

REFORMA DEL ESTADO PERUANO

Seminario en los 90 años
de la Pontificia Universidad
Católica del Perú

HENRY PEASE GARCÍA / GIOFIANNI PEIRANO TORRIANI
(EDITORES)



FONDO
EDITORIAL

REFORMA DEL ESTADO PERUANO

REFORMA DEL ESTADO PERUANO

Seminario en los 90 años de la Pontificia Universidad Católica del Perú

Noviembre del 2006/Noviembre del 2007

HENRY PEASE GARCÍA Y GIOFIANNI PEIRANO
(EDITORES)



**FONDO
EDITORIAL**

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

Reforma del Estado peruano

Primera edición, agosto de 2008

Primera reimpresión, agosto de 2009

© Henry Pease García y Giofianni Peirano, 2008

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009

Av. Universitaria 1801, Lima 32 - Perú

Teléfono: (511) 626-2650

Fax: (511) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

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

ISBN: 978-9972-42-853-1

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú

N° 2008-06716

Impreso en el Perú – Printed in Peru

Ponencias:

Ciro Alegría
Rolando Ames
Flavio Ausejo
Gorki Gonzáles
Javier Iguíñiz
Juan Jiménez Mayor
Daniel Levine y José Molina
Enrique Obando
Henry Pease
Guilles Pellissier
Francisco Távora
Allan Wagner

Debates:

Alberto Adrianzén
Walter Albán
Roxana Barrantes
Mariana Ballén
Javier de Belaunde

Cecilia Blume
René Cornejo
Julio Cotler
Nelson Chui
Jorge del Castillo
Francisco Eguiguren
Max Hernández
Sinesio López
Francisco Miró Quesada Rada
Carlos Monge
Iván Montoya Aldo Panfichi
Grover Pango
Patricia Ruiz-Bravo
Aurelio Pastor
Alfredo Prado
José Robles
Catalina Romero
Marcial Rubio
Fernando Tuesta
Mayen Ugarte

Índice

Introducción	
Henry Pease	11
CAPÍTULO 1. UN ESTADO PARA TODOS	19
Reforma y construcción democrática del Estado.	
Rolando Ames.	19
Papel del Estado en una economía contra la pobreza.	
Javier Iguíñiz	36
Panel: Rolando Ames, Javier Iguíñiz, Cecilia Blume, Julio Cotler, Rene Cornejo y Max Hernández.	62
CAPÍTULO 2. REFORMA ADMINISTRATIVA	
Flavio Ausejo	81
La reforma administrativa del Estado: hacia una eficiente.	
Gestión pública	83
Políticas públicas en descentralización.	101
Vocación de servicio al ciudadano.	109
Estado regulador en un contexto de expansión.	127
La descentralización en Francia.	
Guilles Pellissier (Funcionario del Gobierno de Francia)	169
CAPÍTULO 3. REFORMA POLÍTICA	185
Una reforma política para consolidar el Régimen democrático.	
Henry Pease	185
Panel: Jorge del Castillo, Francisco Miró Quesada Rada, Aurelio Pastor, Nelson Chui, Alberto Adrianzén, Francisco Eguiguren.	256

Calidad de la Democracia en América Latina: Índice específico y evaluación comparada de los países. Daniel Levine (Universidad de Michigan) José Molina (Universidad del Zulia)	284
Panel: Catalina Romero, Sinesio López, Fernando Tuesta, Daniel Levine.	308
CAPÍTULO 4. DEFENSA NACIONAL	321
Exposición del Ministro de Defensa. Embajador Allan Wagner Tizón	321
Las misiones de las FFAA en el Perú: un asunto crucial. Ciro Alegría V.	332
La reforma del Estado en el sector Defensa: un balance de la gestión del Ministro Wagner. Enrique Obando	353
Panel: Ciró Alegría, Enrique Obando, Alfredo Prado, José Robles.	368
CAPÍTULO 5. REFORMA JUDICIAL	381
Exposición del Presidente de la Corte Suprema de Justicia y Presidente del Poder Judicial Dr. Francisco Távara	381
La enseñanza del derecho, cultura legal y reforma Judicial Gorki Gonzáles Mantill	400
Reforma en la organización y gestión judicial: un reto Pendiente Juan Jiménez Mayor	425
Panel: Juan Jiménez Mayor, Javier de Belaúnde, Yván Montoya, Walter Albán	459
CAPÍTULO 6. SESIÓN DE CLAUSURA	479

Introducción

La reforma del Estado es un tema largamente presente en la sociedad peruana, con significados contradictorios según cada etapa de nuestra historia republicana. En los años sesenta del siglo XX se reclamaba «más Estado», además de reclamar que la vieja oligarquía retirara sus manos de este.

Recién en 1963, en los famosos cien primeros días de su primer gobierno, el presidente Belaunde creó el Banco de la Nación. Con ello reemplazó la vieja Caja de Depósitos y Consignaciones, que cobraba los impuestos y era manejada por el núcleo de los banqueros de la vieja oligarquía. Recuerdo una investigación que mostró que en los seis años del gobierno del presidente Prado (1956-62), con un Fondo de Educación Nacional de 80 millones de soles por año, apenas se construyeron 400 aulas en el Perú; no se encontró robo, pero sí se probó cómo lucraba, en ese tiempo, con el dinero público el viejo Banco Popular de los Prado: en la práctica se depositaba, pero este no se gastaba.¹

Hasta el Banco Central de Reserva era manejado directamente por los banqueros de la vieja oligarquía, en evidente confusión de lo público y lo privado, pues tenían mayoría en el directorio. El gobierno designaba al Presidente del BCR, pero este quedaba en minoría. No era absurda, pues, como tantos pensaron, la actitud del Presidente Belaunde cuando la víspera de la devaluación de 1967 declaró que «devaluar sería una traición a la Patria». Lo que ocurría es que ni él ni la gente de su gobierno lo decidían y antes de la devaluación los

¹ Testimonio de mi padre, Ministro de Educación Pública en 1962-1963, a quien ayudé sin ser empleado público durante mi primer año de Universidad. De esa investigación que pretendió un Catastro de Construcciones escolares, habló ya en el gobierno de Belaunde el ministro que lo sucedió, el doctor Francisco Miró Quesada Cantuarias, cuando lo interpellaron en el Congreso. Dio las cifras e hizo la crítica que correspondía. Con los 80 millones de soles del año en que fue ministro mi padre se hicieron 1.500 aulas, más del triple que en seis años de Prado. Ver PEASE OLIVERA, Franklin. *Informe de Educación Nacional*. Lima, 1963.

estaba presionando. Ese era el Estado de los sesenta, que tantos empresarios y tecnócratas planteaban reformar para impulsar la industrialización de moda.

Los militares del 68 hicieron efectivas las reformas que reclamaban el partido aprista desde los años 20, Acción Popular, la Democracia Cristiana y el social progresismo, desde fines de los 50. Pero, obviamente, lo hicieron a su manera, «sin dudas ni murmuraciones» en un Estado vertical y burocrático. Los militares dejaron de ser, a decir de Velasco, los «perros guardianes de la oligarquía» y establecieron lo que denominé el Estado Intervencionista.² Con mucha sangre en el ojo por esta y otras reformas, aplicadas en un régimen autoritario muy largo, se preparó el terreno de los cambios de la década de los 90. Los gobiernos de la década de los 80, la «década perdida», no desmontaron el Estado intervencionista: lo usaron hasta llegar a extremos de ingobernabilidad en medio de una sociedad en profunda crisis.

La reforma del Estado se planteó en los 90 como un apéndice de las reformas económicas impulsadas por el Consenso de Washington. En el Perú se aplica el modelo neoliberal extremo que analizó Efraín Gonzáles de Olarte.³ Probablemente por los antecedentes mencionados y por el régimen autoritario que la hizo posible, las medidas se tomaron sin debate alguno, rápidamente, como quien apura el paso, para que la gente no se dé cuenta. Recuerdo todavía a algunos economistas que parecían competir en dogmatismo con Sendero Luminoso: no mataban, pero el que pensaba distinto era, en el acto, excluido y cubierto de calificativos.

Fujimori se negó a aprobar una reforma integral que le propusieron, pero había impulsado reformas puntuales que crearon algunas «Islas de eficiencia». Ambos procesos los estudia Juan Carlos Cortázar⁴; era un tiempo en que no solo se privatizó y liberalizó todo lo posible, sino que se llegó a la actual incapacidad operativa y se produjo la más grande corrupción vista en la historia del Perú, que minimiza lo ocurrido en la era del guano y los tiempos de Leguía. Hablar de reforma del Estado implica, pues, tener en cuenta un proceso largo y contradictorio que hay que estudiar.⁵

² PEASE GARCÍA, Henry. *El Ocaso del Poder Oligárquico. Lucha política en la escena oficial 1968-1975*. Lima: DESCO, 1977. Hay tres ediciones más en DESCO y una en el CID editores de Buenos Aires.

³ GONZALES DE OLARTE, Efraín. *Neoliberalismo a la peruana. Economía política del ajuste estructural 1990-1997*. Lima: IEP, Consorcio de investigación económica, 1998.

⁴ CORTÁZAR VELARDE, Juan Carlos. *La reforma de la administración pública peruana 1990-1997. Conflicto y estrategias desiguales en la elaboración de políticas*. Instituto de Políticas Sociales, 2002.

⁵ En la Maestría en Ciencia Política, de la Escuela de Graduados de la PUCP hicimos recientemente una publicación al respecto. Ver PEASE GARCÍA, Henry y Carlos ADRIANZÉN GARCÍA-BEDOYA, «Reforma del

Con estos antecedentes, el 2006 empezamos a abordar el tema. No le veíamos sentido a seguir en la lógica del «Estado mínimo», tan repetida en los 90 acriticamente, no nos preocupaba toparnos con los dogmáticos de ayer, pero necesitábamos abrir otro nivel de debate, más integral y reflexivo, capaz de ver todas las aristas del tema. Tras la transición hacia un régimen democrático, el cambio más importante fue la reforma constitucional del capítulo xiv del Título iv de la Constitución, que impulsó la descentralización con la reinstalación de gobiernos regionales previas elecciones *ad hoc*. La legislación derivada de esta reforma, Ley de bases de la descentralización, Ley orgánica de gobiernos regionales, Ley orgánica de Municipalidades y Ley de elecciones regionales, constituye en sí misma un paso consistente de reforma del Estado, en uno de sus aspectos, y la transferencia de funciones y recursos que desde el 2001 ha ido incrementándose también lo es.⁶

27 AL 30 DE NOVIEMBRE DEL 2006: UN SEMINARIO PARA ACTUALIZAR LA AGENDA

El debate sobre la reforma del Estado se ha estancado hace por lo menos una década; reabrirlo requiere de un análisis más de fondo, obviado en los noventa, donde más bien el acento fue marcadamente ideológico. El tema en el Perú requiere —además— un permanente trabajo de investigación multidisciplinaria, el cual debe ser incentivado. No es poco lo que está en juego: desde la fundación del orden social hasta la estabilidad política del régimen democrático. El tema del Estado en el Perú abarca mucho más que el de su tamaño.

Estado en el Perú. Un proceso hecho a bandazos». En: *Cuadernos de investigación política*, Maestría en Ciencia Política PUCP 2007.

⁶ Muchos critican esta reforma, lo más consistente del Parlamento 2001-2006 tras las leyes que restablecieron las reglas del juego democrático en la mayor parte de las instituciones deformadas por el fujimorato. Vale la pena discutirlo, pero no tengo duda de que la descentralización no podía esperar y que lo hecho recoge muchos años de estudio, de avances y retrocesos en el tema. Cuando se dice que la descentralización es un proceso, se olvida —por ejemplo— que no es un proceso lineal, hay avances y retrocesos que complican una visión de conjunto. Hoy vivimos, por ejemplo, un retroceso en el debate sobre el tercio superior en la selección de maestros que impone un Decreto Supremo del Poder Ejecutivo. Se pretende que un decreto imponga políticas a los gobiernos regionales que, de acuerdo a la Constitución reformada, tienen autonomía política. Solo la ley es vinculante y nadie es autónomo frente a ella y ciertamente este decreto no reglamenta ley alguna, porque la desnaturalizaría al agregar un requisito no previsto en la ley. Este debate se da porque la Ley ha retrocedido frente a lo que fue la reforma constitucional y la legislación inicial.

El Perú, país de múltiples desarraigos, requiere un orden político capaz de garantizar a todos la inclusión social sin la cual toda democracia es inestable y perece. O bien el Estado se define como el garante de la inclusión social o bien difícilmente el orden será legítimo para una legión de excluidos. La democracia y la ciudadanía son parte consustancial de ese orden, como lo son la libertad, la competencia y las garantías para una igualdad de oportunidades (por lo menos en el punto de partida). Construir compatibilidades entre estas distintas demandas es responsabilidad de todos los actores públicos y demanda nuevos enfoques y consensos en torno a la reforma del Estado en el Perú.⁷

Nuestra convocatoria trazaba así el derrotero a seguir y la respuesta que obtuvimos fue contundente. Con generosidad, casi todos los invitados a exponer en paneles y mesas de debate vinieron y participaron. Pero muchos más —1.300 inscritos vía Internet— nos dejaron boquiabiertos pues varios interlocutores nos decían que el tema era árido y no atraía a muchos ciudadanos. Tanto fue así que cometí el error de aceptar lo que me dijo un funcionario: que la gente se inscribía pero no venía. Por ello, el primer día tuvimos un desorden «majestuoso» que desbordó la capacidad del auditorio de Derecho en los paneles y de las aulas —habíamos escogido las medianas— para las mesas de debate.

El seminario cumplió sus objetivos. Los seis paneles fueron perfilando las dimensiones básicas de la reforma del Estado en el Perú, y mostraron su dinámica y complejidad en cada una. El primer panel —presidido por Rolando Ames— fue redefiniendo el enfoque. Quedaron como trazos iniciales algunas ideas como: «Un Estado al servicio del ciudadano», «Un Estado garante de la inclusión social», «Un Estado que construye socialmente la igualdad» la afianza y generaliza comenzando por buscar la igualdad de oportunidades en el punto de partida, (referencias a Educación, salud y seguridad social). También se plantearon preguntas como ¿para qué Economía?; con ello se constató la polarización extrema en niveles de productividad, por ejemplo, y se propuso un estado negociador, capaz de atraer grandes inversiones que proporcionen divisas para importar conocimientos, un Estado regulador y un Estado promotor de la pequeña y mediana empresa.

El segundo panel sobre la reforma política que presidí trazó el rumbo en los cambios necesarios respecto al sistema electoral, al sistema de partidos y al sistema de gobierno. Hubo consensos iniciales sobre atenuar el presidencia-

⁷ Documento de convocatoria al seminario del 2006.

lismo sin salir de este sistema, crear el Senado y afianzar la descentralización, así como reforzar la representación y su representatividad en este régimen. Fueron particularmente importantes las mesas de debate sobre partidos políticos, con Sinesio López y Juan Paredes Castro, sobre el sistema electoral, con Fernando Tuesta y la presencia de la Jefa de la ONPE, Magdalena Chu; sobre la evaluación de la Ley de transparencia y acceso a la información del Estado, presidida por el Vicerrector Académico, Marcial Rubio, y con la presencia del director del Diario *La República*, Gustavo Mohme S. y otros miembros del Consejo de la prensa peruana; sobre organismos reguladores, que presidió Jorge Avendaño y sobre descentralización, presidida por el Vicerrector Gonzáles de Olarte y con una asistencia muy grande de ciudadanos.

El tercer panel sobre la defensa nacional, presidido por Farid Kahhat, debatió sobre Defensa con el ministro Allan Wagner y sobre Orden Interno con la ministra Pilar Mazzetti. Las reformas para asegurar una conducción civil en las políticas de defensa y los temas de educación en las FFAA y en la Policía Nacional también fueron puestos en la agenda como algo esencial al rumbo democrático. Hay años de historia que muestran aquí y en todas partes que la subordinación militar al régimen democrático no es solo una declaración constitucional, se construye en las reglas de juego que se cumplen en estos ámbitos y es un proceso esencial para consolidar la democracia.

El cuarto panel, sobre reforma de la administración pública, presidido por Flavio Ausejo, con la presencia de la ministra de Transportes y Comunicaciones, Verónica Zavala, debatió sobre la reasignación de recursos en el territorio respetando la descentralización, sobre la Ley del Empleo Público y la LOPE y sobre la reforma de las políticas públicas de carácter universal. En este tema, dos mesas de debate fueron muy importantes para armar la agenda: la que trató sobre INDECOPI y la que trató sobre organismos reguladores

El quinto panel, presidido por Carlos Montoya Anguerri, debatió sobre la reforma judicial. Retomó la agenda propuesta por la CERIAJUS y amplió los temas allí presentados e incluyó la enseñanza del derecho en relación con las necesidades de la reforma.

El sexto panel, presidido por Catalina Romero, decana de la Facultad de Ciencias Sociales, profundizó sobre la transparencia de la fiscalización y la participación ciudadana y contó con el apoyo de dos mesas de debate: una sobre la evaluación de la Ley de transparencia y acceso a la información del Estado y otra sobre los programas sociales y la mesa de concertación de lucha contra la pobreza.

Queremos recordar el aporte de esta primera parte del seminario en la que fue armándose la agenda. Obviamente, la segunda, del 2007, dependió no solo de este primer trazo, sino de los recursos que se obtuvieron para investigaciones específicas, en nuestro caso y en otras instituciones. Queremos agradecer el aporte de todos los participantes, pero los nombres de aquellos que estuvieron el 2006 en los paneles —por no estarlo el 2007— no aparecen en este libro. Entre ellos, se encuentran Enrique Bernales, Lourdes Flores Nano —a quien una fuerte gripe impidió llegar al panel del 2007 en el que había confirmado su presencia con el entusiasmo de siempre—, Pilar Mazzetti, Fabian Novak, Verónica Zavala, Ricardo Martín Tirado, Carlos Montoya Anguerri, Ernesto de la Jara, Raúl Castro, Greta Minaya, Beatriz Boza y Carlos Ferrero quienes hicieron aportes sustantivos en los paneles que integraron. A Carlos tenemos que pedir disculpas, pues por un error involuntario, de nuestra responsabilidad, no pudo participar en el panel sobre reforma política. Es imposible mencionar aquí a todos los que participaron en las mesas de debate, pero su aporte se da en el conjunto del seminario.

12 AL 16 DE NOVIEMBRE DEL 2007: SEMINARIO REFORMA DEL ESTADO EN EL PERÚ

Al replantear la agenda, la especialidad de Ciencia Política y Gobierno enfatizó el carácter integral de su enfoque sobre la reforma del Estado y, por tanto, se convocó y participaron especialistas desde la Economía, el Derecho, la Filosofía, además de la Sociología y la Ciencia Política. Desde la gestión pública, privada y no gubernamental vinieron aportes insustituibles. Se configuraron así los cuatro ámbitos que, luego del primer panel sobre el enfoque, *Un estado para todos*, forman parte de este libro: *La reforma administrativa*, *La reforma política*, *La reforma en el sector defensa* y *La reforma judicial*.

Para noviembre del 2007 la inscripción arrojó una cifra de ciudadanos aún mayor: 1.547. Pero con la experiencia anterior advertimos a tiempo las actividades que «llenaban» su espacio máximo y habilitamos salones contiguos al auditorio en algunos momentos de punta. La comunicación por Internet seguirá con las personas interesadas, para mejor difusión de los avances.

Este libro reproduce las ponencias, corregidas por sus autores, y los debates de cada panel, en los que esta corrección no ha sido posible siempre y, por ello, la hemos asumido bajo responsabilidad los editores. Se han incluido los textos de dos clases magistrales: una sobre la experiencia de descentralización

en Francia y otra sobre la calidad de la democracia en América Latina. No hemos podido incluir las dos Mesas Redondas. La primera sobre «democracia en la región andina» fue muy importante para ubicarnos con relación a nuestras sociedades vecinas con las que tenemos mucho en común. Será publicada por IDEA Internacional que organizó dicha Mesa. Queremos agradecer la estimulante presencia de Rafael Roncagliolo (Perú), Antonio Aranibar (Bolivia), Armando Novoa (Colombia), Augusto Becerra (Ecuador), Rolando Ames (Perú) y Margarita López (Venezuela).

La segunda Mesa Redonda, para evaluar la acción del Estado ante el terremoto, no la pudimos publicar porque no solicitamos ponencia escrita, aunque están grabados los debates. Queremos agradecer el aporte de Julio Vargas (Representante de Escuela de Graduados), Revendo Padre Gastón Garatea (SS.CC.), Martín Soto (Care-Perú), Lucy Harman (Care-Perú) y al Gral. Luis Palomino (Jefe INDECI).

Nuestro Vicerrector Académico, el doctor Marcial Rubio, no quiso declarar «clausurado» este seminario y lo declaró «en hibernación» hasta el 2008. Supongo que lo hizo así por la actualidad del tema y la necesidad de seguir avanzando. Pero es evidente que la Universidad podrá hacerlo si logra avanzar más en investigaciones y concertar con entidades que lo estén haciendo y/o puedan apoyarnos. Eso permitirá novedades, además del intercambio de especialistas.

En mis 37 años como profesor de esta Universidad siempre he admirado algo de su organización, algo que me hace recordar una famosa regla Scout: «quien lo propone, lo hace». A veces renegamos de ella, en las horas difíciles para construir, pero es una combinación de libertad y respeto a la iniciativa de cada uno lo que esta frase encierra. Al regresar a tiempo completo el 2006, venía con la idea de armar un Instituto que investigara sobre Estado, reforma del Estado, Políticas públicas. Pareció que no era el momento adecuado porque acababan de formarse otros dos Institutos. Propuse este Seminario y se hizo realidad porque todos aportaron, los profesores de mi especialidad y los de otros campos, las autoridades del Departamento académico y la Facultad de Ciencias Sociales y hasta el propio rectorado, con sus tres integrantes. En la PUCP, las iniciativas se concretan «desde abajo» y eso es muy importante; es parte de su ambiente, como las flores y los jardines que nos acogen.

Pero debo agradecer un esfuerzo particular, intenso y continuo, de Rolando Ames, ex decano de nuestra Facultad que hoy Coordina la especialidad de Ciencia Política y Gobierno. Constatada la necesidad, recurrió a todas las

instancias y a todas las puertas para financiar el Seminario y los trabajos de investigación que reunimos en este libro. Por eso, podemos agradecer al PNUD y al BID, a IDEA Internacional y a los gobiernos de Francia y Estados Unidos de Norteamérica.

Quiero dar un agradecimiento especial a la Fundación Ford. Les propuse, antes de regresar a tiempo completo, el proyecto de investigación que se concretó a fines del 2006 y ha hecho posible todo lo avanzado en el tema de reforma política. Es una columna vertebral para la reforma del Estado.

En el 2006 tuve el apoyo de Carlos Alberto Adrianzén, que en estos días se inaugura como profesor en el curso de Realidad Social Peruana de EEGG-Letras, y en el 2007 me apoyó Giofianni Peirano, alumno de Ciencia Política quien, además, compartió conmigo el trabajo de edición. A ambos mi gratitud junto con Milagros Barletti, secretaria, y Lucrecia López, asistente administrativa durante los meses previos al evento.

Henry Pease García

CAPÍTULO 1

Un estado para todos

REFORMA Y CONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA DEL ESTADO PERUANO

Rolando Ames

La primera parte de esta ponencia se aboca a mostrar como las ciencias sociales y la ciencia política recomiendan entender siempre al Estado moderno como un fenómeno social complejo, dependiente de itinerarios históricos propios a cada país, no reductible a su administración burocrática y hoy día sometido a cambios intensos por el carácter global de la economía y de las comunicaciones. Por tanto la «reforma del Estado» involucra cambios en el comportamiento de muchos más actores y aparatos que los de su burocracia. La reforma administrativa es solo parte, en todo caso, de una verdadera reforma del estado, que implica siempre cambios en las relaciones entre el Estado y la sociedad. Por otra parte, el concepto de «lo público» rescata a veces mejor que lo que se vive actualmente como «política», los retos centrales que esa política debiera afrontar. Se señala, finalmente, que hoy día es interés vital de la seguridad mundial que los Estados sean eficientes y legítimos y que esa legitimidad está asociada a elecciones y consensos democráticos. Sin embargo, en países como el Perú, el Estado no solo tiene que ser reformado, sino que está pendiente de culminación su construcción democrática básica, ya que ella supone asegurar a todos sus miembros, los mínimos básicos de libertad personal y de calidad de vida social.

En la segunda parte se discute cómo el Estado peruano evoluciona en esta década hacia formas de esa condición más democrática, por iniciativas diversas, pero de modo desordenado y parcial, sin alcanzar aún niveles consistentes ni de eficiencia ni de legitimidad, sin ser por tanto todavía «un Estado

para todos». Como primera ponencia del Seminario el texto abre un conjunto vasto de cuestiones a fin de dejarlas planteadas para el diálogo y las reflexiones posteriores.

EL ESTADO MODERNO: UN FENÓMENO SOCIAL COMPLEJO

Lo más visible cotidianamente del Estado es su administración, sus centenares de miles de funcionarios públicos, sobre todo dependientes del Poder Ejecutivo, sus oficinas, sus procedimientos, el cúmulo de funciones distintas que cumplen en medio de la sociedad. El Poder Legislativo y el Judicial son más pequeños, pero las mayorías creen que también hacen mal sus funciones. «Reformar el Estado» fue un término que adquirió su actual contenido en el contexto particular de la década de los noventa y se centró en la reforma de la administración, comprendida entonces como disminuir o «achicar» el peso del Estado. Es claro que reformar la burocracia estatal en general para hacerla más eficiente es un tema crucial. Esa burocracia es, desde Max Weber, también analíticamente, el rasgo propio del Estado moderno. Reformar el Estado es, sin embargo, más que una tarea administrativa y técnica; por eso, cuando se aborda solo desde esa óptica, los resultados son contradictorios e insuficientes. Trataremos de fundamentar esta perspectiva.

Luego sostendremos que si se nos pide hablar del Estado peruano, de sus características generales, deberemos decir que estamos ante un todo contradictorio, que suma la marca de autoritarismos recientes y antiguos, que tiene zonas importantes de democracia y de eficiencia, pero también de rutinas sin sentido y clientelismos teñidos de corrupción. Se trata de un Estado ausente en buena parte del territorio; de un aparato administrativo cuyas bases culturales y legales permanecen todavía ajenas y poco comprendidas por parte de la población. No es posible entonces, a nuestro juicio, hablar de reforma del Estado sin tener en cuenta estos grandes contextos. Y sin decir, finalmente, que el Gobierno actual, que se acerca ya a sus dos años de existencia, no parece decidido todavía a abordar el conjunto del problema que nos ocupa en este Seminario.

El Estado no es un aparato administrativo sobre el cual puede actuarse como si fuera separable de la sociedad. El Estado tiene otras actividades y significaciones. Él es la materialización de un orden legal que se impone en todo el territorio y este orden expresa además, relaciones de poder, algunas muy importantes y definitorias, entre la pluralidad de actores sociales,

especialmente diversos en nuestro caso. Además, el Estado es la expresión de una realidad simbólica colectiva que es lo que llamamos nación, un Perú del cual nos sentimos, subjetivamente, más o menos parte. Como se sabe, el análisis histórico muestra que en muchos casos es el mismo Estado moderno el que ha sido el promotor en buena parte de aquellos sentimientos nacionales colectivos (ver el ya clásico «Comunidades imaginadas» de Benedict Anderson). Finalmente, la administración misma es una realidad social cuyos miembros, hombres y mujeres de carne y hueso, actúan combinando las normas legales formales con las costumbres o pautas culturales reales de la localidad, la región, la sociedad de la que forman parte. La administración es también ese conjunto social vivo de sus funcionarios, cuyas reales formas de comportamiento y múltiples intereses no conocemos bien y sin cuya participación nada podrá mejorarse.

Por eso en este Seminario, al analizar la reforma del Estado desde las ciencias sociales, consideramos a la reforma estrictamente administrativa como una parte fundamental, pero parcial del «todo» que es el Estado peruano hoy. El Estado reúne administración, instituciones políticas y sentimientos desiguales de pertenencia. (O'DONNELL 2004) Y el Estado es la cúspide y el conjunto del armazón que nos hace, para bien o para mal, una sociedad política única que se llama Perú. La Administración y el Gobierno representativo forman ambos parte del Estado. Las normas constitucionales y legales tratan de diferenciar internamente sus campos, precisamente porque tienen que trabajar en común, desde el mismo gran aparato. Por eso, en este Seminario, la reforma política es parte central de la agenda de trabajo. En este sentido, el Estado no es una empresa, aunque muchas de sus funciones y servicios aisladamente puedan ser comparados útilmente con esa organización que es intrínsecamente diferente.

a. Enfoques sobre el Estado desde la Ciencia Política

1. El enfoque de Ciencia Política pone pues el énfasis en la realidad social del Estado como institución marcada por la trama de relaciones sociales en medio de las cuales existe, y en la organización política y de poder que el mismo constituye con su existencia, con todas sus consecuencias objetivas y subjetivas.
2. Es particularmente importante detenerse un instante en los conceptos de instituciones y de «actor estratégico» para hablar de reforma del estado. Las instituciones en Ciencia Política no están definidas solo

por las leyes, sino por las pautas que se observan de hecho en la práctica social dentro y alrededor de ellas. Eso concuerda con el conocido análisis de Douglas North que distingue instituciones como reglas de juego y organizaciones como jugadores. Dentro de ese enfoque empírico ha cobrado así mismo relevancia distinguir que en política no todos los actores sociales tienen igual poder público y distinguir que entre los que influyen debe diferenciarse a los que lo hacen dentro o aún en contra de las reglas de juego, de los que tienen capacidad para establecer esas reglas y sostenerlas. A estos últimos se les llama por eso «actores estratégicos» (PRATS 2000).

Como la reforma del Estado implica necesariamente cambios sociales en un sentido u otro, la disposición y el comportamiento de los actores estratégicos resultarán decisivos para impulsar, bloquear o debatir sobre qué clase de reforma se quiere impulsar. Sin embargo, en las discusiones sobre reforma del Estado, olvidamos con frecuencia esta comprensión más amplia de instituciones y esta noción específica de actores estratégicos. Entonces, trazar orientaciones de cambio del Estado implica conocer bien cuáles son las pautas reales y no solo las legales con que se opera en los distintos ámbitos de la administración por jefes y subordinados. Y, por otro lado, exige tomar en cuenta qué quieren del Estado, actores estratégicos diversos como los organismos internacionales de crédito, las grandes empresas, las fuerzas armadas, además de los partidos o las corrientes sociales más vigorosas, si las hay.

b. De lo político a lo público

Otra cuestión analítica necesaria como cuestión previa para entender qué clase de Estado tenemos y por qué y cómo reformarlo es la distinción reciente que se opera entre la noción de lo político y lo público. Hasta la década de los setenta estábamos acostumbrados a asociar lo político con lo estatal y con lo público. Los actores públicos eran los actores políticos, principalmente los partidos y el gran definidor de qué se hacía en lo público era el Estado. Hoy se percibe mejor que lo que afecta a todos no es solo lo que hacen los actores políticos y especialmente los partidos. En los noventa nos acostumbramos en muchas partes del mundo y particularmente en el Perú a que los partidos y la política se debilitaron, se hicieron objeto de crítica y hasta de burla. El antiestatismo creció entonces y la idea de muchos fue que, cuando menos Estado, pues mejor. Y, sin embargo, los problemas públicos seguían siendo críticos.

Ellos requieren de instituciones públicas para el manejo racional de los conflictos, es decir, de buen gobierno, de buena política, de buen Estado.

Ya a mediados de los noventas, existían análisis finos de los nuevos rasgos de la globalización y sus consecuencias para los Estados. La trilogía de Manuel Castells de 1997 es, sin duda, el estudio más abarcante y ambicioso. Mucho de lo más relevante viene hoy definido en buena parte por fuera del Estado y de las instituciones de la política representativa. Es en el campo de las grandes empresas, en los centros avanzados de innovación tecnológica, en los equipos de asesores de los actores estratégicos, en los medios de comunicación de mayor alcance, donde se define mucho de lo que antes dependía de la política. Y, sin embargo, como se redescubre también la importancia que mantienen el buen gobierno, el Estado eficiente y la política democrática, se tiene que convenir que vivimos una sociedad mucho más compleja donde los actores e instituciones políticas clásicas tienen que convivir e interactuar con instituciones privadas de gran relevancia pública. Por eso, simplificando, puede decirse que hemos pasado de «lo político estatal» a «lo público político». Por razones de este tipo es que uno de los sanos énfasis de la reforma del Estado es atender ahora la calidad de las políticas públicas. Y, además, darles seguimiento en el conjunto de sus procesos de decisión e implementación en que interactúan actores del Estado, de la empresa y de las llamadas «sociedades civiles».

El concepto de «lo público» puede referirse tanto al escenario mundial, al nacional, como a los espacios regionales y locales. Parte de las políticas públicas que se definen según estudios y recursos que vienen de los ámbitos de mayor poder mundial se aplican a poblaciones que viven apiñadas en las periferias pobres de las ciudades o en escenarios distantes, algunos semirurales, donde sus culturas y hábitos no occidentales mantienen mucha vigencia. Y es según los criterios de esas poblaciones que las políticas públicas serán aprobadas o no, tanto como eficientes, como si son sentidas como democráticas o no. Los términos de la democracia han variado, pues, profundamente y han cambiado sus actores y protagonistas.

En consecuencia, el proceder del gobierno y de sus conductores debiera cambiar también. Escuché a Fernando Henrique Cardoso, científico social y Presidente dos veces del Brasil, decir en una reunión del BID en Lima hace dos años que gobernar estas sociedades complejas, en esta época de «lo público», no es pretender guiarlo todo desde un solo centro, o con las ideas personales de los presidentes o de sus equipos de asesores. Según Cardoso, el buen gobernante más que vigía y conductor debe ser hoy el director de orquesta que hace

surgir la armonía desde instrumentos y sonidos muy diferentes, que manejan centenas de actores inteligentes y distintos. Los objetivos de una vasta y genuina reforma del Estado tienen que alcanzar así, en esta perspectiva, la mejora de la vida pública, y tienen que comprometer, de un lado, a los actores con más poder y, de otro, a los distintos grupos sociales en la base de la sociedad. Todos ellos están involucrados en un proceso real de reforma del Estado.

c. De la reforma a «la construcción del Estado»

En esta década del 2000, los análisis más serios han avanzado aún un paso más. Vimos el rápido distanciamiento de la idea que el buen Estado es el más pequeño y que el crecimiento económico y la gestión técnica eficiente se bastaban para asegurar el buen gobierno. Por eso, ya hace 10 años el Banco Mundial tituló un informe anual como «el regreso» del Estado. Más recientemente, en el 2004, Francis Fukuyama, el autor de aquel texto tan emblemático como forzado sobre el «fin de la historia» (1991), que tenía que ver con el supuesto fin de un tipo de política, lanzó el término de «construcción del Estado» como consigna práctica. Se trata según él de un proceso que debe emprenderse en aquellos países donde la precariedad del Estado-Nación, crea serios problemas de gobernabilidad y seguridad no solo a ellos mismos, sino a todo el orden mundial. Nos guste o no el autor, lo que destaco es que se ha pasado a un nivel mayor de conciencia de la vastedad de los problemas que se derivan de estados ineficientes y poco legítimos. Y que ese es hoy el horizonte en que se plantea la cuestión de la reforma democrática del Estado, muy lejos de la comprensión restrictiva y parcial que el gobierno autoritario y tecnocrático de Fujimori contribuyó a introducir en la mentalidad de los peruanos a lo largo de los noventas.

Sobre este último aspecto quiero solo recomendar a los expertos en estos temas tomar nota de la útil distinción analítica que hace Fukuyama, entre lo que llama las dos dimensiones de la estatalidad. La que tiene que ver con el alcance o tamaño del Estado y la que se refiere a la fuerza o consistencia con que cumple sus funciones, sean pocas o muchas. Sobre esa base, el autor pone el acento en que lo más importante es que el Estado haga bien lo que decida hacer. Y eso recalca la importancia de que sus políticas públicas, que apuntan a atender necesidades básicas, alcancen efectivamente a todos.

Parece como si en un mundo más interdependiente estuviera resultando más fácil la percepción de que muchos países no produjeron por ellos mismos este artefacto moderno cultural, administrativo y militar que es el Estado

democrático moderno. Y ha crecido la preocupación porque tales «Estados» —muchas veces importados en sus orígenes de las metrópolis (ver, por ejemplo, BADIE 1992)—, en tanto sean ineficientes y antidemocráticos, se conviertan en un problema para la seguridad mundial, vista al menos desde Washington. Los Estados Unidos lo reconocen así explícitamente. Por eso ha tomado fuerza la noción de «Estados fallidos» y Fukuyama, por ejemplo, en una posición que por cierto no comparto, razona sobre si sería necesario que, antes de que un Estado fallido se vuelva «enemigo», no habría que invadirlo para ayudarlo «desde afuera» a construir el Estado democrático. La mención a Irak es explícita, por supuesto.

Lo que tiene que ver con nuestro argumento es que, desde horizontes ideológicos e intelectuales muy distintos, se asume ahora como responsabilidad pública y de los Estados en particular, lograr que toda su población acceda a la cobertura de sus necesidades básicas y al progreso en educación y capacidad técnica, indispensables para el crecimiento económico. El objetivo es que se alcance la legitimidad democrática y la estabilidad política, idealmente en cuantos más países mejor. El Estado que existe divorciado de su sociedad es precario y no da seguridades, ni al inversionista externo, ni a su propia población.

Para concluir esta parte, acercando ya este análisis más conceptual al caso del Perú, quiero aludir al Informe Final de la Comisión de la Verdad, de la cual formé parte. Nuestra misión nos obligó a mirar el Estado desde los territorios donde viven los peruanos y peruanas más discriminados, más pobres y menos incluidos. Dos grandes fenómenos que constatamos me parecen pertinentes a evocar. La literal ausencia de las organizaciones más elementales del Estado en esas zonas rurales andinas y «las brechas» que nos separan a los peruanos entre nosotros y, particularmente, con los que viven en esos lugares. Se trata no solo de dos mundos, sino de un amplio arco social donde varios segmentos de población vivimos sin vernos ni reconocernos entre nosotros, sea física o, peor, culturalmente. Es sobre el piso de esta sociedad peruana que sin duda se comunica y se integra hoy mucho más que antes desde donde nos toca construir un Estado democrático multicultural a partir de un conjunto ojalá concertado de reformas urgentes. Las posibilidades a favor son hoy, quizás, mejores que nunca, pero la magnitud de la tarea no la recordamos para provocar desaliento, sino precisamente para aprovechar mejor este tiempo. Lo hacemos para no olvidar las graves deudas pendientes que tenemos con aquellas mayorías.

Otro hecho nacional, más vasto aún que el Informe de la CVR, ha venido a confirmar el peso del desencuentro entre grandes sectores sociales del país. Me refiero al resultado de las elecciones. Como acaba de mostrarlo muy bien en un libro reciente Ricardo Vergara, hay una correspondencia entre las opciones por los tres principales candidatos con tres grandes regiones del país, la sierra centro sur, la costa norte y Lima que distan mucho entre sí, en grado de modernización económica, de integración socio-cultural y precisamente de necesidad de Estado. No puede haber otro objetivo mayor para la reforma del Estado democrático que promover el diálogo y la complementariedad entre sectores tan distanciados.

¿DESDE DÓNDE CONSTRUIMOS EL ESTADO DEMOCRÁTICO EN EL PERÚ?

a. Antecedentes remotos y recientes para la debilidad de nuestro Estado democrático

Empezaré esta segunda parte apuntando a otra clase de desencuentro, quizás muy circunscrito, pero a mi juicio muy significativo, esta vez en el estudio y la acción sobre el Estado. Me refiero al escaso diálogo entre los expertos que vienen de la Historia o los estudios culturales por una parte y a los que, por otra, se aplican al diseño y aplicación de las políticas públicas. Quiero decir que los que están interesados en objetivar cómo se formó el Estado en el Perú, las relaciones en la sociedad colonial, el olvidado siglo XIX y los distintos imaginarios que existen sobre el Estado actual, conversan poco con los que están trabajando en formular e implementar políticas públicas en el presente. Sin embargo, como lo vimos antes, las políticas públicas comprometen a sectores diversos cuyas sensibilidades son poco tomadas en cuenta. Este hecho me parece un ejemplo de la debilidad de los procesos que debieran ayudarnos a reconocer y repensar mejor el Perú actual y su Estado, incluso entre expertos distintos. Y ello tiene que ver en la práctica con las debilidades de nuestra imaginación colectiva para innovar en las maneras de gestionarlo y reformarlo.

La marca de un tecnocratismo excesivo en el enfoque administrativo de la reforma del Estado, generalmente asociado a un legalismo formal que olvida las desigualdades y diversidades de nuestra realidad social, es una herencia que vino asociada al autoritarismo del régimen de Fujimori. Quizás hemos reaccionado más al autoritarismo que a este supuesto ingenuo de que los técnicos calificados pueden, desde Lima, dirigir la enorme y maltratada burocracia que opera en zonas tan distintas y distantes de nuestro territorio. De allí nuestra

insistencia de la primera parte en incluir la reforma administrativa con la reforma política y ahora con la construcción social, plural, multicultural del Estado, como parte de la misma agenda de una reforma de conjunto.

Para objetivar mejor dónde estamos realmente en la construcción democrática del Estado peruano hace falta partir por asumir la gravedad de la pobreza y de las desigualdades socioeconómicas, asociada a las distancias entre los distintos mundos culturales de nuestra sociedad que acabamos de evocar. En esta parte debemos referirnos, sin embargo, a los factores más recientes que han dado lugar a las actuales características del Estado.

Empezaremos con la gravedad de lo ocurrido a fines de los ochentas. La debacle socio-económica, la crisis fiscal y el derrumbe de todos los partidos importantes que erosionó profundamente al Estado. Luego no podemos negarnos a la memoria de más de década y media de violencia en la política, de guerra interna generada por una ideología sectaria hasta el máximo, que surgió desde nuestra misma sociedad y que fue combatida con frecuencia con crímenes y complicidad desde el propio Estado. Ese pasado ha generado felizmente un extendido hartazgo con la violencia en la política —la protesta social es un terreno distinto— y es menester afirmarnos en esta voluntad de negociación en medio de los conflictos. Hay, desgraciadamente, quienes parecen desear que el terrorismo reviva, quizás para así restringir una democracia en la que no quieren confiar.

Otra exigencia en la valoración de la historia reciente del Estado tiene que ver con la continuación del debate sobre el fujimorismo y el conjunto de la década de los noventas. Algunos señalan que se logró la observancia indispensable de la racionalidad en el manejo de las finanzas públicas, pero se privilegió en cambio una apertura económica total, con amplia desregulación estatal. Se alcanzó un crecimiento macro-económico importante, pero se negó el valor del diálogo democrático y la legitimidad de las oposiciones. El irrespeto a las instituciones fue la norma del Gobierno. Las violaciones a los Derechos Humanos y la corrupción están felizmente sometidas a un juicio ejemplar hoy ante los tribunales del propio Estado. Diferenciar logros de errores graves y precisar los consensos y disensos actuales frente a ese pasado que está demasiado cerca es parte de un proceso de maduración como país que ojalá seamos capaces de abordar desde la defensa firme de nuestras respectivas convicciones.

Si pasamos al periodo de transición, luego del corto gobierno del presidente Paniagua no se mantuvo vivo el conjunto de los virajes que era necesario para pasar de los hábitos del autoritarismo a los de la democracia. Diré, personalmente, que hemos heredado un Estado autoritario, marcado por una opción

económica extrema pro-mercado. Si recordamos que la calidad de la democracia, como es reconocido hoy, tiene que ver con el arte de articular crecimiento y equidad social, podríamos convenir que el Estado peruano llegó a esta década marcado por el unilateralismo. No se trata de negar la importancia crucial del crecimiento económico, sino de recordar que la política democrática existe en buena medida, como lo probó dolorosamente la historia europea del siglo xx, para lograr que ese crecimiento adquiriera un carácter socialmente inclusivo.

A la caída del fujimorismo se produjo un importante momento de repolitización, que vino no solo de los partidos, sino aún más desde diferentes sectores sociales y regiones. Hasta hoy vivimos de ese impulso. Sin embargo, este no cobró consistencia en organismos y actores a la escala de los retos que había que afrontar y que he tratado de recordar en este acápite. Los políticos aprovecharon ese impulso parcialmente. El corto y ejemplar Gobierno del presidente Paniagua no podía bastar para afirmar esa transición y darle la continuidad requerida. Por eso no se ha producido hasta ahora una reconexión consistente entre sociedad y política, por eso hay capas sociales empobrecidas que en su imaginario interno mantienen simpatía por el clientelismo autoritario e incluso con el violentismo. Y es parte del mismo proceso que la construcción democrática del Estado afronte retos extra estatales si queremos, como son, además de la miseria, la pobreza y la desigualdad, el descreimiento en la política.

El Estado peruano de hoy no es el mismo que el de los noventa. Y, sin embargo, el Estado peruano del 2000 avanza sin norte claro, pero, de hecho, en un proceso de democratización quizás más social que político. Aquí estamos ya en el terreno del presente, en el cual nada reemplazará a los estudios específicos y rigurosos ni a los debates plurales que el presente Seminario busca impulsar. Me permito solo un punteo incompleto de asuntos importantes a tener muy en cuenta.

Empiezo con dos observaciones de conjunto: en primer lugar, tenemos el valor del pluralismo político en que vivimos. Este es más amplio en tiempos electorales que fuera de ellos. No es socialmente representativo ni organizado y estable, pero marca el clima real del país en términos ya difíciles de eliminar por la fuerza. Este sano signo de salud social es más bien poco valorado, probablemente por la poca consistencia de la mayoría de los partidos. Limitando este pluralismo político, quiero señalar como segunda observación que aún no se tiene el cuidado debido con la institucionalidad del Estado como tal. Vale más la reivindicación de «que nosotros somos los que hemos sido elegidos» que el sentido de acumular los aportes de cada gobierno a la continuidad que

debieran tener las políticas de Estado. Las instituciones pueden modificarse aún de manera imprevista desde el poder central, se puede gobernar el país sin observar reglas de juego claras para la distribución de funciones entre el nivel nacional, regional y local, se cae con frecuencia en la fiebre de las revocatorias de gobiernos regionales y locales, etcétera. Es claro que todo ocurre, sin embargo, dentro de las reglas básicas de la democracia política. Lo que pasa es que, dados los problemas del Perú, no podemos satisfacernos con estos mínimos por valiosos que sean.

Quiero destacar ahora algunos procesos más recientes en la construcción democrática del Estado peruano hoy que deben destacarse y apoyarse.

En cuanto a la descentralización, se ha dado un avance decisivo en la dación de leyes que han permitido poner en marcha el proceso de descentralización en una perspectiva democrática y con referencias explícitas a un desarrollo integral, que debemos valorar, me parece, aún en su carácter declarativo. En el ámbito legal, tenemos en este rubro la Ley de Bases, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la de Municipalidades. A ellas pueden ser sumadas la Ley General de transparencia, Acceso a Información Pública y Rendición de Cuentas, la Ley Marco del Presupuesto Participativo, la de Promoción de la inversión descentralizada y, finalmente, hace poco y por fin, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que estaba pendiente.

Lo más importante es, sin embargo, a mi juicio el carácter de redistribución del poder político que tiene la descentralización, el reconocimiento de la igualdad de territorios dentro del país que ella implica y la apertura que otorga a la creación indispensable de grandes regiones económico-sociales viables, fuera de la capital, que es el sentido a largo plazo más trascendente del proceso. Sin duda, fue y seguirá siendo polémico haber empezado con dar carácter de regiones con relativa autonomía a los viejos departamentos y la satanización del proceso regresa, por eso, con frecuencia en los medios. La apuesta hecha tiene que sostenerse, en consecuencia, en la práctica que exige calidad y responsabilidad a las autoridades regionales, pero que implica aún más: que el Gobierno Nacional entienda que ya no es la única autoridad política en el Perú. En uno de los países más centralistas de Sudamérica estas resistencias son comprensibles, pero no deben hacernos dudar.

En cuanto a la concertación democrática, la apertura de espacios de diálogo y concertación entre el Estado y la sociedad es un importante logro de los últimos años. El Acuerdo Nacional como foro que reúne al gobierno, partidos políticos, empresarios y sociedad civil es uno de ellos, aunque vemos

con preocupación que no se le está dando ahora la importancia que merece. Desde su creación en el 2002 han llegado a acuerdos importantes expresados en 31 políticas de Estado y en diversos pactos que abarcan desde la construcción del Estado de Derecho, la promoción de la justicia y la equidad social, la generación de las condiciones para la competitividad del país, hasta una gestión estatal eficiente, transparente y descentralizada. Allí hay una agenda ya consensuada para construir un Estado democrático.

En la perspectiva que estoy tratando de dibujar en este texto breve, debo señalar aquí que avanzar en el Perú hacia un Estado y una sociedad democráticos e inclusivos requeriría, precisamente, no debilitar, sino al contrario, ser más ambiciosos y creativos en cuanto a las funciones del Acuerdo Nacional, o al menos de sus instituciones miembros. Hoy, el Acuerdo solo se aboca a establecer políticas de largo aliento y, sin duda, no puede reemplazar a las instituciones de gobierno de la democracia representativa, pero lo que sería muy útil explorar es si las organizaciones que concurren al Acuerdo, ya como tales, e independientemente de él, no podrían lograr acuerdos puntuales para impulsar y colaborar con el Estado para que no queden en el papel las 31 políticas que ya se formularon. En el tiempo en que los poderes en la vida pública no son ya solo los políticos, como vimos al comienzo, la novedad es ir más adelante, concordando entre actores públicos y privados con poder y no encerrarnos solo en instituciones estatales que se hallan más bien urgidas de renovación.

Por otra parte debe valorarse que instancias de concertación hayan sido sanamente reconocidas o introducidas como aparatos de consulta de distintos ministerios. Han sido aprobados, después de procesos importantes de consulta, el Consejo Nacional de Educación, que produce y promueve desde el gobierno anterior el debate participativo del Proyecto Educativo Nacional, ahora adoptado también por el presente gobierno. El Consejo Nacional del Trabajo es otra instancia de encuentro estatal-empresarial-sindical, que en colaboración en este caso con el Ministerio de Trabajo ha conseguido también buenos resultados.

En cuanto al planeamiento estatal aún pendiente y la lucha contra la pobreza y la exclusión, en este contexto resulta más bien un ejemplo negativo la renuencia que hasta ahora observa el gobierno a implementar la ley del Centro de Planificación Estratégico (CEPLAN) como eje de un sistema nacional de planeamiento del Estado, que ofrecería además una referencia importante a la acción pública de los poderes no políticos. Si países como el Perú requieren de políticas estables de largo aliento, si especialmente la superación de la pobreza y

el proceso de inclusión social solo podrán tener éxito como empresas colectivas constantes en varias décadas, resulta preocupante que no se ponga en marcha esta institución. El futuro del país no puede hacerse solo como hasta ahora por la suma de iniciativas dispares y superpuestas, ni siguiendo las dinámicas que vienen de la economía mundial y de progresos tecnológicos, en cuya gestación aún no participamos. El CEPLAN podría contribuir a desarrollar las políticas del Acuerdo Nacional e impulsar una visión prospectiva de país que solo se esboza vía valiosas iniciativas académicas o de gremios de empresarios y profesionales.

Una instancia particular de concertación estatal-empresarial y de la sociedad civil, además de lucha contra la pobreza, es la Mesa de Concertación para la Lucha contra ella, que, creada por el Gobierno de Transición de Valentín Paniagua, funciona desde el 2001. Su importancia radica en que es una instancia de coordinación que tiene un nivel nacional, pero que se reproduce también en el plano regional y hasta en el municipal, donde existen más de 600 mesas locales. En ellas ocurre un inédito proceso de diálogo entre funcionarios, empresarios y líderes sociales. Es una escuela de democracia. Además, la Mesa de Lucha contra la Pobreza recogió una experiencia social de concertación que se había ya ensayado desde Municipios democráticos, incluso bajo el gobierno de Fujimori.

El Plan Nacional de Superación de la Pobreza dio lugar durante el gobierno del presidente Alejandro Toledo al programa «Juntos», para el apoyo financiero directo a familias pobres, y ahora a la estrategia CRECER, iniciada por el gobierno del presidente García, en coordinación además con la Mesa de Lucha antes mencionada.

Finalmente, en este rubro vale hacer mención a la inclusión positiva de objetivos sociales para la política económica a través de los llamados «marcos macro-económicos multianuales» con los que desde el Ministerio de Economía se busca orientar los presupuestos anuales. A través de ellos se han establecido acciones prioritarias en favor de la infancia y se está promoviendo una gestión por resultados de determinados gastos del presupuesto, con participación local en la definición de los objetivos de las políticas concernidas. El proceso es aún incipiente, pero el sentido de esta preocupación verifica la posibilidad de enlazar, a la larga, incluso políticas macro-económicas, con participación de base. Los entrapes se presentan por el lado de una ineficiencia que se perpetúa, una burocracia lenta y una mentalidad que cree que las personas que viven en pobreza son ciudadanos solo potenciales, con percepciones propias y valiosas y con derechos que se deben respetar.

Se debe buscar impulsar un Estado inclusivo, como réplica a la situación de preguerra interna. Se señaló ya antes que Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación puso sobre la mesa las graves fisuras o brechas, objetivas y subjetivas, que favorecieron la aparición de Sendero Luminoso y el MRTA y el conflicto armado interno. Solo quiero agregar a lo ya dicho, lo sintomático del grado de indiferencia de una gran parte del país moderno respecto del sufrimiento y muerte que vivió otro sector de nuestra población. El informe ha permitido que se desarrollen propuestas de políticas públicas en una perspectiva de derechos y de desarrollo humano, corrigiendo una mirada exclusivamente compensatoria. Y hay que reconocer que, con avances y detenciones, la política de reparaciones, empieza a llegar por lo menos colectivamente a muchos de los lugares afectados.

Al concluir este panorama, de rubros principalmente positivos, reiteramos que, a nuestro juicio, el desafío principal para un Estado peruano que se reclame democrático es el de establecer vínculos materiales de equidad y culturales de reconocimiento con ese enorme sector de peruanos que gruesamente identificaríamos con ese más del 40% que hoy sigue viviendo en la pobreza y la precariedad. Hemos mostrado los avances logrados a partir de la transición democrática, pero hemos señalado cómo ellos no logran aún revertir la dinámica de un tipo de crecimiento económico que lleva ya década y media de mostrar su insuficiencia en el Perú y en Latinoamérica. El reto no es regresar a la dinámica de la época anterior y oponer inversión privada a equidad social, mercado a Estado, técnicos a políticos. Nuestro desafío es inventar respuestas nuevas y plurales, para conquistar mínimos de equidad, en medio de brechas sociales que nunca tuvieron los países desarrollados. Por eso es que lo principal de las políticas públicas que requerimos no puede venir importado de países donde las condiciones sociales son muy diferentes. Esta gruesa realidad es reveladoramente muy poco expresada en el debate público nacional.

b. Reforma del Estado, gestión pública, política y ética

Sostuvimos en la primer parte que el análisis riguroso del Estado nos obliga a ver a este siempre complejamente como administración, como orden legal y de poder, y como referencia de una supuesta comunidad nacional. Avanzamos además a mostrar cómo el Estado democrático se presenta aún más indispensable en un mundo global y cómo esta legitimidad supone una relación consensual efectiva entre Estado y política con relación a la sociedad que sostiene a ambas. Y concluíamos recordando las pruebas recientes que

tenemos de que el Estado peruano tiene un viejo déficit que se manifiesta en las brechas profundas que nos separan internamente. Apuntamos a que no se trata solo, y quizás no centralmente, de una diferencia económica entre ricos y pobres, sino también a mundos regionales y culturales hoy más comunicados, pero aún descontraídos.

En la segunda parte, nos hemos detenido en el itinerario reciente de este Estado para describir los avances importantes ocurridos en él en la presente década y la necesidad de impulsar esa democratización para corregir, no solo el autoritarismo, sino el unilateralismo pro-mercado del Estado de los noventa. El equilibrio democrático tiene que estar sustentado en el núcleo mismo de las decisiones centrales. Es decir, en el cruce entre objetivos y legítimos intereses económicos privados de inversión con políticas públicas de redistribución y de inclusión o reconocimiento ciudadano. De una manera gruesa, pero ojalá clara, hemos querido mostrar que en un país como el Perú, hace mucho tiempo que este reto debió de ser mejor enfrentado. Las actuales condiciones de crecimiento de la economía y de democracia política abren, sin duda, un tiempo de oportunidad que los peruanos debemos aprovechar.

Si la intervención de la política y del Estado es indispensable para procurar este resultado —pues el equilibrio democrático no puede derivar espontáneamente del mercado— queda planteada la trascendencia de la política y de la gestión pública, en el presente peruano. Toca a la política alcanzar mejor calidad representativa. Contra lo que algunos piensan, nuestro problema no estriba en que surjan agitadores para azuzar el descontento de los que no se benefician con el crecimiento social. Lo grave está en que no tengamos políticos que, al representar constructivamente a esos sectores, logren poder democrático y hagan posible la redistribución de recursos que las políticas sociales requieren. Y es obvia la necesidad de políticas públicas y funcionarios eficientes trabajando para atender las necesidades básicas insatisfechas. Esos peruanos y peruanas son recursos humanos de enorme valor potencial si los atendemos bien y no la carga pesada que algunos prefieren abandonar a su suerte.

El mundo se organiza hoy a partir de sistemas funcionales muy racionalizados y tecnificados y al otro extremo a través de vidas personales fuertemente individualizadas. Nuestros propios sectores pobres, y sobre todo los jóvenes, están influidos ya por estos términos de organización de la sociedad. La política no volverá a ser la de antes. No toca aquí trabajar esa dimensión. Corresponde, sí, decir para terminar que, en una sociedad como la actual, la trascendencia de las políticas públicas es mucho más importante que antes.

El voto de los sectores pobres, como el de todos, tiene que ver ahora sobre todo con sus experiencias directas de la vida pública y en su caso, son aún muy dependientes de los servicios que el Estado brinda. Por eso es que hay que contribuir a devolver la dignidad al servicio y al funcionario público y darles los recursos para que puedan cumplir bien su labor. Es muy probable que la propia paz social se viera fortalecida rápidamente si políticas públicas de esta naturaleza se multiplicaran en el Perú.

En todo lo anterior hay una opción ética básica presente. La de tratar a nuestros compatriotas como nuestros asociados en el pacto ciudadano de personas libres, que debería sustentar algún día el Estado democrático. Lo que ocurre es que debemos recordar que esto no ha ocurrido como regla, sino solo como excepción en el Perú. De allí la desconfianza, el retraimiento, la agresividad latente. Los que podemos entenderlo podemos adherir a ese acuerdo ciudadano, como ya ocurre hoy, desde identidades profesionales muy distintas y desde casi todas las opciones ideológico políticas existentes en el país. Lo que hace falta es intentarlo de manera deliberada y constante con los que tienen razones materiales muy concretas, para creer que los derechos ciudadanos en el Perú no son para ellos y, por tanto, tampoco sus obligaciones.

En la mirada que ha estructurado estos apuntes, la reforma del Estado nos parece factible como resultado de un proceso colectivo con los actores múltiples que tenemos y podemos tener en la vida pública. Esa alternativa nos parece más consistente, en todo caso, que la confianza en la victoria de un solo movimiento político o de una sola corriente o ideología. Por eso, hemos insistido en la importancia de gestar el planeamiento consensual de políticas de Estado de largo aliento y fortalecer las instituciones, y no los actores individuales. Así, apuntamos al fortalecimiento de partidos políticos que puedan representar a todos los sectores sociales.

Concluyo reiterando que el «nosotros», para ser democrático, en el Perú y en los países andinos, tiene que ser multicultural, tiene que estar abierto a escuchar a quienes los hábitos no conscientes nos hacen ver y tratar como inferiores e insignificantes. Por eso, no hemos coincidido tampoco con la satanización genérica del funcionario público. Miles de ellos están justamente en el lugar debido, proporcionando servicios públicos a quienes más los requieren. Si lo hacen mal o en medio de corruptelas, hay que medir con mucha finura si es posible corregir y mejorar su comportamiento con alicientes adecuados o reemplazarlos por los procedimientos legítimos, sin caer en las condenas simplificadoras.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 2002 *Acuerdo Nacional 31 Políticas de Estado*. Cf. www.acuerdonacionalgob.pe
- ANDERSON, B.
Comunidades imaginadas: reflexiones sobre el origen y difusión del nacionalismo. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- BADIE, B.
 1992 *L'État importé: l'occidentalisation de l'ordre politique*. Paris: Fayard.
- CASTELLS, M.
 2003 *La era de la información: economía sociedad y cultura*. Madrid: Alianza Editorial.
- INFORME FINAL COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN
 2003 Lima. Tomo VIII: Tercera parte «Las secuelas de la violencia» Cuarta Parte: «Los factores que hicieron posible la violencia» y T. XIX: Cuarta parte: «Recomendaciones de la CVR hacia la reconciliación». Se puede consultar la versión electrónica en www.cverdad.org
- DRINOT, P.
 2006 «Construcción de la nación, racismo y desigualdad: una perspectiva histórica del desarrollo institucional en el Perú». En *Construir instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980*, PUCP, Universidad del Pacífico, IEP y John Crabtree ed., pp. 11-31.
- FUKUYAMA, F.
 1992 *El fin de la historia y el último hombre*. Buenos Aires: Planeta.
 2004 *La construcción del Estado: hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Barcelona: Ediciones B.
- NORTH, D.
 1993 *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- O'DONNELL, G.
 2004 «Acerca del estado en América latina contemporánea: diez tesis para discusión». En *PNUD: La Democracia en América latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Ediciones Aguilar, Altea, Alfaguara, pp. 149-191.
- PRATS, J.
 2004 «Gobernabilidad para el desarrollo». En *¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*. Carlo Binetti y Fernando Castillo (compiladores). Bogotá: BID-IGG Institut.
- VERGARA, A.
 2007 *Ni amnésicos ni irracionales. Las elecciones peruanas de 2006 en perspectiva histórica*. Lima: Solar.

PAPEL DEL ESTADO PARA UNA ECONOMÍA CONTRA LA POBREZA

Javier M. Iguíñiz Echevarría

Este trabajo se sitúa en el terreno de las orientaciones generales para el desarrollo económico del país y del correspondiente papel del Estado.⁸ No es, pues, un trabajo de diseño institucional, como lo son los que en este volumen tratan temas más específicos de reforma del Estado. Para resumir lo que sigue adelantaremos que, explícita o implícitamente, nos concentramos en los objetivos de la reducción de la pobreza y la desigualdad económicas, así como en la descentralización geográfica de la actividad empresarial. Con la mira en dichos objetivos destacamos lo que consideramos que son dos de los principales, aunque no asumidos a cabalidad, papeles del Estado: regulación de la competencia y promoción de la pequeña empresa. Damos por supuestos otros roles muy destacados, como los relativos a la estabilización macroeconómica, a la estabilidad jurídica, etcétera, donde no está en duda su importancia, aunque sí las maneras concretas de ejercerlos. De ese modo, nos aproximamos al problema del Estado a partir de algunas preguntas, entre ellas los «para qué» y los «cómo».

INTRODUCCIÓN Y PRESENTACIÓN

Para establecer el papel del Estado con relación a los problemas que concitan nuestra atención, debemos tener un diagnóstico sobre las causas de la pobreza y la vulnerabilidad, así como del centralismo que lleva a la concentración de los beneficios del crecimiento en la capital de la República. Para ello, vamos a desagregar las causas de la pobreza económica para hacerla más comprensible, pero, sobre todo, para especificar algunos de los diversos frentes de ataque a dichos problemas y algunos componentes de la acción estatal.

En la primera parte trataremos sobre la regulación de la competencia en el mundo de las micro, pequeñas y medianas empresas en los mercados internos de productos. Ahí se reproduce cotidianamente la pobreza, la desigualdad y, en consecuencia, el centralismo económico. Para entender el destino económico de la inmensa mayoría de los asalariados y empresarios, el de los

⁸ Lo que sigue extiende en no poca medida lo presentado verbalmente en el Seminario de reforma del Estado y añade algunos temas.

dependientes e independientes de todo tipo en el país, resulta necesario analizar el comportamiento de los mercados. Los mercados interno y externo se entrecruzan, pero consideramos que vale la pena distinguirlos todavía para poner el acento en el papel del Estado con relación al mercado interno. En ese mercado o, en realidad, conjunto de mercados, las altas y bajas productividades se reproducen cotidianamente y no son mero resultado de diferencias en la dotación inicial de recursos (naturales, conocimiento, salud, climas, derechos, etcétera). Ponemos el énfasis, pues, en procesos más que en activos.⁹

Recordando lo anterior, vienen al caso algunas distinciones para ubicar el orden y contenido de lo que sigue y establecer lo que queda fuera, en parte porque es más común encontrarlo en el debate nacional. En primer lugar, en el grueso de este trabajo, nos concentramos en las antípodas estructurales tanto de quienes han puesto sus expectativas en la inversión nacional o extranjera que explota en gran escala los recursos naturales,¹⁰ pero también nos distinguimos de algunos de los opositores que ponen su esperanza en la nacionalización para la repartición de los enormes beneficios que surgen de la explotación de esos recursos minerales, gasíferos, petroleros u otros.

En parte por lo anterior, pretendemos escapar no solo a la propuesta que se centraba en una planificación centralizada de más o menos toda la economía, cosa en la nunca creímos, sino también en la que aplica el mismo sistema, pero solo a un aspecto de la economía: la redistribución de las rentas provenientes de la explotación de recursos en gran escala dejando al más o menos libre mercado el resto de la economía. Algunos matices del nacionalismo actual apuntan, nos parece, en esa dirección. Al otro extremo encontramos la idea de un «libremercadismo» que, en realidad, oculta poderes fácticos y alienta monopolios sin crear suficientes contrapesos de poder en la economía. Ante esas perspectivas, en este trabajo nos situamos en el corazón de la economía más poblada de agentes y proponemos una ampliación y renovación de la regulación de los mercados.

⁹ No nos contraponemos a acentuar procesos, pero nos distinguimos de quienes proponen una visión y un curso del país muy determinado por su origen histórico, por las condiciones iniciales en cuanto a la distribución de recursos y derechos, y a la dotación que cada individuo logró en ese momento original. En la medida en que reconocemos que alguna condicionalidad de tal tipo existe, junto a otras de distinto tipo, pretendemos un diagnóstico y una serie de propuestas que explote lo más posible los márgenes de maniobra existentes para cambiar la economía.

¹⁰ Nos referimos, por ejemplo, al artículo publicado por el presidente García, «El síndrome del perro del hortelano» en *El Comercio*, Lima, 28 de octubre de 2007. Hemos comentado sobre el estilo del debate propuesto en ese artículo en «El presidente García y sus comentaristas». *Páginas*, N° 208, diciembre de 2007.

Finalmente, nos distinguimos también de quienes insisten en el tema de la competitividad sin entrar en serio al proceso competitivo, no solo a las reglas de la competencia sino al hecho de competir. Para usar un símil deportivo, no es lo mismo ser un buen equipo de fútbol (ser competitivo) que tener las reglas adecuadas para jugar (tener reglamentos), y ninguno de los dos equivale a jugar bien (competir). Aunque hay una relación entre los tres del acento, casi exclusivo en lo primero —esto es, en los activos—, debe pasarse a una visión que incorpore más el segundo y el tercero. A ese intento, siempre de manera incompleta, y a las consecuencias para establecer el papel del Estado, nos incorporamos en las páginas que siguen.

En la siguiente parte nos concentramos en la competencia entre las empresas porque, como hemos indicado arriba, queremos poner de relieve los mecanismos de reproducción de una pobreza y una desigualdad que se resisten a disminuir. Incluimos en ella una orientación general sobre el papel de la regulación de los servicios públicos, porque afectan a los consumidores y pequeñas empresas. En la tercera, retomamos nuestras propuestas sobre la manera de hacer más viable que en el pasado la emergencia y expansión de empresas en las regiones menos cercanas a los grandes mercados. En la cuarta parte añadimos como causa económica de la pobreza la desigual distribución del Valor Agregado de las empresas más productivas, generalmente medianas o grandes (salarios, seguros de desempleo, etcétera). Estamos, así, ante un aspecto importante del problema laboral y, para ello, nos basamos en lo aprobado en el Foro del Acuerdo Nacional. En la quinta parte, y recién una vez establecido el tipo de objetivos que proponemos, resumiremos una serie de orientaciones sobre la utilización de los recursos resultantes de la explotación en gran escala de los recursos naturales. La idea es, justamente, mostrar el carácter instrumental de esa parte de las políticas del Estado. Esa instrumentalidad a veces se escapa porque la aspiración nacionalista que acompaña estas políticas convierte a la mera nacionalización en un fin en sí mismo. Insistimos en que lo primero es el debate sobre el «para qué» y luego viene el «cómo», aunque, por supuesto, no pueden desconectarse del todo. En la sexta parte, tratamos sobre la subsidiariedad del Estado y el problema de la reducida magnitud de las transferencias de los beneficios de la actividad económica general del país a los pobres a través del Estado (educación, salud, seguridad social) y de la exclusión social de las mayorías en esos campos. En la séptima y última, hacemos un apunte sobre el poder y la participación ciudadana, condiciones para la viabilidad política de las propuestas de reorientación anteriores.

LA REGULACIÓN DE LOS MERCADOS Y EL MUNDO DE LA PEQUEÑA EMPRESA

En esta parte del trabajo vamos a analizar algunos de los mecanismos de esa reproducción con el fin de proponer al Estado un papel y una reforma institucional que le permita cumplir con la función de elevar y emparejar las productividades en todo lo posible sabiendo que no se trata, ni de lejos, de ponerlas en la punta mundial o igualarlas del todo. Trataremos de caracterizar las causas de la pobreza y de la desigualdad que corresponden a una economía de mercado, esto es, en la que sus empresas compiten, sobre todo, entre sí, aunque también con las del exterior. Sostenemos, pues, que la reproducción de la pobreza y las desigualdades, incluida la interregional, dependen de la manera como opera la competencia en los mercados. En resumen, el papel del Estado será regular esa competencia para colaborar en el objetivo de la reducción de la pobreza, la desigualdad y el centralismo. A pesar de no concentrarse en los activos, el objetivo es ambicioso porque se sitúa en el corazón del funcionamiento cotidiano de las empresas y en sus más inmediatos círculos concéntricos, sus mercados particulares, y no, como es costumbre en propuestas propias del radicalismo actual, en el proceso de distribución de ingreso nacional a través de la retención de rentas (mineras, petroleras, etcétera), o de la redistribución a través de la recaudación tributaria y del gasto público. Sobre esto último, también muy importante, avanzaremos más adelante.

a. La competencia en cada mercado

La realidad de la vida experimentada por las personas ocurre en mercados específicos, principalmente de mercancías y laboral. Por eso, hay que recordar que la heterogeneidad entre empresas ocurre en una economía «de mercado», de competencia en diversos mercados.¹¹ En una economía con presencia de mercados de bienes y laboral en todo el territorio nacional y, además, con gran apertura a las importaciones, la heterogeneidad en las características tecnológicas de las empresas, incluyendo entre ellas a la calidad de la educación de

¹¹ En la medida en que la producción para el propio consumo es una pequeña parte de la producción del país, entenderemos por empresas a todas las que producen algún bien o servicio para ofrecerlo en el mercado. Ello incluye a las labores comerciales o productivas de los independientes, así como al trabajo familiar. Aún así, es bueno recordar que la producción para el directo consumo familiar cumple un papel muy importante en la lucha por la supervivencia familiar de los más pobres del campo. Si incluimos el trabajo en la casa, sobre todo de mujeres, en este rubro la importancia se extiende al mundo de los pobres urbanos. Un artículo que recuerda algunos de esos puntos y otros más es el de EGUREN, Fernando, «El minifundio según el presidente García». *La República*, 22 de abril de 2007.

sus operadores, hace que las condiciones de las empresas para competir en las actividades en las que están más involucrados los pobres sean muy desiguales. Debido a la competencia, acentuada por la apertura de mercados al exterior, los precios tienden a la baja y eso afecta más seriamente a las empresas menos productivas y con menor capacidad de reacción tecnológica, generalmente las microempresas. La consecuencia es que para mantenerse en el mercado es necesario que las familias que mantienen un negocio, o los independientes, opten por rebajar sus costos laborales para sobrevivir como unidades económicas y acepten muchas veces situaciones extremas de pobreza, de vulnerabilidad y de evasión de toda ley que implique costos adicionales y pérdida de competitividad.¹² Así como en el Perú tener trabajo asalariado no es garantía de supervivencia familiar, tener un negocio tampoco lo es. Se puede ser empresario y pobre. Dada la extensión de la microempresa, en términos numéricos, la principal explicación de la reproducción de la pobreza económica es un efecto de la persistencia de esta desigualdad de productividades entre competidores en un proceso de competencia en cada rama de actividad (confecciones, calzado, comercio, servicios personales, etcétera). Un primer papel del Estado es crear formas innovadoras de regulación de la competencia en tales mercados. Sea por medio de políticas de compras estatales que estabilizan la demanda, sea de apoyo tecnológico y crediticio, sea de legislación laboral y protección social aplicada a los trabajadores familiares, o por otros medios, es necesario que el mundo de las pequeñas y microempresas no sea un cajón de sastre al que finalmente no se mira desde el Estado.

Normalmente, la regulación de los mercados se restringe a ramas de actividad que ofrecen servicios públicos de consumo masivo desde empresas monopólicas u oligopólicas de gran tamaño y poder político y de mercado. La razón es que en esas condiciones tales empresas pueden imponer, y dado su objetivo de maximizar las ganancias, precios a los consumidores que son superiores a los que podrían poner en condiciones de competencia más abierta entre empresas. Obviamente, esa regulación es fundamental y debe perfeccionarse técnicamente, así como independizarse cada vez más de las empresas reguladas. Sin embargo, tal regulación, diríamos clásica, no nos parece suficiente. A ella deseamos añadir una regulación poco común y que requiere de gran creatividad cual es la regulación de los mercados en los que el problema es otro:

¹² Se puede entender así por qué la apertura de mercados en los rubros en los que hay mayor presencia de pobres empresarios y asalariados o trabajadores familiares, confecciones, por ejemplo, empuja a la informalidad.

la existencia de gran desigualdad entre los competidores, de amplios contingentes de empresas muy pequeñas y de baja productividad y, como consecuencia de ambos rasgos, de gran y generalizada pobreza. También debe regularse la competencia en actividades y lugares del país en los que dominan los intermediarios a tal punto que exprimen de manera inmisericorde al campesino o al proveedor de piezas para confecciones. Los monopolios que dominan en esos mercados de intermediación, sobre todo en los lugares más alejados del mundo rural, deben dar lugar a una demanda más diversificada por los productos de los pobres. Bajo ciertas condiciones, las compras del Estado son una manera de regular esos mercados.

En los mercados existentes, agrícolas, pecuarios, artesanales, comerciales, turísticos, u otros, nuestro supuesto implícito al privilegiar en esta oportunidad la regulación de los mercados —en el sentido de intervenir en la estructura del mercado y en la actividad comercial— es que hay muchísimos micro y pequeños productores de bienes y servicios. No importa tanto qué proporción, para quienes el primer problema no es de recursos, sino de incentivos para ahorrar y utilizar racionalmente sus activos y que la regulación en esos mercados apunte a mejorar los incentivos para aventurarse de manera más decidida en proyectos de inversión. Mejorar los activos sin cambios en los incentivos es muy poco eficiente en el uso de los recursos destinados a ayudar a los pobres.

Un ejemplo interesante de regulación original es la que, de hecho, empareja en algo la capacidad competitiva de las microempresas y la de las de mayor tamaño y productividad por medio de una doble legislación. Es el caso de la legislación *ad hoc* en el campo tributario y laboral para las microempresas.¹³ A pesar de no referirse a ninguna rama en especial, las propuestas del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, así como la del Ministerio de Economía y Finanzas, inciden directamente en aquellas ramas en que predominan las micro y pequeñas empresas, y por eso las usamos como ilustración de regulaciones de mercados específicos. Nuestra razón de fondo para interesarnos en la legislación actual y en las propuestas de reforma no es que las microempresas se formalicen, sino que sigan constituyéndose en experiencias de descubrimiento vocacional y aprendizaje empresarial, técnico y administrativo, para muchos peruanos empobrecidos. El llamado mundo de la informalidad es, de lejos, el proceso de educación no escolarizada más extensivo y dinámico

¹³ Al momento de escribir la última versión de este texto, el debate dentro del Ejecutivo respecto de esta problemática, aunque no desde este enfoque, es intenso.

existente en países como el nuestro. Otros ejemplos de regulación pública tienen que ver con el sistema de instituciones de crédito y su puesta al servicio de la micro y pequeña empresa, o con las tareas de ampliación de cobertura que las empresas proveedoras de servicios públicos —como electricidad y otros— deben acometer como parte del papel que la sociedad y el Estado les asignan.

A lo ya señalado sobre la desigualdad entre competidores en una rama determinada, hay que añadir una característica adicional: el reducido capital necesario para entrar a competir en ella. Añadimos, así, a la competencia dentro de una rama; la competencia entre capitales que pueden irse a distintas ramas, según las oportunidades de ganancia que prevean. El que esos capitales sean muchas veces minúsculos no les quita ni un ápice de su carácter de competidores. La consecuencia de ello para la pobreza es paradójico pues, por un lado, son ramas que son accesibles a quienes tienen poco capital pero, por otro, son ramas congestionadas de competidores y, por ello, donde la lucha por la supervivencia como empresa se realiza muchas veces a costa de condiciones mínimas de trabajo y de vida familiar. Paradójicamente, el mayor acceso al crédito en pequeña escala contribuye a la sobrepoblación en los mercados en los que los pobres se encuentran más presentes. El papel del Estado debe ser apoyar, especialmente, quizá directamente, con crédito a nuevas actividades y nuevos mercados en pequeña escala para no sobrepoblar los mercados existentes.

La sobrepoblación de micro y pequeñas empresas urbanas y rurales compiten entre sí bajando precios. Es esta situación la que lleva a algunos empresarios formales o semiformales a acusar a los más informales de competencia desleal. La «deslealtad» proviene tanto del reducido costo de producción, debido al bajo nivel de vida que soportan los operarios de las MYPES y los independientes, como de la evasión de la carga tributaria y de diversos gastos no directamente salariales. Aunque parezca paradójico, dado el bajo nivel tecnológico en esas actividades y en el país, la pobreza económica, la carencia de muchos bienes, es condición de inclusión en los mercados de productos y laborales.¹⁴

Un papel importante del Estado es contribuir a la creación de otras fuentes de empleo de mayor calidad en cuanto a condiciones de trabajo y remuneración. En ese sentido, un crecimiento «de ancha base» y no concentrado en

¹⁴ Hemos tratado sumariamente al respecto en: «Pobreza como solución». *La República*. Lima, 30 de septiembre de 2007.

pocos sectores que, además, utilizan poca mano de obra, es fundamental para contrarrestar la excesiva proliferación de microempresas que ha resultado en que el Perú se sitúe en los primeros lugares del mundo en «emprededurismo», junto a niveles de pobreza superiores a los que corresponden con el nivel promedio de riqueza en el país. La revitalizada discusión sobre el «modelo de desarrollo» en el país gira en torno a la capacidad de absorber mano de obra y el crecimiento que tienen los distintos sectores de la economía nacional. Otra política que contribuye a descongestionar los mercados de las MYPES es la que eleva los salarios y sueldos en las empresas formales.

b. Los servicios públicos

La problemática de la regulación de los servicios públicos ha devenido en una especialidad profesional en sí misma. Ello revela lo acotado del campo y la importancia que ha adquirido en la administración de la economía. No podemos recoger en este trabajo la complejidad de temas que supone la propuesta de una reforma institucional en este campo a pesar de que los servicios públicos, agua, desagüe, electricidad, etcétera, son muy importantes para el bienestar de la población, para el progreso de la economía en general y para la producción en pequeña escala. La inquietud por esta última nos lleva de todos modos a recordar ciertas orientaciones que nos parecen básicas.

Lo primero que hay que señalar es que la misión de la actividad reguladora debe quedar claramente establecida, como la protección al consumidor. Esta orientación básica y fundacional de la regulación en el mundo moderno puede chocar con la reciente insistencia en que la tarea prioritaria de la regulación es defender a las empresas respecto del propio Estado. El papel de este sería, entonces, promover la inversión a cualquier precio, lo que equivale a desproteger al consumidor. La razón del acento pro-grandes empresas está en la renuencia a invertir en países en los que los gobiernos pueden recurrir a la estatización de instalaciones en las que ya se ha invertido o, más comúnmente, a cambiar las reglas en contra de las empresas una vez que estas ya han invertido en instalaciones que no pueden tener un uso alternativo. Es el caso, por ejemplo, de tuberías, postes, cableados eléctricos. Ciertamente ese es un peligro, pero el intento de evitarlo puede llevar a que las empresas exijan condiciones para realizar la inversión que atentan contra la calidad del servicio, su precio o la cobertura. El equilibrio es pues delicado, pero su solución debe tener en cuenta que la última fuente de legitimidad de las empresas

proveedoras del servicio y de los Estados que establecen las reglas es que sirvan al mismo público al que el Estado se debe. A nuestro juicio, la orientación gubernamental dominante en el momento actual se sesga hacia el criterio en favor de la defensa de las empresas respecto del propio Estado. Tenemos un Estado y no solo un gobierno atemorizado de sí mismo. Por ejemplo, al momento de escribir este trabajo, una alianza entre el Estado y las empresas mineras ha llevado a que la sociedad civil ponga en cuestión la institucionalidad reguladora del medio ambiente exigiéndose mayor autonomía respecto de las empresas y del mismo Estado. La sociedad exige así un lugar distinguible de ambos para defender intereses de la ciudadanía más afectada por la destrucción del medio ambiente. De ese modo, y en parte por presión internacional, un nuevo servicio público, el cuidado del medio ambiente, correspondiente a los derechos de nueva generación, puja por adquirir el mismo status que tienen los de educación o salud.

Un segundo criterio para la actividad reguladora se deriva del primero cuando se aplica a un país subdesarrollado y con amplias poblaciones carentes de servicios públicos elementales. Nos referimos a la cobertura de los servicios.¹⁵ Por eso hemos incluido este tema en el análisis de los procesos de las pequeñas y microempresas. Si el papel del Estado en el que estamos insistiendo es el de promover y apoyar todas las iniciativas que apuntan a ensanchar la base sectorial, regional y social de la actividad económica, la importancia de la cobertura de los servicios es evidente. Al respecto, resulta necesario destacar que dicha importancia le da un status elevado frente a otros objetivos, como pueden ser la eficiencia del servicio o el aporte al equilibrio fiscal u otros que pudieran surgir. Sin cobertura universal de los servicios, la protección al consumidor aun siendo buena resulta parcial. En una economía con tanta difusión de iniciativas empresariales en pequeñísima escala, la cobertura universal deviene en una condición de supervivencia no solo familiar, sino también empresarial y de aumento de calidad en la producción y productividad en ellas.

Aunque en el terreno de la cobertura se está avanzando en el Perú, los retrasos al respecto son muy grandes y se requiere mayor claridad respecto de la prioridad de este criterio. La razón de esta exigencia es que puede haber diversos conflictos entre la ampliación de la cobertura y otros criterios. Uno de

¹⁵ Véanse consideraciones más específicas que las que siguen en Távora, José I. y Giannina Vaccaro. «Límites estructurales a la expansión de telecomunicaciones en el Perú». Coyuntura, Año 2, N° 8, Pontificia Universidad Católica del Perú. <http://www.pucp.edu.pe/cisepa/coyuntura/08.pdf>

ellos es el de la calidad del servicio. El dilema cobertura-calidad es importante y debe ser enfrentado abiertamente. Por encima de ciertas calidades mínimas irrenunciables en los servicios ofrecidos existen aspectos legítimamente debatibles debido a que ciertas exigencias de calidad adicional pueden implicar costos que atentan contra las posibilidades de ampliación de cobertura. El tema es especialmente delicado en un momento en el que los Gobiernos regionales deben asumir cada vez más plenamente responsabilidades en este campo. Por ejemplo, la prioridad indicada obliga a una expansión geográfica de muchos servicios y el aprendizaje en su administración y utilización con las inevitables ineficiencias del caso. Será común encontrar diferencias de calidad de ciertos servicios conforme se expandan. En otros, donde los servicios son indivisibles porque se proveen por redes unificadas, como en el caso de la electricidad, no habrá opción a la de expandir con una calidad homogénea determinada por los clientes más exigentes. La ciudad capital y cada vez más ciudades del «interior» y algunas empresas exportadoras exigen calidades de nivel internacional. Este tipo de dilemas se debe enfrentar recurriendo a la deliberación pública. Una importante tarea de reforma del Estado consiste en la institucionalización de la coordinación y división de atribuciones entre sus propios niveles.

Otro dilema es el relativo a las tarifas y la política de reducción de precios del servicio siguiendo criterios de productividad. Pasar los beneficios del aumento de productividad a los consumidores que ya utilizan un servicio es bueno; incorporar a los que están a punto de acceder y que no lo hacen por razones de carestía también, pero menores tarifas tienen el defecto de que desincentivan la inversión en zonas del país con bajas densidades demográficas y geográficamente distantes. Se requieren, pues, métodos para revertir desincentivos a la inversión en zonas poco pobladas, por ejemplo, trasladando parte de la recaudación de las tarifas al apoyo a la inversión o al subsidio de las tarifas en esas zonas.

Como en estos asuntos los estándares de países económicamente más desarrollados son más exigentes y sientan la pauta para los países que buscan alcanzarlos, la tarea de la regulación adquiere un status internacional, aunque no sea más que por emulación y exigencia de calidad y productividad de los usuarios, que tienen que competir con importaciones o exportar. Estos estándares son materia de debate en países subdesarrollados y no faltan gobiernos que por presión de las empresas restringen la incorporación de los más avanzados por ser normalmente más costosos.

Un tercer criterio en importancia nos parece que es el de la transparencia y la fiscalización social. Este criterio tiene una connotación política antes que técnica porque no se trata de instrumentos que faciliten dicha transparencia, como pueden ser páginas web con decisiones y cifras, informes al Congreso de la República u otros sino, sobre todo, de una institucionalidad que asegure en toda la medida de lo posible la presencia de los ciudadanos en la gestión y en la evaluación de los resultados de la regulación. A fin de cuentas, la misión de la regulación, el establecimiento de prioridades, la calidad del servicio y la autonomía de las entidades reguladoras dependen en gran medida de lo que la conciencia y la fuerza de la ciudadanía exigen o dejan de exigir. El papel de un Estado con vocación democrática debe consistir en ser proactivo para abrir diversos cauces de participación ciudadana, cosa en la que estamos atrasados respecto de otras realidades y respecto a la cual hay un recelo oficial que se expresa en la escasa audiencia a ONGS interesadas en defender a los consumidores o, incluso, a la Defensoría del Pueblo.

Nos parece que debe quedar claro también que los ciudadanos no son meros consumidores de servicio, meros clientes. Por la naturaleza de los productos, y por la conciencia del derecho de las personas a ellos, su status de ciudadano debe ejercitarse, por ejemplo, al exigir el diseño adecuado y prácticas concretas de las instituciones reguladoras. No es la situación en el caso de muchos bienes y servicios, aunque sí en algunos que por la importancia que tienen en la canasta familiar se consideran bienes «políticos», como el pan, sin ser materia de regulación al nivel de institucionalización que corresponde a la electricidad y otros.

Consideramos que de la importancia de la ciudadanía se deriva un cuarto criterio, el de la suficiente autonomía de las entidades reguladoras respecto de las empresas y del propio Estado y, obviamente, de los gobiernos de turno. Al respecto, hay ciertos mínimos de discusión en el país a pesar de lo nueva que es esta problemática. El progreso y el retroceso en el diseño de las instituciones y de la regulación de la actividad reguladora dependen de la voluntad del gobierno de turno y del papel correspondiente que le asigna al Estado.¹⁶

¹⁶ Un balance detallado de muchos de estos puntos hasta el fin del gobierno de Alejandro Toledo se encuentra en: TÁVARA MARTÍN, José (2006). «La regulación del poder de mercado y la transición a la democracia». En: CRABTREE, John. *Construir instituciones: democracia, desarrollo y desigualdades en el Perú desde 1980*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico e Instituto de Estudios Peruanos. Una actualización por el mismo autor en: «Regulación y democracia: balance de las reformas y agenda pendiente». *Derecho y Sociedad*. Año XVII N° 26 (2006: 84-95).

ORIENTACIONES PARA ELEVAR LA PRODUCTIVIDAD EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL¹⁷

En esta parte incorporamos la orientación para las políticas destinadas a cambiar los procesos productivos dentro de las empresas. Ya no como en la anterior, en los intercambios en los mercados que están determinados en buena parte por sus estructuras. En primer lugar, partimos del amplio consenso respecto de que una tarea de los gobiernos es promover la elevación de la productividad y competitividad económica así como diversificar en la mayor medida posible sus actividades económicas. Muchas de ellas, particularmente las agropecuarias y de transformación primaria en pequeña escala, ocurren en lugares alejados de los principales mercados. Con el fin de contribuir a ese objetivo, sugerimos partir de dos miradas a la peculiar geografía de muchas de nuestras regiones: la relativa a las dificultades geográficas para llegar a los principales mercados y la que destaca la megadiversidad del país

La descentralización económica supone revertir la desventaja de la distancia desde muchos pueblos a los principales mercados. Para ello, hay que construir carreteras y mantenerlas. Una tarea ineludible para los gobiernos de todos los niveles es esa. Cuáles deben ser esas carreteras supone cálculos específicos y detallados que ya se han hecho para algunas regiones como, por ejemplo, Cajamarca.¹⁸ Pero eso no es sino un paso, incluso uno menor de todo el proceso para constituirse como regiones competitivas en una gama amplia de productos y desde diversos valles; esto es, no solamente en algún producto y lugar minero, energético o pesquero. Lo más importante en el largo plazo no es mejorar las vías: es cambiar aquello que se transporta. Hay que pasar de productos con mucho peso y poco valor a otros que valgan mucho por unidad de peso. Ello supone innovar en la elección de los bienes que se producen y/o transformarlos para que pierdan peso y aumenten de valor. De ese modo, el componente de transporte en el costo unitario del producto será pequeño y cada vez menor, y estar a muchos kilómetros del mercado no será un desincentivo importante por la desventaja que supone la competencia con los que produciendo el mismo producto se encuentran

¹⁷ En esta sección reproducimos, con pequeñas variaciones, el artículo: «Naturaleza e innovación en las regiones». *La República*, Lima, 4 de marzo de 2007.

¹⁸ Véase: GUERRA GARCÍA PICASSO, Gustavo, Verónica MINAYA LAZARTE y Roberto MOSQUEIRA RAMÍREZ. «Cajamarca Lineamientos de política de infraestructura económica». En: GUERRA GARCÍA, Francisco, editor (2006). *Contribuciones para una visión del desarrollo de Cajamarca*. Cajamarca: Asociación Los Andes de Cajamarca.

económicamente más cerca. «Transformar antes de transportar» puede ser una consigna adecuada.

Esto es importante, además, porque las carreteras son siempre de doble vía. El sentido económico de recordarlo no es por lo ancho de la carretera, sino que es porque las vías no solo permiten «sacar» los productos. También facilitan la llegada de productos competitivos de otros valles y regiones, e incluso del extranjero, lo que acelerará la quiebra de algunos productores locales y promoverá la concentración geográfica de la producción rentable en menos lugares y, con ello, una mayor migración y más rápido despoblamiento. La carretera trae y lleva todo lo bueno y malo de los puntos que conecta; trae oportunidades, pero también las quita. Finalmente, la agregación de valor *in situ* es importante porque desde muchos lugares de la Sierra y de la Amazonía hay que transportar los bienes producidos por carretera, cosa que resulta desventajoso cuando se tiene que competir con productos de bajo valor por unidad de peso (por ejemplo, arroz) que vienen de mucho más lejos en términos de distancia, pero que se transportan mucho más económicamente por vía marítima.

Es necesario introducir una segunda característica de muchas de las regiones más pobres del Perú. La descentralización en el Perú supone elevar la competitividad de actividades que se realizan no solo en zonas alejadas sino también agrestes, en medio de grandes accidentes geográficos, muchas veces en valles pequeños, unos muy distintos de otros en altura, clima y cultura. De ahí la gran biodiversidad que nos caracteriza como país. En un mundo económico en el que la competencia se realiza a menudo en base a «economías de escala», esto es, al abaratamiento por aumentos en el volumen de la producción de las empresas, desde muchas regiones del Perú es necesario pensar las tecnologías adecuadas de otra manera que la usual en el extranjero o en las grandes ciudades. Como la distancia, también la megadiversidad que caracteriza al Perú tiene su precio en términos económicos, a no ser que se la convierta en una aliada. Buena parte de la tecnología pensada para operar al nivel del mar y para grandes volúmenes de producción sirve de poco en muchas de las regiones del país. Por eso, resulta necesaria una tecnología correspondiente a la biodiversidad existente, no la que correspondería a las explotaciones de la pampa argentina. «Producir poco de muchas cosas y no poco de muchas» puede ser una segunda consigna en muchas de las regiones del país. Pero a lo señalado hace falta añadir un punto. Producir en poca cantidad y vivir bien supone que lo poco que se produce sea de alta calidad para que su precio permita vivir adecuadamente a la familia productora. Producir poco y malo

es pobreza. Los gobiernos de todos los niveles y la cooperación internacional deben aumentar su aporte a la adaptación de la tecnología a las condiciones de las regiones del país. Una relación mayor entre CONCYTEC y los gobiernos regionales y locales facilitaría una rápida selección y adopción de tecnologías apropiadas, propias y ajenas, a esas condiciones geográficas y a las exigencias de calidad. Un papel del Estado es favorecer la relación entre las comunidades de innovación tecnológica y los productores, pero no solo con aquellos medianos y grandes, sino también con los micro y pequeños de todo el país.

EL ENTORNO DEL MERCADO LABORAL Y LA CALIDAD DEL EMPLEO SALARIAL

El segundo gran mercado o serie de mercados que influyen más directamente en la pobreza y la desigualdad es el laboral. Su regulación es una tarea tan clásica como ineludible para el Estado. El conflicto de clase obliga a una intervención pública que atenúe los costos humanos del progreso. Una manera de abordar el asunto es la propuesta por el Acuerdo Nacional y consiste en establecer un objetivo claro y exigente y en ampliar la acción al conjunto de espacios que inciden de maneras directas e indirectas en la cantidad y calidad del empleo asalariado. El papel del Estado es especialmente importante en lo que a la calidad se refiere porque el mero hecho de promover la inversión privada no lo asegura. Por eso, el Foro del Acuerdo Nacional incluye como objetivo de sus propuestas al trabajo digno que define como: «el trabajo de calidad en condiciones de libertad y equidad, en el que los derechos son protegidos, cuenta con remuneración adecuada y protección social».¹⁹

La amplitud de los campos de acción conducentes a la generación y ampliación del trabajo digno incluyen, por supuesto, el crecimiento económico y la estabilidad de los indicadores macroeconómicos, así como un mínimo de estabilidad social e institucional que permita procesar y resolver conflictos por cauces concertados suficientemente anchos como para que la interrupción de la actividad económica en la empresa o en el país, o el ejercicio de la violencia no sean la herramienta privilegiada de lucha por los derechos laborales. Una más elevada recaudación tributaria y la existencia de programas sociales de amplio alcance social y regional son aspectos que atienden dimensiones importantes del desarrollo humano y reducen la centralidad de las relaciones laborales para que las familias alcancen cada vez mayores niveles de educación, salud y seguridad social. Todas estas condiciones de entorno, y otras

¹⁹ *Pacto de Mediano Plazo por la Inversión y el Empleo Digno.*

que enumeramos a continuación, no son necesariamente previas en el tiempo a las reformas propiamente laborales. Las tensiones y conflictos en el campo laboral han mostrado a lo largo de la historia ser un factor también causal, acicate para muchas reformas que luego constituyen contextos favorables para nuevos avances en productividad y competitividad.

En todos los países, pero sobre todo en aquellos que como el Perú tienen limitaciones para insertarse en la economía mundial en base a su conocimiento acumulado y, a la vez, dependen mucho de la importación de materia prima, maquinaria y conocimientos aplicados a la producción, el entorno o contexto internacional es muy importante. Un aspecto de la promoción de empleo de calidad consiste en políticas que reduzcan el peligro de las crisis y procesos inflacionarios por restricción externa. Finalmente, una política educativa y de capacitación, así como de innovación tecnológica son también condiciones contextuales importantes para encauzar la creación de trabajo asalariado digno.

Estos últimos aspectos son ya una parte de una política laboral en el sentido amplio que le damos al término y que el Estado debe acometer. Frente a la contraposición entre cantidad y calidad del empleo, que es tan utilizada por ciertos medios empresariales con el argumento de que el aumento en la cantidad conlleva un deterioro de todos los aspectos de la calidad que supongan costo económico, es necesario dar con propuestas que faciliten la mejora de cantidad y calidad. En ese campo, la promoción de la innovación tecnológica, la inversión en maquinaria y equipo en las empresas de todos los tamaños, la construcción de infraestructura vial y de comunicaciones en todo el territorio nacional, el estímulo a la organización de cadenas productivas y de formas empresariales asociativas que fortalezcan la productividad y, por ese medio, la competitividad, son el prerrequisito para un pacto social capaz de incorporar condiciones dignas de trabajo y una repartición consensuada en lo fundamental del valor agregado por la producción.

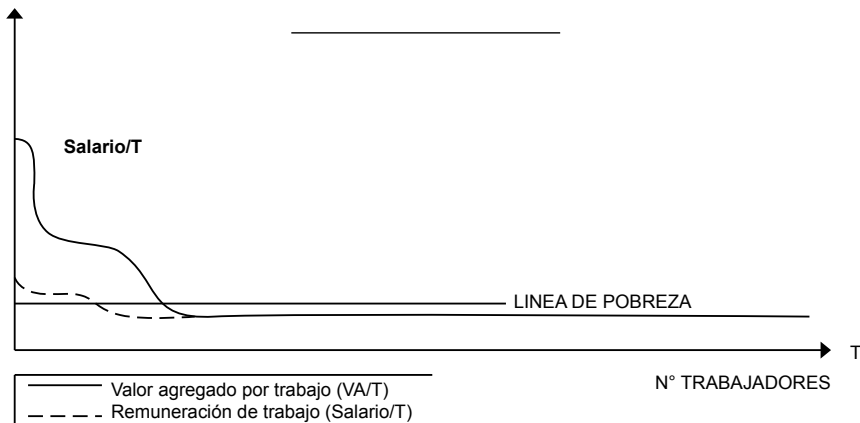
En un proceso que incluya buena parte de tales elementos, una política de remuneraciones y de protección social tiene más viabilidad y estabilidad. La relación más estrecha entre productividad en las empresas y remuneraciones es un medio importantísimo para convertir el empleo en digno. En una economía dinámica y con esas condiciones de entorno es más sencillo conciliar aspectos que un estrechamiento del enfoque laboral impide. Por ejemplo, la combinación más adecuada posible entre flexibilidad laboral con dignidad del empleo asalariado. Las fórmulas posibles son diversas, pero no pueden hallarse

en el conflicto que encontramos típicamente a nivel de cada empresa. De ahí el papel crucial del Estado y de las dirigencias político-partidarias en regímenes democráticos. También resulta importante el Estado en la creación de instancias gremiales de diálogo y concertación que facilitan el encauzamiento de muchos de los conflictos laborales en una ruta con bajos costos sociales y económicos.

EL PAPEL DE LAS RENTAS DE LOS RECURSOS NATURALES Y LA COHESIÓN INTERNA

Una vez que hemos analizado los procesos económicos, tanto en el intercambio como en la producción que ocurre en las partes de la economía donde se ubica la mayor parte de la Población Económicamente Activa, debemos incorporar un aspecto que está mucho más presente que ellos en la discusión nacional. A manera de introducción general debemos empezar recordando que una característica de la economía peruana, y seguramente de los países subdesarrollados, es la gran heterogeneidad de las unidades económicas en cuanto al valor agregado por trabajador a que dan lugar. Los datos para ilustrar dicha heterogeneidad son diversos y se encuentran diferentes estimaciones de la distribución de ese valor agregado por trabajador, pero todas ponen de relieve la enorme proporción de la PEA (entre 70 y 80%) de trabajadores asalariados e independientes que laboran muchas horas, pero ganan muy poco, sobre todo en unidades económicas de tamaño menor y poco tecnificadas. Un gráfico estilizado que representa la estructura del valor agregado por trabajador en el país puede ayudar a grabar en la mente la mirada que proponemos.

Gráfico 1



La desigualdad de productividades en el país, visto en su conjunto, es resultado de muchísimos procesos a nivel de rama de producción, a nivel de cada uno de los mercados de bienes y servicios, y laborales. De ellos hemos tratado en las partes anteriores. En esta debemos traer a colación un rasgo clásico de nuestra economía: la existencia de rentas diferenciales²⁰ como generalmente en la minería, el gas o el petróleo de los países con recursos menos explotados. Ello abre una posibilidad excepcional de llevar a cabo un proceso de redistribución que, como insistió Stiglitz en su reciente visita a Lima,²¹ puede realizarse sin afectar los incentivos de los empresarios en el conjunto de la economía en la medida en que no se le quita a nadie el resultado que su competencia en el mercado establece normalmente para su inversión.

Tomando en cuenta la heterogeneidad estructural del país, el objetivo del desarrollo económico es tanto elevar como homogeneizar la condición competitiva de los productores en el mercado con el fin de que más gente pueda vivir con decoro sobre la base de su trabajo como asalariado o como empresario de cualquier tamaño. Esa homogeneización debe ocurrir en las ramas en las cuales compiten los distintos tipos de productores, pero también, y principalmente, por medio de cambios en el mercado en el que compiten, esto es, por el movimiento de capitales de una rama o producto de otro y, de ese modo, por medio de la diversificación de los mercados en el país, de la ampliación y renovación de la gama de productos que se elaboran y ofrecen.

La transformación más necesaria del perfil del valor agregado por trabajador, y de la productividad que ella expresa,²² supone en grueso elevar la altura de la larga parte derecha del Gráfico 1. Para ello, consideramos que se requieren dos grupos de acciones: las de los propios agentes económicos en el mundo, compuesto por micro y pequeñas empresas en el campo y la ciudad, y las que conectan constructivamente la parte más productiva y competitiva, que hemos ubicado en la parte izquierda del Gráfico 1, y la parte derecha, con

²⁰ Se entiende por renta diferencial aquella que se añade a la rentabilidad media del capital en la economía y que resulta de la explotación de recursos naturales de una calidad alta, no fácilmente accesible a otros competidores y que permiten de manera bastante estable costos unitarios de producción excepcionalmente bajos en ese mercado.

²¹ Se realizó en diciembre del 2007.

²² El valor agregado y la productividad tienen una relación más compleja de lo que parece, pues dicho valor depende de las características de la actividad empresarial, pero también de los resultados del proceso competitivo. Desde Adam Smith se sabe que el valor recibido en el largo plazo por los capitalistas de una economía se reparte principalmente en función del capital invertido y no de su mayor o menor entusiasmo y habilidad. En ese sentido, las PYMES se caracterizan por tener poco capital y retener para sí una parte pequeña del valor agregado generado en el país.

más necesidad de apoyo. Desde distintos ángulos, ya hemos analizado en la parte II y III el primer tipo de orientación. Veamos las características que nos parece que debe tener el segundo tipo.

Como hemos señalado ya, en demasiados casos, el progreso empresarial de grandes, pero sobre todo de pequeñas empresas, se asienta en el mantenimiento de la pobreza de sus trabajadores o proveedores y no en la innovación tecnológica y el aumento civilizado de la competitividad, que es más fácil que surja cuando ocurre dicha innovación.²³ En otras palabras, el principal papel del Estado, para ser adecuadamente inclusivo, debe ser apoyar el aumento de la productividad de MYPES urbanas y del campo. Hasta ahora están básicamente abandonadas a su suerte. Se trata de emparejar el acceso a las oportunidades de competir y progresar económicamente, de reducir la heterogeneidad tecnológica y competitiva en el país. Vamos a entender que ese es un aporte de la economía a la cohesión social del país y vamos a resumir el rol del Estado en dos aspectos: revertir la restricción externa y la división social y regional internas.

Las tres «conexiones» que presentamos a continuación buscan vincular el extranjero con el país, el Estado con la sociedad, la capital con el resto del territorio, las grandes empresas con las pequeñas y constituyen objetivos de mediano y largo plazo.²⁴

a. Conectar la generación de divisas con el aumento de la productividad y ampliación de mercados de las Pymes de todas las regiones del país

Ello supone entre otras cosas:

- 1) Aumentar de manera rápida y continua las exportaciones, lo que equivale a una exportación cada vez más diversificada y con mayor elaboración²⁵
- 2) Retener una parte creciente de las divisas generadas en el país por medio de negociaciones con las empresas exportadoras

²³ A esto último, más que a la mera explotación de recursos naturales, debe aportar el Estado como han sugerido o señalado bastantes comentaristas del reciente artículo del presidente García. («El síndrome del perro del hortelano». *El Comercio*, 28 de octubre de 2007.)

²⁴ Esta parte, con pequeñas modificaciones, está tomada de IGUÍÑIZ ECHEVERRÍA, Javier M. (2003). «Nuevo papel económico del Estado y la sociedad en el Perú: cuatro conexiones». En: *Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (2003) Aportes para una estrategia de desarrollo humano y superación de la pobreza*. Lima: MCLCP, pp. 23-28.

²⁵ Es la orientación de la décimo octava política de Estado en el Acuerdo Nacional.

- 3) Usar una creciente proporción de esas divisas para la importación de conocimiento (equipos, maquinaria, etcétera) reduciendo la importancia relativa de las importaciones agropecuarias
- 4) Crear facilidades crediticias y de capacitación a las PYMES de todo el país para la mejor organización empresarial, la mayor inversión en maquinaria y equipo y para comercializar en mercados cada vez más amplios

b. Conectar la recaudación tributaria con la universalización de la enseñanza y otros servicios públicos necesarios para la creación de «capital humano»

Ello requiere por ejemplo:

- 1) Elevar la recaudación tributaria reduciendo la evasión, elusión y estrechez de la base²⁶
- 2) Reducir la proporción de gastos improductivos (burocráticos, defensa) en el presupuesto público del país
- 3) Elevar la proporción del gasto público en educación, salud y seguridad ciudadana²⁷
- 4) Homogeneizar la calidad de la enseñanza priorizando especialmente la elevación de la calidad de la educación en las escuelas del campo

c. Conectar la demanda nacional e internacional con la oferta de las PYMES en todo el país

Para ello, consideramos que se requiere, al menos:

- 1) Reformar la legislación laboral con el fin de que los aumentos de productividad sean mejor distribuidos y contribuyan más a la expansión del mercado interno. Véase parte iv.
- 2) Priorizar el mantenimiento de las vías de transporte existentes y mejorar el servicio de puertos y aeropuertos.
- 3) Ampliar la infraestructura de comunicación electrónica.
- 4) Estimular la creación de cadenas productivas entre empresas industriales y comercializadoras y pequeñas empresas productoras del campo y la ciudad.

²⁶ El Acuerdo Nacional estableció la necesidad de una presión tributaria «no menor al 18% del PIB».

²⁷ Una de las pocas cifras acordadas en el texto principal de la décimo segunda política de Estado del Acuerdo Nacional es la que pone como objetivo llegar gradualmente al 6% del Presupuesto de la República.

En muchas de las orientaciones anteriores hay gran consenso en el país, pero, gracias a los varios años de crecimiento económico en democracia, parece que es el tiempo para el debate sobre varios de los puntos más difíciles. En el debate nacional, poco a poco se ha vuelto a los temas económicos. Hasta no hace mucho, el asunto económico no era materia de discusión política. Las diferencias entre candidatos se centraban en aspectos de política social. Luego, en las elecciones del 2001, se introdujeron alternativas de reactivación económica junto a la política social. Hoy es más común volver a introducir los aspectos estructurales de la economía peruana y los objetivos de largo plazo se ponen en la mesa. Tras la gran crisis del Estado y tras las propuestas de reducir su tamaño y sus tareas a su mínima expresión, la sociedad pide un Estado que asuma más responsabilidades.

INCLUSIÓN SOCIAL: SUBSIDIARIEDAD Y UNIVERSALIDAD

La subsidiariedad está en el trasfondo de la discusión sobre quién es el principal responsable de atender las demandas sociales de educación, salud y seguridad social.²⁸ Nos parece que la cohesión social depende de lo que hemos tratado en las partes anteriores del trabajo, pero también de atender esas demandas sociales y de la manera de hacerlo. A la cohesión conflictiva propia de la competencia en la economía y de la lucha sindical se le añade una cohesión más explícita y más directamente cooperativa que se expresa en el acceso universal a ciertos servicios públicos. El debate sobre la naturaleza de dicho acceso sigue en pie. Por ejemplo, en el debate sobre subsidiariedad en el contexto del Foro del Acuerdo Nacional era evidente que, en actividades «sociales», definir el papel del Estado como subsidiario no era adecuado a propósito de la justicia o la defensa, o no era tan absoluto como se pretende para el caso empresarial. Sin embargo, el criterio de la subsidiariedad de la actividad estatal se pretende aplicar ya no solo al empleo,²⁹ sino cada vez más también a la educación y la salud, por lo menos en el sentido de que el Estado debe atender las demandas por atención de salud y de educación de quienes no pueden pagar la tarifas que estipula el sector privado para

²⁸ Esta parte es tomada con ciertas modificaciones de: «Cohesión, responsabilidad social y economía: reflexiones desde un país andino». En: COTLER, Julio (editor). *La cohesión social en la agenda de América Latina y de la Unión Europea*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Observatorio Relaciones UE-América Latina (OBREAL). Diciembre 2006, pp. 117-138.

²⁹ Hemos tratado el problema de la subsidiariedad en: «Subsidiariedad del Estado y empleo adecuado ¿El perro del hortelano?». *Páginas*, 185, febrero de 2004.

realizar dichas tareas curativas y pedagógicas. Una diferencia con el caso de las empresas productivas es que, mientras en estas el Estado poseía y posee un número ínfimo del total de las empresas del país, en los de la educación y salud debe encargarse de proveer la mayor proporción de los servicios del país. Mientras la pobreza sea tan extendida, el papel del Estado no será subsidiario en el sentido de encargarse de una parte menor de esos sistemas, aunque sí lo sea en el sentido de estar asumiendo un papel que el sector empresarial privado no quiere asumir por su propia cuenta y riesgo por ser poco rentable.

La creación de derechos sociales ha sido el modo en que las sociedades desarrolladas han cubierto en gran medida lo que el mundo de la economía no había asumido como su compromiso político. En los países latinoamericanos con menos pobreza y con mayor herencia europea se ha avanzado relativamente más por ese camino que en el caso de los países con mayor proporción de indígenas y mayor influencia norteamericana; sin embargo, en ningún caso se ha llegado lejos y se han registrado significativos retrocesos.

A manera de ilustración, podemos reproducir uno cualquiera de los típicos artículos constitucionales al respecto: «El Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida» (Artículo 10, Constitución Peruana de 1993). El carácter progresivo es muy importante para nuestro tema, pues en un contexto de pobreza generalizada la restricción presupuestal adquiere importancia por un doble motivo: los recursos fiscales son pocos y las necesidades de seguridad son muchas.

La competencia económica, hoy globalizada, con todo lo que tiene de conveniente acicate, es un proceso muy difícil de sobrellevar cuando la mayor parte de la población laboral de un país participa en ella en situación de pobreza y desde las empresas mundialmente menos competitivas de cada rama de producción o mercado.³⁰ Resultan, por ello, muy comunes las derrotas comerciales y la desmoralización. Las políticas del Estado de Bienestar y de las focalizadas «lucha contra la pobreza» actuales cubren parcialmente ese vacío de responsabilidad. Lo parcial de la cobertura se debe en parte a la enormidad del problema a atender. ALC sigue masivamente inmersa en la problemática de la subsistencia. De acuerdo a recientes cifras de la Comisión Económica Para

³⁰ Por eso, equiparar el papel de los microempresarios de hoy en el Tercer Mundo con el de los «informales» que lideraron la revolución industrial desde los márgenes del *establishment* mercantilista de la Europa del siglo XVIII, como hace De Soto, es un grave error.

América Latina (CEPAL), alrededor de las tres cuartas partes de la población ocupada no estaría generando un ingreso que supera la línea de pobreza familiar; una línea que representa cada vez peor los límites mínimos de una vida adecuada. La relación entre el tamaño de las actividades con ciertos mínimos de productividad y las necesidades de protección es totalmente distinta que en Europa.

Frente a esa demanda tan amplia de protección social, los ingresos del Estado constituyen una proporción del PIB que resulta inferior y distante de la de la OCDE. Los ingresos de bastantes de los Gobiernos Centrales de América Latina y el Caribe respecto de su producto llegan a ser menores de la mitad de los de la OCDE. Resulta claro que, desde la economía de los países latinoamericanos, no se pueden acometer las grandes tareas de protección social que tienen en el trabajo su base económica. Es en ese sentido que la experiencia europea es de menos utilidad que lo que algunos consideran.

Consideramos que no es posible resolver por medios «sociales» el problema de la pobreza en Latinoamérica mirando ni a Estados Unidos ni a Europa. Por eso, hemos tratado en las partes II a V de la dimensión más estrictamente económica. Pero tampoco podemos creer que simplemente dándole la espalda a esas experiencias se resuelve el problema. La crisis de los sistemas de seguridad social donde tienen las mejores condiciones para tener éxito revela la necesidad de buscar nuevas formas de enfrentar el desamparo y la incertidumbre que acompañan y agregan profundidad a la pobreza de ingreso. Es necesario mantener algunas políticas de alcance universal que constituyan la marca de una voluntad política unificadora de las sociedades modernas, pero también crear nuevas formas focalizadas de atenuar la pobreza.³¹

En las décadas recientes, el proceso dominante en bastantes países de América Latina ha sido el atrincheramiento del aproximadamente décimo superior en la distribución del ingreso tras una serie de cambios institucionales destinados a proteger sus derechos sociales de las amenazas redistributivas y de la voracidad del empirismo estatal. Las nuevas instituciones dedicadas a la atención de seguridad o salud han proliferado en respuesta a la crisis fiscal y las orientaciones ideológicas dominantes. En el caso del

³¹ No es casual que los temas específicos que resulta necesario incorporar cuando se estudia la estructura social latinoamericana y su dinámica sean la emigración y la delincuencia. Véase PORTES, Alejandro y Nelly HOFFMAN (2003). «Latin American Class Structures. Their Composition and Change During the Neoliberal Era». *Latin American Research Review*. Vol. 38, N° 1, febrero, pp. 46 y ss. De seguir así, en varios países la política del Estado en lo laboral va a terminar ubicándose institucionalmente en la intersección de la política exterior y de seguridad interior.

Perú, las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), las Entidades Prestadoras de Salud (EPS) y la privatización de la educación son medios para asegurar esa protección y también la calidad de ciertos servicios para los reducidos sectores «pudientes» del país. El peligro es que una diferenciada institucionalidad junto a una creciente desigualdad del ingreso pueden configurar una especie de *apartheid*. La insolidaridad y la falta de cohesión se cultivan de esa manera, pues, si ese reducido grupo se financia la educación, la salud y la protección social por sus propios medios, ¿por qué entonces pagar impuestos?

Estamos así ante un problema de costos de las políticas sociales, pero, más profundamente, de concepciones sobre el valor de la vida, pero también de un débil sentido de pertenencia a una colectividad que no es solo herencia de la sociedad racista, sino de las nuevas instituciones. Es ese uno de los factores que, desde el trasfondo, mantiene en círculos académicos todavía estrechas propuestas como la del «ingreso mínimo garantizado» que implica asumir socialmente el problema de la subsistencia de manera independiente de la actividad laboral. Esa propuesta «se sustenta en la necesidad de *aliviar el conflicto en la esfera de la producción* ¿Cómo? Al igual que el tradicional Estado de Bienestar: sacando parte de la distribución del ingreso fuera de dicho lugar, pero, a diferencia de aquel, no solo trasladando el problema al campo fiscal, sino también terminando con la relación de dependencia entre *derechos* al beneficio y *condición* de trabajador».³²

En resumen, en el campo de la expansión de las políticas sociales, hasta cubrir al conjunto de la población y responder a la insuficiente responsabilidad política asumida por la economía, los países pobres tienen ante sí el problema de los recursos fiscales. Sin embargo, tras dicho problema, en muchos casos también está presente una diferenciación social que cala muy hondo en el espíritu de quienes tendrían que asumir una responsabilidad social y personal para atender las necesidades más elementales. De ahí la urgencia, pero también la resistencia, al reconocimiento de la ciudadanía y a la participación ciudadana. Nuevas fórmulas son necesarias y sabemos que incluyen más participación social y menos intensidad en el recurso al dinero.

³² Lo Vuolo, Rubén y otros (1995). *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires: Miño y Dávila editores, p. 26. Véase también: SUPLYC MATARAZZO, Eduardo (2002). *Renda de cidadania. A Saída é Pela Porta*. Sao Paulo: Cortez y Fundação Perseu Abramo.

PODER Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En esta breve parte deseamos llamar la atención sobre algo todavía poco analizado en el país. Caminar en el sentido propuesto en las partes anteriores del trabajo que estamos por concluir supone redistribuir el poder de influir en la marcha de la economía para darle el curso más adecuado en estabilidad, crecimiento y distribución del ingreso. Para ese llamado de atención, añadiremos una cuarta conexión a las señaladas en la parte v, cosa que haremos en el mismo estilo telegráfico, pero que merece mucha más consideración que la que podemos darle en estas páginas.³³

Se trata de conectar la toma de decisiones del Estado con la voluntad ciudadana. Esta voluntad puede cambiar mucho y de maneras hasta contradictorias, pero en el mediano y largo plazo no puede ser sustituida por algún iluminado. Las tres conexiones anteriores pueden lograr un gran consenso y ser viables si es que van juntas y si se instituyen formas de participación social en las decisiones públicas. A nuestro juicio, ello requiere entre otras cosas:

- 1) Fomentar ámbitos de diálogo y concertación de nivel nacional entre los principales actores de la economía, la política y el Estado. Una experiencia, hoy debilitada, es el Acuerdo Nacional y su aprobación de las 31 políticas de Estado.³⁴
- 2) Fomentar la expansión de experiencias de concertación entre Estado y sociedad civil local que permita una adecuación del gasto público a las demandas de los vecinos. Hay varias experiencias interesantes al respecto como los CCR y CCL. Las Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza y muchas otras, más temáticas o sectoriales constituyen escuelas de gestión pública participativa.
- 3) Establecer nuevos mecanismos para compulsar a la opinión pública sobre decisiones de gran alcance.

³³ Hemos realizado un análisis preliminar del respaldo social y político a estos planteamientos en FRANCKE, Pedro y Javier IGUÍÑIZ (2006). *Crecimiento con inclusión en el Perú*. Documento de trabajo. Lima: CIES-COSUDE-GTZ-CIDA-Calandria-PUCP.

³⁴ La cuarta Política de Estado se propone la «Institucionalización del Diálogo y la Concertación». «... el Estado (a) promoverá y consolidará una cultura de diálogo y concertación; (b) institucionalizará los canales y mecanismos de participación ciudadana que contribuyan al mejor ejercicio de las funciones ejecutivas y legislativas en los niveles nacional, regional y local; u (c) institucionalizará la concertación en los procesos de prospectiva nacional, formulación presupuestal y planeamiento estratégico» (Acuerdo Nacional).

Estas y otras formas de concertación entre agentes sociales, económicos y políticos nos parecen cruciales para generar una cultura de confianza entre los ciudadanos del país y hacia los gobernantes, para orientar la reforma del Estado de una manera que no sea meramente dirigida al logro de la eficiencia. Enseñar al funcionario a dialogar es una tarea tan urgente como difícil. Consideramos que sin concertación público-privada en general y no simplemente estatal-empresarial, se logrará tanto la estabilidad y continuidad de las decisiones públicas, como la convergencia de esfuerzos y la distribución amplia de los beneficios. Pero esa relación entre Estado y sociedad civil requiere tener una concepción clara y, a la vez flexible, del papel de cada uno. ¿Cómo se define dicho papel? Estamos convencidos que solo en la práctica dirigida a enfrentar ciertos problemas consensualmente determinados como importantes para la población se irán descubriendo las responsabilidades exclusivas y compartidas de la sociedad y del Estado. El principal riesgo de las aproximaciones ideológicas es que se veten a algunos de los actores democráticos y que no se hagan las cosas que se deben hacer. El argumento de la subsidiariedad no debe ser la excusa para que ocurra como con el perro del hortelano: que ni comía (ni hacía el sector privado) ni dejaba comer (ni dejaba hacer al Estado).

No podemos extraer todas las orientaciones o sugerencias que lo anteriormente señalado trae para una reforma del Estado. Dicha reforma debe promover el desarrollo de la ciudadanía, y para los efectos del presente tema, hacer más fuertes en la sociedad peruana, «empoderar» a los ciudadanos que laboran en los cientos de miles de pequeñas unidades económicas. Hay, pues, que incluir más a la ciudadanía en el Estado para que la economía sea más inclusiva. Aunque ayuden en ese sentido, ni el ahorro de tiempo y dinero en los trámites, ni la tenencia de títulos de propiedad, ni las mejoras en la calidad y cobertura de la educación, de la salud y de la seguridad ciudadana, ni la disponibilidad de energía hacen o contribuyen a hacer ciudadanos suficientemente respaldados por sus derechos como para hacerse respetar como ciudadanos o como pequeños empresarios en el Perú de hoy. No dudamos, ni por un instante, en que en todos estos campos resulta urgente lograr progresos, y a corto plazo. Los progresos en esos campos son claves para que las mayorías vivan menos precariamente, angustiosamente al día, y piensen en la economía como uno de los campos en los que se piensan y actúan como sujetos de su destino. Esto supone no solamente que sea fuente de sustento, sino que la economía sea materia de planificación, de proyectos familiares a

futuro. Por eso, insistimos en destacar un aspecto de la ciudadanía necesaria: la participación en las decisiones públicas. La incorporación en las decisiones públicas a nivel local, regional y nacional de quienes deben ser incluidos en mejor forma en la economía del país nos parece que es el papel más original que puede cumplir el Estado. La capacidad para intervenir en la economía, como pequeños empresarios o como asalariados, pero en mejores términos, incluye la de contribuir a la orientación que esa economía debe tener en el plano local y regional. Cualquier gran empresario hace eso todo el tiempo a nivel nacional; influye todo lo que puede en el contexto y las tendencias en las que opera. Los *lobbies* son una manera de hacerlo. El financiamiento de candidatos o de congresistas es otra. El poder sobre los medios de comunicación otra más.

La resistencia de los poderosos en la política, la economía, etcétera, a esa redistribución del poder hacia los ciudadanos, y hacia las instancias intermedias de gobierno, y hacia las organizaciones sociales es, conciente e inconcientemente, muy grande. A pesar de experiencias como el Foro del Acuerdo Nacional, la inercia y la miopía hacen que se prefieran demasiadas veces el autoritarismo, el chivo expiatorio, el maltrato, el ocultamiento de información, etcétera como vías de acción. En contra de lo anterior, las diversas experiencias de participación en los presupuestos, en la elaboración de planes de desarrollo regional o local, constituyen pequeñas escuelas de una ciudadanía que interioriza el valor de la gestión y de las labores administrativas, añade así a la calidad de la ciudadanía, facilita la conquista del respeto merecido y también introduce una perspectiva temporal, menos angustiada por los logros inmediatos, que es la base de toda iniciativa de tipo económico y muy importante para la gobernabilidad. Está claro que esa participación no puede sustituir a la inexistencia de los partidos políticos, que organizan las demandas en forma tal que adquieren la escala nacional —que ordena muchas de las pequeñas demandas—, pero tampoco es tiempo de frenar esa participación en escalas menores o mayores de gobierno porque tales partidos no existen. La urgencia de líderes del calibre necesario para la tarea no debe llevar a atajos en los que la confianza se pone en personas sin experiencia ni respeto por esos procesos iniciales y frágiles de diálogo y concertación, en líderes que cultivan el ocultamiento de los procesos de decisión pública. Terminamos destacando, por ello, el gran aprecio del presidente Paniagua por la publicidad como criterio en el manejo de las cosas públicas.

**PANEL: ROLANDO AMES, JAVIER IGUÍÑIZ, CECILIA BLUME,
JULIO COTLER, RENÉ CORNEJO Y MAX HERNÁNDEZ**

HENRY PEASE GARCÍA:

El seminario es un esfuerzo por poner en debate temas que en algunos casos estamos investigando y en otros están siendo trabajados fuera de la Universidad, pensamos que es una manera de aportar a un mejor conocimiento y a crear conciencia y consensos en el Perú sobre cambios que son importantes.

ROLANDO AMES:

Buenas noches, gracias por su presencia. Lo numeroso de la concurrencia, nos confirma el interés profundo que despierta hoy la pregunta que hacer con el Estado peruano, como reformarlo, tema que literalmente a todos nos compromete. Por eso la nueva Especialidad de Ciencia Política y Gobierno de la Facultad de Ciencias Sociales de nuestra Universidad, ha organizado este evento de cinco días de duración, que empieza hoy y cuyos trabajos queremos ofrecer para enriquecer el debate público.

Este primer día se centra en el tema general sobre cómo enfocar la reforma de un fenómeno tan vasto y complejo como es el Estado peruano, de modo que pueda llegar a ser un día ojala no lejano, un Estado inclusivo del conjunto de nuestra sociedad, es decir que sea un Estado para todos. Luego cada uno de los 4 días, se dedicará a un campo estatal específico de acuerdo al programa que ustedes tienen. Este esquema se repetirá en los paneles de todos los días: combinando las ponencias escritas y los comentarios orales de distinguidos expertos.

Quizás el primer logro práctico del Seminario que debemos celebrar ya, es que tengamos hoy un panel como este. En efecto las personas que lo conforman tienen tras de sí vidas dedicadas a trabajar sobre el Estado y la política, pero actuando desde muy distintos ámbitos y con orientaciones distintas. Cecilia Blume y René Cornejo han tenido o tienen puestos relevantes en la dirección de la gestión pública. Max Hernández juega un papel central en el rol concertador del Acuerdo Nacional, al que aporta su reflexión enraizada en la cultura y el psicoanálisis. Julio Cotler es uno de los más calificados analistas políticos del país. Ellos cuatro comentarán dos ponencias una más desde el análisis económico a cargo de Javier Iguíñiz, quien es Jefe del Departamento

de Economía de nuestra Universidad y otra mía, formulada desde una reflexión más de ciencia política. Creo que no tendremos un Estado moderno y democrático sino cuando este tipo de experiencia de pluralidad y relación entre el análisis y la práctica sea más difundida y frecuente. Quiero agradecer a nuestros cuatro panelistas su presencia y participación que nos honra y a Javier Iguíñiz el aporte de su ponencia.

Al iniciar este primer panel, me tocará exponer en primer lugar, el tema “Reforma y Reconstrucción democrática del Estado”. Aquí se quiere destacar las dimensiones que deben encuadrar el debate sobre la Reforma del Estado para darle integralidad. Javier Iguíñiz con el tema “Papel del Estado en una economía contra la pobreza”, señalará los problemas económicos que obstaculizan la inclusión social, centrados en la reproducción de la pobreza y las matrices de cambio de políticas públicas que de ello se derivan.

Indicación de Rolando Ames:

INSERTAR AQUÍ LAS DOS PONENCIAS, (DE AMES Y DE IGUÍÑIZ)

ROLANDO AMES:

Una vez escuchadas las dos ponencias, toca a Cecilia Blume el primer comentario.

CECILIA BLUME:

¿Qué es la reforma del Estado? A mí me sorprende escuchar hablar del rol subsidiario. Tenemos que definir qué es y qué no es y hasta dónde debemos entenderlo. Esto se ha tratado de legislar en muchas oportunidades y si no se ha llegado a hacer es porque es muy conveniente no legislarlo, porque así cada uno entiende lo que quiere.

Mi concepto del Estado es distinto del que plantean Rolando Ames y Javier Iguíñiz. Para mí, cuando se habla de reforma del estado estamos hablando de un Estado más práctico y con muchos mayores problemas. ¿Para que está el Estado? Para mí está para servir al ciudadano. En el gobierno de Toledo se hicieron unos pines que decían «Yo sirvo al ciudadano, soy un funcionario público». Al funcionario público que hace bien su trabajo la gente le da las gracias, y no entiende que esa es precisamente su función: un Estado que sirva al ciudadano tiene que estar más cerca de él. Por eso se pensó en descentralizar, proyecto en el que participó el doctor Pease, pues la lógica era tratar de ser

un Estado más unitario, que sirviera mejor al ciudadano y que nos permitiera reconocernos entre nosotros.

El Estado del que nos han hablado Rolando Ames y Javier Iguíñiz no tiene nada que ver con el poblador de Uchiza o el de Cajamarca o Puno. Lo primero que me viene a la mente al escucharlos es que somos absolutamente distintos. Para ser un poco más parecidos necesitamos bases parecidas, y lo único que nos lleva a ello: es la educación.

La Universidad tiene en esto un rol fundamental: la Universidad Católica debe promover que se cumplan las políticas de Estado del Acuerdo Nacional. Con respecto a estas, además, se tratan de acuerdos que funcionan de maravilla en el papel, pero a los políticos no les interesa cumplir las 31 políticas de Estado. Durante el gobierno del presidente Toledo el más acuerdista era el doctor Del Castillo y ahora al Premier de este gobierno no le interesa, lo mismo que al del anterior y posiblemente tampoco al Premier del gobierno que siga. El Acuerdo Nacional es una especie de terapia donde todos se sientan y se ponen de acuerdo pero a la hora de ponerlo en práctica es difícil ser un país distinto.

El tema de la educación es un tema que no debemos olvidar, debemos ponerle todo nuestro esfuerzo. En una reunión en Arequipa vino un señor de Brunei y dijo algo muy importante: «los países que han salido adelante han sido aquellos que no tienen recursos naturales». Entonces la idea de que el Perú es un mendigo sentado en un banco de oro se destruyó en 30 segundos. Siguió diciendo algo muy interesante: «porque esto es igual que ser un rico heredero», ya que cuando uno es un rico heredero no trabaja y no se esfuerza. Los países que basan sus economías en recursos naturales, salvo excepciones, lo han hecho peor que los que no tienen nada y tienen que salir al mercado y a la competencia, así que basan su economía en la educación. Los pocos países con recursos naturales que lo han hecho bien han utilizado el dinero del recurso natural para educación.

En cualquier caso ¿qué tipo de Estado queremos tener? Respondo: uno más cercano al ciudadano, eficiente, que cumpla sus tareas descentralizadamente. Nos falta, según Javier Iguíñiz, estructura de producción. Yo diría que falta distribuir, dar más al que lo necesita un Estado equitativo, un Estado que reconozca la diferencia entre los peruanos a través de una descentralización. El presidente García nos dice todos los días que las regiones tienen más dinero que el gobierno nacional, y posiblemente sea cierto, pero nos hemos encontrado con incapacidad en el gasto. Las cosas hay que construirlas gradualmente y todo pasa por la educación. El municipio de Charape maneja 300

millones de soles, gracias al canon de Camisea, antes manejaba dos millones; el distrito más pobre del Perú es Balsapuerto, en Alto Amazonas, donde el país pasa por todo concepto alrededor de 260 o 290 soles por habitante. En cambio el canon le da a Wari 19.000 soles por habitante. Somos un país muy desigual y ahora, gracias a la descentralización, tenemos regiones ricas —que además sabemos que no son regiones porque no sea han formado todavía—, y tenemos lugares más ricos y —permítanme los legisladores— nunca vamos a tener regiones porque el rico no le dará al pobre.

Por ello, debemos usar lo que tenemos ahora, tenemos dinero para educar. ¡Hay que utilizar el dinero del canon! ¡hay que utilizarlo! Discrepo de Javier Iguíñiz cuando dice que la carretera tiene una parte buena y una mala, en todo caso la carretera trae competencia y la competencia nunca puede ser mala. Pero la competencia entre iguales, y para lograr esa hay que tener un piso plano. Por tanto es necesario leer, escribir, sumar y restar. Tenemos el puesto 131 de 131 en educación primaria y eso es una vergüenza. Y cuando dicen que vamos a cerrar con un superávit de 2 a 3% yo digo esto es como una familia rica que no manda a sus hijos al colegio.

Lo único que quiero proponerles hoy es que la Universidad Católica lidere este esfuerzo de hacer que todos nos sintamos parte de un mismo Perú. Es necesario ser profundamente peruano para poder reformar este Estado y hacer que nos brinde los servicios básicos, pero que nos brinde a todos también las mismas capacidades y oportunidades de vida.

JULIO COTLER:

Quiero de alguna manera contradecir a esta mesa optimista y plantear algunos desconciertos. Tengo la sospecha de que desde hace 15 años el debate de la reforma del Estado está en agenda, y yo extendería esto para otros países.

Esta es una cuestión que se repite en todas partes. Los informes del Banco Mundial, del BID y muchas instituciones hablan de exclusión e inclusión y de cómo, supuestamente, acabar con la exclusión. En este momento el recetario es más conocido, pero lo interesante es de qué manera las distancias políticas e ideológicas se han acortado. Aquí, hace diez años, me imagino que las posiciones de Javier Iguíñiz y Cecilia Blume hubieran sido un poco más encontradas. ¿Qué es lo que se está debatiendo por todos lados? Se debate el hecho de que estamos descontentos con el aparato político central que llamamos Estado, porque no cumple con los objetivos que le hemos otorgado o que creemos que

debe cumplir. En los últimos años, con motivo de la democratización política y con la entrada del reconocimiento de los derechos ciudadanos, la gente pide y exige cada vez más el cumplimiento de la Constitución. El cumplimiento de las normas éticas que debe cumplir el Estado. Para algunos estamos en la revolución capitalista y para otros falta la redistribución o distribución. En todas partes del mundo se sigue hablando lo mismo, de la eficiencia con distintos nombres. En el año 2000, por ejemplo, entró en la agenda la palabra «accountability» en el problema de la corrupción. Hay muchas cosas que han entrado súbitamente a la discusión y en las que todos estamos de acuerdo. El problema es la integración o la cohesión social.

Si las ciencias sociales nacieron fue por el problema de la cohesión social. El maestro Durkheim fue el primero, luego otros lo han seguido. Y hoy por hoy el problema es que queremos que el Estado sea de todos y para todos. Esto no es fácil aquí ni en otro lugar. Vemos un problema interesante, un planteamiento económico social: el problema de diagnóstico de todos los países subdesarrollados es un problema de productividades. En los diagnósticos de la década de 1960 se dijo algo a ese respecto, incluso yo me atreví a decir algo. De lo que se trata es de cambiar las estructuras de productividad y redistribuir educación, salud, agua, carreteras, porque eso dará cabida para que la gente se incorpore. Hay, sin embargo, otro aspecto que hemos olvidado y que hay que incorporar a la ciencia política: existe un problema de carácter simbólico, no solamente de incorporación de carácter económico-social sino de incorporación simbólica en la vida del Estado. Precisamente se trata de lo que se ha mencionado con respecto a que todos nos sintamos miembros de la comunidad y que todos participemos en el mismo símbolo. Nuestra tradición católica totalitaria de juntar a todos y de ser algo muy uniforme siempre está presente.

Hasta hace tres años Bolivia estaba considerada como uno de los países que tenía un Estado fallido, hasta hace tres años Ecuador y Bolivia constituían los problemas más graves de América Latina. Sin embargo, hoy parece que no es así. No obstante, el señor Evo Morales no ha cambiado para nada la estructura productiva, ni la estructura de pobreza ni nada, excepto una cosa: ha dado la sensación de que hay una autoridad que se fija en los pobres, en los humillados, en los oprimidos. Yo diría que es el mismo caso de Correa y Hugo Chávez, y es posible que de esto se despeñe hacia un régimen totalitario.

Para lograr la incorporación e integración económica social se requiere una autoridad legítima, Martha Lagos se refería, en una entrevista publicada

hace poco en El Comercio, que la legitimidad en toda América Latina estaba en discusión. Yo diría que en todas partes está en discusión, probablemente con excepción de Cuba. A pesar de estar totalmente en desacuerdo con el régimen dictatorial de Cuba no puedo dejar de reconocer que tiene un alto grado de legitimidad, como no podría dejar de reconocerse que Hitler tenía un alto grado de legitimidad en Alemania en 1939 o Stalin la tenía en Rusia en 1940. La autoridad requiere legitimidad para llevar a cabo transformaciones.

Es aquí donde quiero plantear mi desconcierto, (ya que) el problema no es tecnocrático. Para comenzar, en el Perú no tenemos la clase tecnocrática que se requeriría. Si existe tanto rechazo al Estado es porque hemos tenido una experiencia de desastre estatal y el discurso neoliberal tiene tanto apego porque todos los días tenemos muestras completas de un país que no puede comprar ambulancias, no puede comprar patrulleros, ni comprar clavos, ni comprar nada. Entonces, se trata de un estado con una ineficiencia impresionante, un país que no puede controlar nada, que tiene más muertos en las carreteras que con Sendero Luminoso. El grado de ilegitimidad que puede tener una autoridad que no es capaz de impedir que pasen camiones asesinos por las carreteras es altísimo. Es indispensable cambiar todo esto y para ello se requiere de una representación política que quiera hacer las cosas (a lo que se refería Cecilia Blume con respecto a si los políticos quieren realmente aplicar las políticas del Acuerdo Nacional) y una representación política legítima con capacidad de formular legislación y de tener al lado una administración capaz de ejercer, de aplicar el *enforcement* de la ley, ponerle fuerza a la ley y cumplirla. En el Perú no necesitamos más leyes, lo que hace falta es que alguien las aplique. Eso es algo que hemos escuchado toda la vida. Tenemos una herencia burocrática, administrativa, barroca, una administración pública del siglo XVIII que nadie quiere tocar, pues mientras más confusa, es más fácil que puede robar y aprovecharse de ella. Los congresistas se pasan un mes discutiendo si van a dar cuenta del 30% o 90% de sus gastos, y mientras tanto vemos que tienen 1784 proyectos de ley. Cada quien hace lo que mejor le parece, pues ya no existen los partidos políticos ni los políticos de antes. Es posible que tengamos organizaciones de representación política, pero se acabaron los partidos de cuadros, de masa y de grandes planteamientos ideológicos.

¿Cómo hacer una reforma del Estado? Tenemos proyectos para todo, el proyecto de cambio educacional, de reforma del poder judicial, de la administración pública, pero ¿quién cambia a los que deben cambiar la administración pública?

La cuestión se complica más porque no se ha hablado suficientemente de la dimensión del Estado. La capacidad de penetración del Estado, la idea de Estado-nación territorial se ha reducido muchísimo. Cuando uno se encuentra con actores políticos globales, actores estatales extranjeros y actores no estatales de gran influencia, ¿cuál es la legitimidad de las autoridades en esta situación de precariedad del Estado?, ¿cómo es que nos enfrentamos a todos estos actores fabulosos que circulan fuera de la legalidad internacional?

Con los nuevos medios tecnológicos, la participación ciudadana cambia totalmente de sentido porque hoy por hoy hay mucha gente que participa más en el terreno de la virtualidad que físicamente en el país. Uno se pregunta qué es lo que se viene, uno se dice que estamos entrando en un mundo de riesgos, como diría Beck, que son realmente difíciles de tejer.

Para intentar dar una nota optimista, regreso al principio, a la demanda universal por reforma del Estado, esta que se da por lo menos en toda América Latina, pero que en el Perú es tan insistente, tan ácida, tan brutalmente agresiva, que puede llevar a que algunos de nuestros representantes al fin y al cabo digan —para subsistir en términos políticos personales— «Habría que comenzar algunos cambios».

Como nota final, hay que decir que las instituciones cambian lentamente. Se requiere mucho tiempo para que realmente puedan cumplir con sus propósitos. Sin embargo, estamos en una circunstancia en la que hay una población que tiene premura y no tiene ganas de darle chance de madurar sus proyectos a unas autoridades que desprecian. Siempre insisto en que si Toledo —por acto de magia— se hubiera dedicado a armar dos o tres instituciones y darles una suerte de continuidad, tal vez hoy podríamos continuarlas y mejorarlas. Pensar que podemos cambiar la educación o el poder judicial mediante un decreto ley es muy simplista. Tenemos que pensar que cualquiera de estos proyectos de reforma tendrán que hacerse poco a poco para no caer en los errores en que se cayó con la regionalización. Habrá que hacer muchos experimentos, habrá fracasos y éxitos para poder aprender a reformar nuestro marco institucional.

ROLANDO AMES:

Muchas gracias a Julio Cotler y es el turno del Ing. Rene Cornejo, y aquí quiero permitirme un instante para agradecerle públicamente. Porque teníamos previsto en el programa a David Lemor, que como sabemos él negocia el TLC

en Washington. Hasta mediados de la semana pasada tuvimos un dato ambiguo, pero con la ayuda de Cecilia Blume se pudo ubicar al Ing. Cornejo el viernes, y pese a que partía un fin de semana al interior, acepto. El Ing. Rene Cornejo es profesor principal de ESAN, dirigió FONAFE, que es la empresa holding del Estado, así que sabe de lo que estamos conversando. Fue también Jefe de Mi Vivienda y últimamente Jefe de Pro-inversión.

RENÉ CORNEJO:

El tema del Estado es un tema complejo. La visión que tengo de él, es una visión personal, que la ha ido formando desde mi profesión, soy profesor de una Escuela de Negocios y Finanzas donde enseñé a gerenciar empresas y organizaciones. Por eso, puedo decir que no es lo mismo una empresa que el Estado y, ciertamente, un presidente no es lo mismo que un gerente. El Estado no es solo una entidad administrativa sino que es un fenómeno que va más allá porque tiene peso político y social.

El Estado es fundamentalmente un fenómeno político y social. Y en el plano social es subsidiario del plano político. Es decir, subsidiario al tema del poder. Por la experiencia que tengo puedo decir que el Estado no existe, y lo que existe es una especie de ente esquizofrénico, que tiene diversas opiniones y actuaciones y que se mueve alrededor de sí mismo y ha perdido la razón de ser. Cecilia Blume se preguntaba: ¿cómo es posible que no se entienda la razón de ser del funcionario?, ¿cómo es que se traiciona el castellano y se pretende que el primer mandatario es el que mande a todos cuando debe ser al revés? ¿cómo es que ese tipo de cosas horribles ocurren? Lo que sucede es que el Estado es un ente fracturado. Un ejemplo concreto, no hay error más grande que querer dirigir un proyecto por dos sectores distintos, ya que una organización existe bajo un único mando porque es más eficiente de coordinar. De otro modo no funcionará. Si uno no quiere que haya acuerdo entonces que se plantee la unanimidad. Igual sucede en el caso del Estado. Tenemos un Estado que no existe y donde existe, existe mal. Esto es el correlato de un país fragmentado, que en realidad son varios países. Hay una reflexión que yo he hecho sobre la relación entre Estado y Nación, acerca de cuál origina a cuál y cómo se condiciona uno al otro. Es un tema que voy a leer con ahínco porque me parece sumamente interesante. Y la visión que yo tengo, probablemente equivocada, es que debe existir una preeminencia del tema de la cultura que es en mi opinión el fin último de cualquier propósito

de emprendimiento social, porque la variedad cultural —que refleja las varias naciones que somos— está en que tenemos comida variada, música extraordinariamente diversa. No voy a entrar en detalles, pero he leído que la riqueza y variedad y valor que tiene nuestro acervo musical es de primer orden. Es decir, extraordinario, tanto en danzas como en otras expresiones culturales. Este mosaico no se ha integrado y se refleja en el Estado desarticulado que tenemos. Por eso, el tema de integración tiene que enfrentarse para que cuando se integren los mercados, estos puedan interactuar porque cuando esta quimera del precio único se imponga, vamos a tener ganadores y perdedores, (que es lo que hace que estos mecanismos de mercado sean eficientes), y se debe asegurar que haya ciertas condiciones básicas para promover un intercambio justo. Allí tomo una frase que comentaba Javier Iguíñiz acerca del tema de la integración, él decía que no queda más remedio que integrarse al mundo, en el sentido que la integración no es más que un mal necesario. Igual pienso yo del Estado, es decir que no es más que un mal necesario, y hago énfasis en necesario. Sí se necesita un Estado pero hay que concebirlo bien y aquí traigo un tema de gerencia que dice que «la organización sigue a la estrategia» lo que está detrás de esta frase es que ninguna estrategia tiene sentido sin una organización que la pueda implantar. Por lo tanto, es irrelevante siquiera que exista si no tiene un sentido estratégico y sucede mucho de eso con nuestro Estado. Tenemos muchos planes y diagnósticos, pero no hay capacidad para ejecutarlos porque esa organización que debería ejecutar esos planes y diagnósticos no existe.

Con esto traigo otro tema a colación. En una organización, el cómo se toma las decisiones cambia a lo largo del tiempo. En los niveles operativos, se necesitan reglas simples, objetivos claros y discrecionalidad para cumplir las cosas de forma efectiva. Es decir, ahí se tiene que confiar en el agente. En una empresa que vende camisas el vendedor sabe que lo que tiene que hacer es vender camisas, y para venderlas seducirá, perseguirá, etc., él tiene muy claro lo que debe hacer. Igual debe ocurrir en el Estado. Quienes atienden al ciudadano deben saber lo que tienen que hacer y deberían estar dedicados exclusivamente a eso. La toma de decisiones cuando uno avanza, cuando se llega a niveles superiores y es el tema en la empresa privada, la multinacional, de la empresa más grande que se les ocurra, las decisiones tienen que ser colectivizadas y tienen que ser legitimadas.

Seguir siendo autoritarios ya no funciona en los niveles altos de la organización. Cuando uno toma decisiones en un nivel alto de la organización se afecta

a mucho más gente que cuando toma en niveles inferiores. Eso supondría que en lo más alto de la organización como es el caso del Estado, se deban tomar las decisiones más complejas y trascendentes y allí hay otra vez la demostración de la esquizofrenia del Estado, porque tenemos, por ejemplo, en lo más alto al Congreso, que debería estar debatiendo estos temas y el día de hoy —qué sé yo y digo cualquier cosa porque he dejado de leer el periódico— debaten para ver de qué marca serán sus carros del próximo año.

El punto que quiero levantar acá es que es cierto que la reforma del Estado no es un tema administrativo, sin embargo, tener burocracia es una condición necesaria de ninguna manera suficiente, y si uno no hace las cosas necesarias lo demás termina sobrando. Quiero dejar una visión sobre el tema de la inversión porque el Estado es tan necio respecto de la inversión en esta esquizofrenia, que por un lado sale y promueve la inversión y además es muy exitoso con la mano derecha, pero con la mano izquierda se dirige al microempresario, y lo obligan a que forme colas infames para permisos innecesarios, a que paguen en licencia que les consumen su capital y no le brinda lo elemental del Estado que es seguridad y administración de justicia eficiente.

¿Cuál es el problema con la pequeña empresa y buena parte de la informalidad? de la experiencia directa que tengo, es que el Estado es un opositor a la inversión, al querer rastrear este tipo de temas e interpretar cuestiones episódicas, creo que es un reflejo y lo recordé a propósito de que Julio Cotler hablaba del Estado del siglo XVIII. Siempre hago referencia al papel sello sexto que era una forma de controlar derechos de la gente, por ejemplo si no quería que en un lugar se ejercieran los derechos pues retiraba el papel sello sexto y el Estado desaparecía entonces la ciudadanía no era la libreta electoral era el papel sello sexto. Y allí yo puedo rastrear porque el Estado al empresario le pone tantos problemas y es el tema de la metrópoli respecto de su colonia, a quienes quieren dependientes, sin una dinámica económica propia, sin empresariado local. Del mismo modo los hacendados no querían que sus trabajadores aprendan a leer y escribir para no tener una mínima organización y mínima capacidad para discernir de sus mandados, no querían base industrial, un capitalismo propio, capacidad de desarrollo. Hasta el día de hoy seguimos arrastrando ese tic que el Estado tiene, hay muchos procedimientos del Estado respecto de las inversiones que deberían desaparecer, no es que hay que reformarlos, hay que desaparecerlos siendo coherentes.

La inversión es indispensable socialmente, queremos crecer, distribuir y necesitamos al menos el 25% del PBI como inversión. Ahora nos da para el

20%, no hay otra manera, cuando miramos detrás una fragilidad es que no tenemos un Estado que controle, pero ese Estado lamentablemente no existe, la solución no es inhibir la inversión; la solución es fortalecer al Estado y que haga su trabajo. Y dentro de las inexistencias del Estado, voy a contar algo. Estudié en una universidad nacional y cuando hice mi maestría pagué \$ 3.500; esa maestría hoy cuesta \$ 20.000. Y me pregunté por qué ha aumentado el precio tanto, y la razón por la que ha crecido es porque el Estado no existe, ni siquiera en lo básico y elemental que es la educación, que condenan a nuestros hijos a 11 años para que luego no se les pueda garantizar leer y escribir. Obviamente el mercado lo que hace es dirigir toda esa demanda a la oferta de educación de calidad que tenemos en el país, el mercado fija y equilibra a través del precio y el exceso de demanda incrementa el precio. Lamentablemente, el precio termina siendo regresivo, a pesar de los esfuerzos privados que permiten estudiar en una buena universidad, como es el caso de los presentes, por ejemplo en esta aula y que también es una expresión de este Estado que para mí no existe.

ROLANDO AMES:

Ahora es el turno, para cerrar esta primera vuelta, de Max Hernández, coordina una maestría en Psicoanálisis en la Universidad, y todos sabemos que es un psicoanalista el Secretario Ejecutivo del Acuerdo Nacional, ya bastante mencionado en la mesa sobre esto.

MAX HERNÁNDEZ:

Hace poco un estudiante graduado de la Universidad Católica, Alberto Vergara, presentó un texto titulado: *El choque de los ideales*. Intentaré resumir brevemente sus ideas principales. Vergara empieza señalando que cuando se produjo la caída del fujimorismo, la imaginación política de la oposición (política y de la sociedad civil) no logró captar la dimensión de los cambios que se habían impulsado durante el gobierno de Fujimori. Focalizó su mirada en tres puntos y a partir de ellos buscó producir una situación simétricamente inversa. Esto es, si Fujimori había gobernado con un modelo centralista, autoritario y no participativo, propiciando el desprestigio de la clase política, se trataba de impulsar la descentralización, la participación ciudadana y el fortalecimiento de los partidos políticos.

Según Alberto Vergara, estas tres propuestas correctivas habrían generado una turbulencia contradictoria que produjo efectos no contemplados. La descentralización tuvo, entre otras, una consecuencia impensada en los partidos políticos: produjo una seria erosión en sus cuadros. La participación ciudadana, ciertamente deseable, durante el tiempo que tomó aprender sus buenas prácticas contribuyó a la ineficacia en la gestión pública. Por último, los proyectos de concertación —y Vergara toma como ejemplo el Acuerdo Nacional— terminaron produciendo consensos que no fueron efectivamente realizables. Este es el diagnóstico feroz, pero desapasionado del joven intelectual.

Al escuchar las cosas que han planteado quienes me han antecedido en el uso de la palabra, pensaba que podría empezar mi intervención resumiendo estas ideas, que no comparto plenamente, pero que sin duda constituyen un insumo importante y provocador. Además me va a permitir hilvanar algunos asuntos aparentemente dispares.

Tengo la impresión de que el Estado centralista y poco eficiente, con sus persistencias barrocas, coloniales y cortesanas, entró en crisis al mismo tiempo que la democracia entró en crisis. Simultáneamente, un contingente de personas con altas capacidades gerenciales ingresó a trabajar en el Estado. Las circunstancias hicieron que pudieran ver que se abría una opción para aplicar fórmulas de eficiencia de estirpe gerencial. No creo que se trataba de una confusión entre lo que es el Estado y lo que es una empresa. Se buscaba algún tipo de eficacia y eficiencia en un Estado que daba la impresión de ser una entelequia en situación de disolución.

Al decir esto me vienen a la mente dos fenómenos interesantes que anteceden a todo esto. Uno es que llamemos a nuestro más largo periodo de democracia política en el siglo XX «la República Aristocrática» sin siquiera sonrojarnos. Tal oxímoron resulta difícil de digerir. Un segundo asunto, que he conversado algunas veces con amigos historiadores, es que en la historia de la república muchos avances importantes en la democratización social no ocurrieron durante periodos de democracia política. Quiero precisar a qué me refiero con esta afirmación: el oncenio de Leguía significó la inclusión de la mesocracia en el manejo de los destinos del país; en el ochenio de Odría se inició el proceso de inclusión de las masas rurales migrantes a la vida política; en el gobierno de Velasco, la reforma agraria buscó devolver u otorgar dignidad a los campesinos, abriendo el camino a la adquisición de sus derechos ciudadanos; el gobierno de Fujimori auspició la creación de un imaginario

que incluyese a los pequeños empresarios y a los ambulantes en una «épica del mercado».

Julio Cotler ha hecho una referencia a lo que está ocurriendo en Bolivia, Ecuador y Venezuela. Una manera de entenderlo es ubicarlo como un intento de legitimar el poder político presidencial ya que se impulsa un proyecto de transformación radical como respuesta a las exigencias de igualdad a toda costa de un sector importante de la población. Debido a este anhelo de democratización social, para vastos sectores de la población, el gran reclamo no es la libertad. Más aun, el proyecto o el sueño de absoluta igualdad no suele dejar mayor espacio para consideraciones sobre la libertad. El punto es que esta vocación por la absoluta igualdad no está circunscrita a esos tres países. Está por todas partes. La democracia política y la ciudadanía se basan en consideraciones de igualdad ante la ley. El problema surge cuando la demanda de igualdad se da en condiciones precarias o inexistentes de ciudadanía y de debilitamiento del imperio de la ley. En tales casos la demanda por la igualdad puede violentar los cauces que hacen posible la construcción de ciudadanía.

Todo Estado es hobbesiano en sus orígenes en el sentido de que se forma con la fuerza y busca su monopolio. Ahora bien, a nadie le gusta que alguien lo someta a la fuerza. Ceder el monopolio de la fuerza al Estado nos obliga a renunciar al ejercicio indiscriminado y caótico de la violencia para tener una vida civilizada y no la de una manada de lobos. La renuncia al ejercicio de la violencia hace que el remanente de agresividad siga actuando por dentro, en la intimidad de cada quien. Ese es el precio que pagamos. Para mitigar estos perjuicios, apelamos a los lazos afectivos que nos unen con los miembros de la comunidad nacional. Nos sentimos identificados, parecidos, similares, hermanos, prójimos, entre nosotros y reservamos nuestra agresión para quienes no son como nosotros. En el caso de nuestra patria, hemos logrado hilvanar así una unidad nacional cuya afirmación práctica va a demandar profundas transformaciones simbólicas. Algo que va más allá de un tema de educación, una transformación mental muy profunda que haga posible el reconocimiento de los otros y tratarlos como iguales, renunciando a fantasías de superioridad, marginación y exclusión.

Creo que hay mil tareas que llevar adelante, aquí se han mencionado algunas: llevar a cabo la reforma del Estado, ubicar la perspectiva del Estado peruano en el contexto de la región, aprender a establecer continuidades, etc. También preguntarnos qué podemos hacer para procesar nuestra historia, para aprender de ella.

JAVIER IGUÍÑIZ:

Hay muchos temas que merecerían conversarse. Sin embargo, quería hacer hincapié primero, en lo que señaló Cecilia Blume respecto del tema educación. Ella insiste en el tema y creo que es importante. No obstante, desde hace un tiempo estoy un poco inquieto al respecto porque creo que la educación no es la panacea. Creo que la educación en un contexto en el que las oportunidades económicas no se encuentran genera violencia, no necesariamente progreso. Por eso una de las claves para entender a Sendero Luminoso es que una educación en un contexto provinciano sin oportunidades es un material explosivo, por eso hay que ir incluyendo junto con la educación nuevos causes para que esa nueva persona que ha sido educada encuentre un trabajo idóneo donde aplicar sus conocimientos. Segundo, sobre la no aplicación de las leyes, la pregunta es por qué no se aplican, porque que no se aplican eso ya lo sabemos. Pero yo diría que se aplican según los intereses particulares. Es decir, hay aplicaciones que se dan pero que son arbitrarias. Es decir se dan pero en función de qué es lo más conveniente. Hay algunos que dicen por ejemplo que las leyes no se aplican porque son demasiado avanzadas. Además existen tantos derechos que es imposible poder aplicarlos y claro se adaptan para estar a la altura de realidad. Creo que hay mucho individualismo en el Perú, mucho desinterés por el colectivo y muy poca responsabilidad y simultáneamente la gente es sumamente responsable con su familia y trabaja arduamente para sacarla adelante, no es que sea fácil una aproximación a este asunto. Yo creo que hay mucha gente que evade las leyes porque está peleando a través de la evasión para que estas cambien, o sea la no aplicación de la ley producto de la resistencia frente a leyes que consideran que no les conviene, laborales, empresariales y otras. Creo que el debate está en el país, pero no recuerdo si lo están trabajando o si alguien lo está trabajando. Por ejemplo, hay algunos que plantean que hay que acercar la formalidad a la informalidad, que hay que rebajar la formalidad porque las leyes son hostiles y contrarias al desarrollo; y que lo que hay que hacer es adaptar las leyes formales a algunas que están en la informalidad. Hay otros que dicen: no, las leyes están bien, que la incorporación a estas tiene que ser progresiva (esa es la Constitución de la república); al igual que tienen que serlo todos los derechos sociales. Hay un debate de por qué no se aplica la ley en la práctica pero merecían mencionarlo porque la pregunta es esa: por qué no se aplica, o si se aplica o no

RENÉ CORNEJO:

Tomaré los temas que mencionó Javier Iguíñiz, primero el tema de la educación. Efectivamente no es una panacea, pero creo con seguridad que las ventajas son superiores a las desventajas. Javier mencionaba que la educación puede ser peligrosa, puede ser. No obstante, la filosofía puede ser más peligrosa y ese es un tema que lo único que indica es que las cosas hay que hacerlas bien, nada es completamente bueno o malo, lo que se requiere es tener un orden, un planeamiento —una capacidad para ejecutar las cosas y allí viene el tema de las leyes. La diferencia entre un país ordenado y no ordenado, algunos lo llaman desarrollado y subdesarrollado, es que en un país no ordenado las leyes son inflexibles y su aplicación es flexible, mientras que en un país ordenado las leyes son flexibles y su aplicación es inflexible. La diferencia entre uno y otro es la capacidad que se tiene para hacer que se cumpla. Que la calidad sea buena, mala o regular otra vez es un tema de la organización y qué tenemos para definir reglas que todos hemos acordado respetar, pues las leyes, reglamentos y demás; finalmente pueden ser discutidas hasta por la última persona, estamos nuevamente frente al fracaso del Estado. De una inexistencia que finalmente nosotros constatamos, cuando mencioné el caso de la educación y lo constatamos en el tema de la informalidad, que lleva al punto de que efectivamente se proponga, finalmente las leyes uno las crea son flexibles las puede asimilar. Y allí probablemente volvamos a la época, como mencionaba el psicoanalista refiriéndose a Hobbes, de que lo que estamos viviendo el día de hoy es que al no existir este Estado, estemos sacando ese lobo que tenemos dentro y estemos viviendo eso que se puede convertir en una carnicería si no tomamos medidas pronto.

JULIO COTLER:

Como Max Hernández habló de Hobbes tenemos que recordar, que el Estado se funda en un principio de dominación —cosa que a los psicoanalistas los saca de quicio—, que tiene un costo, pero que también tiene muchos beneficios. Tenemos este principio de dominación básico y ese principio que organiza, al fin y al cabo, quién gana y quién pierde. Entonces cuando se dice que el Perú tiene un Estado débil yo digo sí, en términos generales, pero para determinadas cosas será débil, pero para otras es muy fuerte y para otras funciona muy eficientemente. En el ranking del foro estamos en el número 17 en el término de negociaciones financieras y en educación estamos en el número

131. Uno se pregunta ¿eso es casualidad? Yo creo que no porque la estructura política organiza un sistema de preferencias. Los científicos políticos pueden estudiar la manera en que se distribuyen los recursos. Si nos preguntamos por qué la sierra no tiene carreteras y la costa sí. Creo que es porque en la sierra nunca hubo poder político suficiente para hacer presión y hacer servicios. Sin embargo, hoy por hoy, tenemos la rebelión de la sierra. En el año 1945 un señor escribió un folleto que se llamaba la rebelión de los provincianos, en este documento el autor proponía un partido de provincianos de tal manera que los recursos se distribuyeran de manera más o menos equitativa. Habría que ver en qué cosa es en la que el Estado se dedica a administrar bien y en qué otras cosas lo hace mal, y ver quién gana y quién pierde. Esto es una cuestión fundamental, el 80% de la población siempre ha perdido, y siempre han sido los mismos durante 500 años, con lo cual no hay coincidencia. El problema es que actualmente la gente ha dicho basta, y entonces todos estamos discutiendo que hay que cambiar estos principios de dominación y los principios de distribución. No hay que ser ningún futurólogo para decir en qué cosa puede acabar una situación como la actual y esto lo digo porque estoy sorprendido a causa del grado de estabilidad social y política que tenemos en este momento en el Perú.

ROLANDO AMES:

Tengo la impresión de que este es un país que necesita recuperar el enorme atraso que tiene en la dedicación de recursos, investigación y educación de calidad. Quiero compartir la impresión —que me pareció sumamente sintomático, sin meterme con Max Hernández— de que estemos hablando de «desconciertos», de situaciones límite, pero que al mismo tiempo no son límites porque todo continúa igual. Es decir, hemos dicho cosas muy de fondo y hemos dicho que no sabemos exactamente qué pasará en el corto plazo. Todo esto parecería decepcionante en un exposición para iniciar un seminario de Reforma del Estado donde se supone se ha invitado a gente que conoce del tema y que más tendría que decir qué pasa y qué hay que hacer; sin embargo tengo la impresión de que el público está interesado. Creo que esto es un buen indicador de que hay más necesidad de debatir, de investigación, de análisis, y de estudios. Además hay una capacidad de propuesta más precisa que está detrás de todo esto ya que todo lo que se nos está diciendo es que la situaciones son mucho más complejas; y en el otro extremo a mí me parece

por lo que Julio Cotler acaba de decir, que hay una situación en la América Andina por lo menos de tensión muy fuerte, y de descontento y de brechas. Justamente por eso creo el Perú parece relativamente un poco mejor, un poco más estable. Al mirar quienes componen el panel tengo la impresión de que puede ser interesante que ensayemos esto de hacer redes y no solo de organizaciones, que ensayemos además el poder de hacer presión desde distintas especialidades, posiciones, estilos para que en este tiempo avancemos un poco en cosas básicas implementables.

CECILIA BLUME:

Quiero ser más optimista que Julio Cotler y contradecir a Javier Iguíñiz y decirle que la educación no es una panacea y he anotado de Javier que esta no es un progreso y que nos puede llevar a la violencia, y efectivamente puede ser así, pero por qué es así. ¿Por qué Abimael Guzmán pudo hacer lo que hizo? porque no había educación en el otro lado. Lo que quiero decir con esto es que nosotros estamos comenzando así, pero en cualquier caso acá tenemos que comenzar por algo si no estamos muertos, y desafortunadamente el CEPLAN y el Acuerdo Nacional —tenemos que ser realistas—, no le interesa a nadie porque el CEPLAN va interferir con aquello que es inexistente, que nadie quiere que se organice para tener un Estado recudido que permita el clientelismo político de aquellos que no tienen, el CEPLAN nunca va a funcionar. Y el Acuerdo Nacional lo dejo para Max Hernández. En todo caso insisto en la educación cuando yo veo a la empleada de mi casa que guarda su plata todos los meses para educar a su hijo, cuando camino por la sierra y veo a los niños con uniforme que caminan por las montañas para ir al colegio, la educación es lo único que la gente más pobre tiene en la cabeza, pues educan a sus hijos para que tengan una oportunidad de vida mejor que la de ellos, el camino es la educación no la carretera. Lo que tenemos claro es que queremos que nuestros hijos tengan mejores oportunidades que nosotros

MAX HERNÁNDEZ:

Quisiera tomar este tiempo para hablar del Acuerdo Nacional. Pienso que ha logrado establecer algunos consensos que se están llevando adelante y algunas propuestas que valen la pena.

Un ejemplo es la propuesta del Presidente Paniagua de impulsar un foro de partidos políticos, que busca dar una solución a un hecho inocultable: el debilitamiento de la gravitación de los partidos en la vida política nacional. Una expresión de ello es que algunos congresistas tienen una presencia mediática muy grande, lo que les permite actuar «por la libre», al margen de las decisiones de sus partidos. Esta y otras razones subrayan que el fortalecimiento de un sistema de partidos es una tarea ineludible.

Un consenso importante del Acuerdo Nacional se expresó en la quinta política de Estado, «Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes». Además se logró la dación de la ley del sistema nacional de planeamiento estratégico. Pese a ello, el CEPLAN aún no está siendo implementado. Debe haber algunas razones para ello, pero al mismo tiempo es claro que tarde o temprano se hará.

También el Acuerdo Nacional fue un foro capital para llegar a consensos y poner como punto prioritario en la agenda nacional el compromiso de la lucha contra la desnutrición infantil. Javier Iguíñiz, representante de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza ante el Foro del Acuerdo Nacional, desempeñó un importante papel en este proceso. La iniciativa contra la desnutrición infantil ha sido asumida por el gobierno. Otro de los consensos alcanzados en el Foro en relación con la mejora de la calidad de vida de los niños y niñas fue el compromiso por la mejora de la calidad del gasto, que prioriza 11 acciones a favor de la infancia que han sido incorporadas a la Ley de Equilibrio Financiero 2007 y a la Ley General del Presupuesto del mismo año.

El Proyecto Educativo Nacional (PEN), presentado en el Foro del Acuerdo Nacional con la participación del Ministro de Educación, fue considerado por este como el desarrollo de la decimosegunda política de Estado «Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad». Ciertamente su presentación en el Foro y su recepción por el Ministro de Educación coincidió con el anuncio de la evaluación de los maestros, lo que, al ocupar el primer plano de la noticia, en cierta medida opacó la trascendencia de una propuesta cuyo horizonte es el 2021. El PEN ha sido asumido por el gobierno.

El Pacto de Mediano Plazo por la Inversión y el Empleo Digno suscrito en 2006 plantea una visión de la competitividad basada en el incremento de la productividad con condiciones dignas de empleo, en la incorporación

de innovaciones al proceso productivo y en el desarrollo económico territorial.

El Acuerdo Nacional es una institución de instituciones. Esa es su fortaleza pero también su debilidad, pues es inevitable que refleje la precariedad de nuestras instituciones. Es cierto también que todavía no hemos logrado entender que la búsqueda de consensos, tan valiosa en lo político, puede ser un freno en el momento de la ejecución. Hay circunstancias en las que debe haber una decisión inmediata, clara y precisa.

CAPÍTULO 2

Reforma administrativa

Flavio Ausejo

Dentro de un esfuerzo de reflexión integral y transversal, la reforma administrativa del Estado ocupó un espacio importante en el Seminario, dada la trascendencia que tiene para responder a las expectativas y necesidades concretas de los ciudadanos. Para desarrollar la reflexión y análisis, la PUCP contó con el apoyo de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), quien colaboró en el diseño y definición de los aspectos de la reforma administrativa del Estado, que serían puestos a debate, y apoyó financieramente, a través del Programa de Modernización y Descentralización del Estado (PMDE), la realización de las actividades del martes 13 de noviembre, que estuvo dedicado íntegramente a explorar diferentes aspectos de la reforma administrativa.

Las diferentes sesiones programadas para el 13 de noviembre tuvieron por objetivo discutir los aspectos de la reforma administrativa del Estado desde un enfoque de gobernabilidad. Los aspectos discutidos fueron la capacidad del Estado como regulador de los servicios financieros, de los recursos naturales y de los servicios públicos en un contexto de expansión económica e incremento de las inversiones, la vocación de servicio al ciudadano de hoy y la elaboración de políticas públicas en un contexto de descentralización.

El enfoque de gobernabilidad está sustentado en la relevancia que tiene para explicar los resultados del desarrollo y la economía, en el sentido que una mejora en la gobernabilidad mejora los otros dos aspectos.¹ Si bien es cierto

¹ ACUÑA-ALFARO, Jairo y María GONZÁLEZ DE ASÍS. «Governance and Social Accountability in Latin America: Challenges of Implementation and Replicability». En *Voice, Eyes and Ears: Social Accountability in Latin America*. Washington, D.C.: World Bank, 2003.

existen diferentes definiciones para la gobernabilidad,² en este caso utilizamos una definición que se sintetiza como *las tradiciones e instituciones por medio de las cuales, para el bien común, se ejerce la autoridad en un país*.

De esta manera, la forma como se ejerce el poder para manejar los recursos económicos y sociales de un país, según Kaufmann, Kraay y Zoido (1999), considera tres elementos: i) el proceso por medio del cual se selecciona, monitorea y reemplaza la autoridad, ii) la capacidad del gobierno para manejar efectivamente sus recursos y para implementar políticas acertadas, y iii) el respeto de los ciudadanos y del Estado para las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos. Cada uno de estos componentes se subdivide en otros sub componentes, de los cuales, en este seminario, son analizados los relacionados a la efectividad del Estado en las políticas públicas, la voz y rendición de cuentas de parte del Estado hacia los ciudadanos y la calidad regulatoria del Estado.

El análisis planteado tiene relevancia en la medida en que el Perú atraviesa por un contexto positivo de consolidación democrática sin crisis fiscal, lo cual provoca que las probabilidades de lograr fortalecer los elementos de la gobernabilidad se vean incrementadas de manera substancial. Ello representa un reto y una oportunidad para el actual gobierno, debido al impacto positivo que puede tener en el desarrollo del país, y con así en la solución de problemas centrales como los altos niveles de pobreza en los que viven casi la mitad de los ciudadanos.

El presente informe esta basado en las ponencias de los expositores invitados, en sus materiales de apoyo y en investigaciones adicionales que complementan los conceptos mencionados en las sesiones. Dada las características del Seminario desarrollado, algunos de los conceptos mencionados por los diferentes ponentes participantes tiene un carácter personal, y no necesariamente reflejan el punto de vista de la organización a la que pertenecen.

Para fines metodológicos y de organización del presente informe, no se siguió exactamente el orden cronológico de las sesiones desarrolladas durante el 13 de noviembre, con el fin de darle una secuencia lógica a los diferentes aspectos analizados.

² KAUFMANN Daniel y Aart KRAAY. *Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going?* Policy Research Working Paper 4370. The World Bank. World Bank Institute, 2007.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO: HACIA UNA EFICIENTE GESTIÓN PÚBLICA

La discusión principal sobre la reforma administrativa del Estado se realizó sobre la base de información presentada por diferentes especialistas acerca de la capacidad del gobierno para manejar efectivamente sus recursos y para implementar políticas públicas acertadas, que es un aspecto de la gobernabilidad democrática de un país. Los temas específicos tratados fueron la efectividad del Estado en las políticas públicas, la voz y rendición de cuentas de parte del Estado hacia los ciudadanos y la calidad regulatoria del Estado. Esta información alimentó la discusión sobre la situación de la reforma administrativa del Estado, lo que fue complementado con una presentación de los responsables de la Presidencia del Consejo de Ministros sobre la situación del proceso de reforma de la gestión pública y del proceso de descentralización.

LA REFORMA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Texto elaborado a partir de la exposición de Mariana Ballén, funcionaria de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros

La principal razón por la cual un proceso de descentralización como el que estamos viviendo se está llevando a cabo hoy en día es porque el Estado peruano, como lo conocemos, tiene muy poca legitimidad ante sus ciudadanos y está plagado de problemas. Su desarticulación e ineficacia le impiden funcionar como un todo y llevar a cabo sus funciones de manera que pueda solucionar los problemas nacionales.

Este Estado, históricamente centralista por razones que aquí no cabe enumerar, pero que merecen atención, tiene una estructura institucional que no está diseñada para —y no le permite tampoco— responder a las demandas de las zonas más alejadas de la capital, por lo general pobres y rurales, como evidencian los estallidos de violencia de comunidades enfrentadas, por ejemplo, a mineras, y que cíclicamente ocupan los titulares de los medios locales. En todos los casos, los reclamos de las comunidades han sido expuestos, aunque no correctamente canalizados.

En el Perú, como se le conoce actualmente, el Estado no está orientado al servicio de la ciudadanía, a cuyas demandas no sabe adaptarse. En esta línea, también, es factor importante la mala atención que brinda el aparato estatal a los ciudadanos: la falta de adecuados incentivos laborales para los trabajadores públicos les generan una baja moral que posteriormente es transmitida a los

ciudadanos. Pero quizás lo que más desconfianza genera en el Estado es la falta de mecanismos adecuados de rendición de cuentas: son escasas las ocasiones en que los ciudadanos pueden exigir la rendición de cuentas vertical —que es la que ocurre en etapas electorales— y, en mucha menor medida, horizontal —sistemas de fiscalización—.

Este boceto simplificado da cuenta de los principales problemas del aparato estatal que deben ser cambiados. El proceso del cambio profundo en dicha estructura, para transformar los aspectos negativos en positivos, es la reforma del Estado, que no es otra cosa que un conjunto de reformas orientado a mejorar la administración estatal y reorientar al Estado hacia su servicio al ciudadano. Para el caso peruano, son tres los campos de acción donde deben llevarse a cabo estas reformas: simplificación de trámites, funcionamiento del Estado y estructura del Estado.

a. Simplificación de trámites

La importancia de este punto radica en que los trámites son el más común de los contactos del ciudadano con el Estado. Son la cara del Estado hacia el ciudadano: si una persona se topa con un sinfín de problemas y contratiempos cuando va a trámites de cumplimiento obligatorio, por ejemplo, será lógico que se lleve una imagen negativa del Estado a casa. Por la importancia que esto reviste en cuanto a la imagen colectiva de la eficiencia del Estado peruano, la simplificación de trámites es asunto crítico.

Cuatro son los factores que afectan la calidad de la atención estatal. El primero es el abrumador número de trámites infundados que existen y que parecen servir únicamente para hacer las diligencias más engorrosas. En este ámbito, un ejemplo es clave: el ciudadano que desee abrir un negocio puede esperar meses, e incluso años, antes de que tenga toda la documentación reglamentaria para hacerlo. De esta manera, entre los emprendedores que se ven enfrentados con este proceso, muchos optan por regir sus negocios desde la informalidad. El Estado peruano pierde, así, grandes cantidades de dinero que podría recibir por impuestos.

Un segundo factor es la falta de infraestructura adecuada para la atención al público. Largas colas y pocos locales ciertamente no ayudan a que las personas puedan llevar a cabo sus trámites eficientemente. El tercero es la falta de tecnología que contribuya con la simplificación y aceleración de los trámites: nuevamente, el ciudadano depende de la velocidad a la que trabaje el funcionario de ventanilla, o se ve obligado a llenar interminables formularios, o a sacar

fotocopias, cuando todos los trámites serían más breves si se utilizaran procesos electrónicos. Por último, pero no por ello menos importante, está el tema de la mala calidad de la atención que brindan los servidores públicos: para los ciudadanos que hacen varios trámites, llenan decenas de formularios y se agotan en las interminables colas, que le pongan mala cara ya es inaceptable.

Solo el costo económico que tiene esta burocracia es suficiente para notar que en este sistema hay un problema serio. Los ciudadanos deben pagar S/.227 para validar sus títulos universitarios; S/.225 para obtener el pasaporte; S/.170 para conseguir una licencia de funcionamiento y S/.144 por la obtención de una licencia de conducir, solo por mencionar algunos de los trámites que tienen los costos más altos. Se estima que solo en los pagos registrados por la obtención de certificados de antecedentes policiales, que solicitan alrededor de 500.000 personas al año, implican un costo de 10,6 millones de soles anuales para los ciudadanos. Por esta y muchas otras razones, la simplificación de trámites es aspecto vital de la reforma del Estado.

Para subsanar estos males es necesaria una estrategia de simplificación de trámites, que sea beneficiosa tanto para las empresas como para los ciudadanos. El primer paso es mejorar el servicio, cuya primera meta es mejorar la atención en ventanilla y reducir las colas. Pero esto no es suficiente. Debe haber un incremento de los canales virtuales de realización de trámites: debe permitírsele al ciudadano elegir de qué manera gestionar los documentos que necesite. Una extensión de horarios también es necesaria para que los ciudadanos no pierdan horas de trabajo en trámites.

Una medida importante, dentro de este intento, sería la creación de ventanillas únicas, que ayudaran a superar, de una vez por todas, la necesidad de enviar a los ciudadanos de uno a otro lado de las dependencias estatales llenando formularios y dejándolos otra vez. En esta línea, sería necesario, también, la creación de Módulos de Atención al Ciudadano (MAC).

Algunas de las medidas que beneficiarían a los ciudadanos del Perú cuando debieran realizar diversos trámites serían la reingeniería de los veinte trámites que más se utilizan: la simplificación de procedimientos al interior de los sectores y propuestas normativas del tipo del silencio administrativo positivo, que plantea que el reclamo ciudadano que no sea respondido en un plazo establecido, será automáticamente asumido como positivo. Para las empresas, la simplificación de los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos (TUPAS) y el trabajo conjunto de sectores y gremios para eliminar los trámites infundados serían algunas de las primeras acciones a tomar.

Esta estrategia debe tener como único objetivo reducir los tiempos, pasos y requisitos que necesitan los ciudadanos para realizar trámites en muchos casos obligatorios. Solo cuando esto ocurra el ciudadano común comenzará a pensar que el Estado del que forma parte se halla realmente a su servicio.

b. Funcionamiento del estado

El segundo punto básico para que la reforma del Estado pueda llevarse a cabo es un cambio profundo en el funcionamiento del mismo. ¿Qué significa esto? Que debe haber un cambio orientado a mejorar las reglas de juego del Estado, de manera que sean comunes y claras y que permitan un mayor orden y mejor funcionamiento estatal. En otras palabras, el Estado requiere sistemas administrativos que ordenen y organicen su funcionamiento, que sean comunes a todas las entidades públicas, para evitar arbitrariedades, y que sean altamente ágiles y modernos. Precisamente, lo que se busca es un Estado moderno, y a continuación veremos algunos ejemplos de cómo esto se está logrando.

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) es un buen ejemplo por el cual empezar. Como bien dice su nombre, este sistema está diseñado para aprobar las obras de inversión pública y monitorear su ejecución. Si bien esto es positivo puesto que permite que las mayores inversiones sean llevadas a cabo de una manera técnica y racional, también presenta problemas, si la aprobación de las mismas toma demasiado tiempo. Para evitar conflictos por este punto ha habido avances y mejoras en el proceso: por ejemplo, actualmente cada gobierno regional o municipal puede aprobar sus proyectos, sin límite de monto y según su competencia, salvo en aquellos casos en que sea necesario el endeudamiento o que requieran el aval del Estado peruano.

También pareció ser una traba innecesaria el requerimiento de que el SNIP controlara la reposición de activos menores y, nuevamente, el problema fue subsanado. Por último, un importante avance es que el SNIP solo realizará un informe de observaciones, acortando plazos e impidiendo nuevas observaciones. Estos avances son importantes, y deben ser profundizados (por ejemplo, simplificar los parámetros sobre la base de las diferencias geográficas, económicas y sociales), pero a la vez es primordial asegurarse de que el SNIP no sea diluido al punto de que su función principal —llevar a cabo inversiones de una manera técnica y racional— se vea afectada.

La modernización del servicio civil, es decir, de la carrera pública, es igual de importante en este largo proceso. Varios problemas plagan este sector, pero algunos son los principales. Primero, la falta de estímulos que brinda el Estado

al buen desempeño de sus trabajadores: por ejemplo, se privilegia la antigüedad sobre el mérito; el éxito en las evaluaciones no es un factor considerado a la hora de decidir los ascensos. Este es un problema que debe ser solucionado, pues mientras siga como se está llevando hasta ahora, no será sorprendente que los empleados públicos sientan que no necesitan esforzarse demasiado.

Otro de los problemas es el desorden y la alta discrecionalidad para la entrada y salida de trabajadores y para la asignación de remuneraciones, que son caracterizadas por tres regímenes de contrataciones. Por último, el servicio civil es altamente inflexible al proceso de descentralización, puesto que transferir personal a lugares que no sean la capital es de suma dificultad. En resumen, la estrategia en general debe ser gradual y fiscalmente viable, adaptada al proceso de descentralización y que permita evaluar por desempeño.

Para finalizar esta sección que concierne al funcionamiento del Estado se debe tocar el importante tema del presupuesto por resultados. El objetivo del presupuesto por resultados es asegurarse de que el Estado provea eficazmente y con criterios de equidad los bienes y servicios públicos. Esto se logra al dar presupuesto a aquellas instituciones que logran cumplir sus objetivos. El presupuesto por resultados debe ser una parte integral de cualquier proceso de reforma del Estado.

c. Estructura del estado

El último campo de acción de la reforma del Estado concierne a su estructura. Está claro que la estructura del Estado es inflexible y lenta, lo cual le impide reaccionar de manera ágil y eficaz frente a las demandas ciudadanas. Debe haber una definición de responsabilidades y una regulación adecuada y clara que promueva un mejor funcionamiento del aparato público y, a la vez, una mayor rendición de cuentas. Para lograr esto hay que, por ejemplo, evitar la superposición de funciones. El objetivo de todo lo que se ha mencionado arriba es mejorar la calidad de la provisión de servicios.

Todo el cambio en la estructura del Estado, así, apunta a la necesidad de una adecuada descentralización, que reconfigure la estructura estatal para orientarla al servicio del ciudadano. La razón por la cual se debe descentralizar es porque las autoridades más cercanas al ciudadano conocen mejor sus necesidades y demandas, mientras que un Estado alejado no tiene la capacidad para estar informado y reaccionar ante lo que necesitan sus ciudadanos. Por esta razón, la descentralización permite una mejor adecuación de los servicios a las preferencias locales, una mayor participación política y control social y una

mayor innovación en la provisión de servicios. En general, se busca lograr el desarrollo descentralizado del país sobre la base de una adecuada organización del territorio y la articulación entre los niveles de gobierno nacional, regional y local, en un marco de autonomía, ejercicio eficaz de funciones, competencias y administración de recursos y participación de la sociedad civil.

Pero la descentralización se extiende más allá de la transferencia de recursos económicos: si sigue existiendo, como hasta ahora, falta tanto de planificación como de programación para los proyectos, causada por su alta rotación según prioridades políticas o presiones sociales, pues las transferencias económicas no serán útiles. Asimismo, la inexistencia de una carrera pública no es beneficiosa para este proceso: la alta rotación de los equipos de formulación y ejecución de proyectos generan que no exista una memoria institucional. El hecho de que haya sistemas administrativos complejos también crea una problemática, ya que esta crea problemas de gestión en los procesos de ejecución.

El proceso de descentralización conduce también a otro punto: la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo o LOPE. Hay varios factores que exigen al gobierno nacional repensar y readecuar su organización. Entre ellos están el ya mencionado proceso de descentralización, pero también se encuentran los constantes cambios en las demandas ciudadanas y el constante desarrollo tecnológico. La ya mencionada LOPE busca ordenar la estructura y el funcionamiento del Ejecutivo para poder así mejorar su eficacia. Esta mejora consiste en aclarar y delimitar las competencias en un contexto de descentralización y establecer reglas de organización y de gestión del poder Ejecutivo.

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo permitiría varias mejoras más específicas. Por ejemplo, completaría el marco normativo del proceso de descentralización. Asimismo, definiría las reglas de juego para la creación de entidades públicas en el Poder Ejecutivo, dependiendo del nivel de autonomía necesario para asegurar un funcionamiento adecuado. Delimitaría responsabilidades entre ministerios y Organismos Públicos Descentralizados (OPDs), y con ello permitiría así una adecuada coordinación y supervisión entre ambos. Establece la reorganización de entidades públicas y en ese marco también la dación de nuevas leyes para los ministerios. Por otro lado, define las reglas de juego comunes para todas las instancias públicas ordenando la administración pública.

Para finalizar esta sección, sería útil analizar el tema de las fusiones, que es de suma importancia, pues una de las metas de la reestructuración del Estado es evitar las superposiciones y crear, en general, más eficiencia. Las razones

por las cuales se deberían fusionar entidades varían. Por ejemplo, en el área de competencias, el Estado se tiene que preguntar si algo es función de un ministerio o un OPD. En otras palabras, se debe decidir si la autonomía otorgada a una entidad está justificada. Si no lo está, entonces ese organismo debe ser fusionado con el aparato administrativo tradicional para que no represente un gasto adicional.

El tema de duplicidades es quizás el más importante de todos, ya que duplicar las funciones de otro ministerio o entidad significa un escandaloso derroche de dinero, por el exceso de personal, el gasto en alquiler de locales y, claro está, por la alta discrecionalidad de los sueldos. El ahorro de estos gastos innecesarios puede, entonces, ser invertido en temas de alta prioridad. Fusionar, sin embargo, es la cura y no la prevención. Hay que tratar los síntomas antes que la enfermedad. Para esto, el Estado peruano tiene que dejar de crear nuevas entidades cada vez que aparece un problema. Es cierto que dicha creación es una demanda del público, ya que este deposita poca confianza en los mecanismos regulares del Estado, pero la continua creación de entidades al largo plazo terminará en una mayor falta de confianza.

d. Etapas: qué y cuándo hacerlo

La Comisión Presidencial de Reforma del Poder Ejecutivo propone tres etapas para llevar a cabo este largo y complejo proceso de reforma del Estado. La primera etapa, que consiste en lineamientos e instrumentos normativos se ha llevado a cabo durante el año 2007. Dentro de esta primera etapa se encuentra el diseño de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la flexibilización de los derechos laborales, la evaluación y resignación de empleados, las fusiones y absorciones y la simplificación administrativa.

La segunda etapa, planeada para 2008, consiste en implementar los instrumentos ya mencionados. Se implementaría el reglamento de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, directivas de reordenamiento de entidades públicas y las fusiones y absorciones. La última etapa, destinada para el año 2009, que culminaría con este proceso, tendría como función implementar el sistema de carrera pública y el sistema de reenumeraciones. La implementación de la Ley del Empleo Público y de la Ley de Remuneraciones y también la implementación del Consejo de Empleo Público son críticos para que esta última etapa sea exitosa.

La planificación de este proceso es, claro, algo positivo. Sin embargo, se debe tener una verdadera convicción para convertir lo que está en un papel en

un hecho real. Si el Estado realmente tiene el deseo de reformar su estructura y procedimientos, y de reorientarse hacia el servicio a los ciudadanos, que es el objeto primero de su existencia, haría bien en llevar este proceso hasta las últimas consecuencias y no dudar de su futuro.

LA DESCENTRALIZACIÓN

Texto elaborado a partir de la exposición de Grover Pango, Secretario de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros

La visión de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (SD-PCM), que guía el proceso descentralista, está dividida en tres lineamientos: los principales avances logrados en el periodo marzo-octubre 2007, los objetivos estratégicos y las estrategias para descentralizar.

a. El Perú avanza

Para entender el proceso de descentralización según la perspectiva gubernamental, es necesario explicar las leyes que le otorgaron el poder para guiar dicho proceso. A partir del D.S. N° 007-2007-PCM, fue creada la Secretaría de Descentralización (SD) de la PCM, con el objeto de reemplazar al desgastado y débil Consejo Nacional de Descentralización (CND). La ley fue duramente debatida, ya que se dudaba de la funcionalidad y viabilidad de esta nueva secretaría. Sin embargo, la visión del gobierno fue que, al colocarse el tema de descentralización en la Presidencia del Consejo de Ministros, su conductor sería el propio *Premier*, lo que daría al proceso un nuevo impulso político. El CND, previamente, no había tenido la capacidad de crear efectos inmediatos y obligatorios: su campo de acción era más declarativo que efectivo.

Otras normas fueron también de suma importancia para la creación y el funcionamiento de la Secretaría de Descentralización. El D.S. N° 010-2007-PCM convirtió a los diferentes sectores del gobierno central en responsables directos de ejecutar las transferencias de las funciones, fondos, programas, proyectos, empresas o activos; finalmente, el D.S. N° 027-2007-PCM le asignó a la Secretaría de Descentralización la responsabilidad de supervisar el cumplimiento de las políticas en materia de descentralización. Esta última norma fue de suma importancia, pues dio a la organización que es motivo de este texto el papel de facilitadora, término que tiene una función primordial —aunque según el gobierno algunos consideran débil—.

Ya enumeradas estas leyes, que mejoran la comprensión acerca del papel que tiene el gobierno en este proceso de descentralización, se puede prestar atención a los avances del mismo. Un buen punto de partida son los avances que se han dado en el proceso de transferencias a los gobiernos regionales, pues se han transferido 185 funciones sectoriales a estos nuevos niveles de gobierno. Estos avances, resultado de la relación entre sectores del Ejecutivo y gobiernos regionales, supervisados por la PCM, están divididos en cuatro fases.

La primera fue el compromiso de transferir funciones, en el que puede decirse que se ha avanzado completamente, a un 100%. Esta fase, que fue planificada, terminó en el papel en junio del 2007. La segunda etapa, correspondiente a la certificación de dichas transferencias, se ha avanzado en los sectores del gobierno y en los gobiernos regionales un 92% y un 99%, respectivamente, según versión de la misma PCM. El único proceso ejecutado por la SD-PCM es el de acreditación de estas transferencias, la cual ya cuenta, desde octubre del 2007, con 1.365 funciones de todos los sectores. El último paso es la efectivización, proceso que aún anda en marcha.

Otro avance ha sido entender la regionalización como integración territorial, por medio de las Juntas de Coordinación Interregional, que buscan integrar a diecinueve gobiernos regionales. Estas no deben ser confundidas con macroregiones aunque, según el gobierno, deben ser vistas como si fueran «borradores» de estas. Estos consejos son tres: la Junta Interregional del Norte y Oriente, INTERNOR; el Consejo Interregional de la Amazonía, CIAM; y la Junta de Coordinación Centro-Sur-Oriental del Perú. Aún queda pendiente un último consejo, el Macro-Sur, aunque conseguirlo será difícil debido a delimitaciones territoriales pendientes, que consisten en un freno para lograr una agenda común en esta zona.

Estas Juntas de Coordinación Interregional son un nuevo experimento, ya que no se buscan repetir las mismas estrategias que llevaron a los fracasos de los intentos regionalistas de 1985 y de 2005, cuando la creación de macroregiones en el Perú falló. Otra experiencia es la que representa la Región Piloto Modelo, en la cual las regiones de San Martín y Amazonas han decidido, por iniciativa propia, que les es más conveniente unirse. Esta unión está basada en tres ejes: el vial, el turístico y el energético, y tiene una particularidad: en vez de comenzar por los puntos más álgidos que supondría la conformación de una sola región (autonomía administrativa, capital de región) han decidido empezar por los puntos en común. Si este proceso es exitoso podría replicarse, razón por la cual la PCM está ofreciendo en él su apoyo.

El último avance de la PCM tiene que ver con la distribución de recursos a los gobiernos locales y regionales. Aunque no mucha gente lo sepa, no es cierto que los gobiernos regionales reciban más dinero que los gobiernos locales sino que, simplemente, hay un mayor número de estos. En todo caso, los mayores problemas no se encuentran en la transferencia de recursos sino en la ejecución de los mismos: de los veinticinco gobiernos regionales, solo tres han logrado gastar más del 50% de su presupuesto del año anterior: Lambayeque, Ayacucho y Huánuco. En cambio, gobiernos regionales como el de Madre de Dios, el de Junín y el de Pasco ni siquiera alcanzan a gastar el 20%. En total, diez gobiernos regionales están por debajo del 25% cuando se habla de ejecutar las transferencias.

¿A que se debe esto? Hay tres razones principales. La falta de planeamiento y programación es ciertamente una de ellas, y esto se traduce en un constante cambio de prioridades. Esto tiene, entre otras, motivaciones políticas, cuando no presiones sociales. Tampoco ayuda la sempiterna costumbre de los que llegan al poder de descalificar todo lo que hizo el anterior gobierno, pues el resultado es la pérdida de continuidad. Otro serio problema es la inexistencia de una carrera pública, y esto se ve claramente en la alta rotación de los equipos de formulación y ejecución, lo que causa que se pierda la memoria institucional. Cabe mencionar que son gobiernos como el de Lambayeque, que tuvo la política de mantener al personal que laboraba con la anterior gestión, los que tiene un mayor índice de uso presupuestal. Pero, en general, el 79% de los funcionarios responsables de las inversiones en los gobiernos regionales y locales tiene menos de tres años en su cargo actual.

Por último, la existencia de sistemas administrativos complejos crea problemas de gestión en los procesos de ejecución (Sistema Nacional de Inversión Pública: SNIP; Sistema Integrado de Administración Financiera: SIAF; Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado: SEACE). Todos estos procesos son indispensables, pero pasar proyectos se hace más difícil, especialmente con personal poco capacitado. El problema es aun más serio en gobiernos locales, porque tienen menos profesionales que los regionales.

b. Los objetivos de la descentralización

Como todas las entidades estatales, la DS-PCM tiene una misión y una serie de objetivos, todos orientados a conseguir la descentralización del Perú: lograr el desarrollo descentralizado del país sobre la base de una adecuada organización del territorio y la articulación entre los niveles de gobierno nacional,

regional y local, en un marco de autonomía, así como un ejercicio eficaz de funciones, competencias y administración de recursos y participación de la sociedad civil.

Como parte de su proceso de reforma del Estado, el Perú vive actualmente uno de descentralización, cuyo fundamento es la necesidad de redimensionar la administración pública del nivel central. Para esto, sin embargo, se requiere que existan transferencias y que los recursos humanos de las regiones desarrollen capacidades de gobierno, lo que a su vez generará un redimensionamiento de los gobiernos regionales y locales. Si este proceso es llevado adecuadamente a cabo, el Estado central terminará reducido a su mínima expresión, con nuevos roles y menores recursos, para dedicarse exclusivamente a sus funciones normativas, reguladoras y evaluadoras. Por su parte, los gobiernos regionales y locales tendrán un tamaño adecuado para sus nuevos roles, así como mayores recursos y un rol predominantemente ejecutor.

Pero para que esto ocurra efectivamente se necesita una estrategia de articulación en los tres niveles de gobierno. Según esta estrategia, el Estado central será el encargado de las políticas públicas nacionales (planes, programas y proyectos), mientras que los veinticinco gobiernos regionales tendrán injerencia solamente en las políticas regionales, como los planes de competitividad, al tiempo que los gobiernos locales únicamente tendrán tareas correspondientes a sus jurisdicciones, como los planes de desarrollo económico. Sin embargo, para ser efectiva esta articulación necesita de un instrumento para llevarse a cabo, el Plan Nacional de Capacidades y Competencias para la Gestión Pública, que es un instrumento de gestión de corto, mediano y largo plazo. Todo esto debe ser llevado a cabo en los tres niveles de gobierno para que sea un proceso unificado.

Se pueden apreciar tendencias positivas dentro del proceso. Una de ellas es la consolidación de la descentralización como política fundamental para la reforma y modernización del Estado. Junto con esto se comienza notar que la descentralización está progresivamente incidiendo en el rediseño de la organización política del Perú. Asimismo, la ruptura del enfoque sectorial y el surgimiento del enfoque territorial en los procesos de decisión también es una tendencia positiva.

Adicionalmente, el proceso ha desembocado en una creciente articulación e integración territorial, como también en una creciente participación de la sociedad civil en la gestión pública, democratizando la gobernabilidad. También ha habido una mayor autonomía de los gobiernos subnacionales y una

mejor articulación entre los tres niveles de gobierno. Por último, ha habido una reingeniería institucional en el aparato del Estado que, sin embargo, debe ser profundizada.

c. Estrategias descentralistas

Esta última sección trata de los cuatro ejes estratégicos que tiene la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros para llevar a cabo el proceso de descentralización de la manera más adecuada.

El primer eje estratégico consiste en fortalecer la descentralización política, administrativa y económica. Para esto, es necesario un seguimiento y monitoreo de las funciones, programas y proyectos transferidos. También es necesario continuar con las transferencias, cosa que se desea lograr con la formulación del Plan Anual de Transferencias del 2008, y con la formulación del Plan Nacional de Descentralización. Asimismo, se busca propiciar la adecuación administrativa y organizacional en los tres niveles de gobierno. Finalmente, el diseño de políticas redistributivas de recursos públicos en el territorio también es importante en este contexto.

El segundo eje estratégico lidia con el fortalecimiento de la articulación intergubernamental en cuanto a las políticas públicas. Para lograr esto, se busca el diseño e implementación de un sistema establecido e institucionalizado que funcione sobre la base de la formulación de agendas programáticas consensuadas entre los tres niveles del gobierno descentralizado. Asimismo, el diseño e implementación de instrumentos de gestión, el seguimiento de las políticas públicas nacionales en regiones y la implementación de sistemas de participación ciudadana con mecanismos de cogestión y vigilancia son aspectos claves para lograr este punto.

El tercer eje lidia con el fortalecimiento de las capacidades de gestión pública en los tres niveles de gobierno, en el marco del proceso de modernización del Estado. Este fortalecimiento requiere de un diagnóstico, monitoreo y evaluación del desempeño de gestores y decisores políticos. El ya mencionado Plan Nacional de Capacidades y Competencias para la Gestión Pública, con un enfoque en las competencias y sistemas de acreditación para el empleo público, es también parte de este eje. Finalmente, se busca la asistencia técnica y la municipalización de la educación. El último eje estratégico, la integración territorial, es uno complejo y necesita de mucho esfuerzo y voluntad política. La Conformación de regiones piloto que integren a dos o más de las actuales, el fortalecimiento de las Juntas de Coordinación Interregional y de las

Mancomunidades Municipales son centrales a este eje. Finalmente, la formulación del Plan Nacional de Regionalización, la actualización e implementación del Plan Nacional de Inversión Descentralizada y la implementación de plataformas para promover la competitividad regional también se tendrán que llevar a cabo.

Todo lo mencionado debe ser aplicado teniendo en cuenta las nuevas percepciones de la descentralización. Por una parte, la descentralización simbólica se refiere a la percepción libre de los avances del proceso; la descentralización política, de otro lado, se trata de las nuevas expresiones de ejercicio de poder que se han configurado a partir de las elecciones regionales; mientras que, desde otra óptica, la descentralización económica se demuestra en los recursos económicos transferidos a gobiernos subnacionales; para finalizar, la descentralización administrativa es el acompañamiento y control del proceso. Se puede, por lo tanto, apreciar la complejidad de un proceso de este tipo.

COMENTARIOS DEL PANEL

La profesora Mayen Ugarte (Facultad de Gestión y Alta dirección) y el profesor Flavio Ausejo (Especialidad de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales) comentaron las intervenciones de Mariana Ballén y Grover Pango antes presentadas.

Mayen Ugarte:

En el primer bloque se han reunido especialistas en los temas, probablemente más sensibles para hablar en un espacio más cerrado. El primer panel fue de muchas críticas, de muchas demandas y de necesidades políticas, mientras que el segundo—naturalmente desde una posición oficial—muestra dónde estamos, qué estamos haciendo y cómo estamos resolviendo en términos genéricos los retos. Es difícil enfrentar estas dos posiciones.

Sin embargo, me llamó la atención que en ninguno de los paneles se haya traído a un presidente regional o a un especialista regional, eso es un símbolo de algo que nos está pasando todavía. Por un lado estamos nosotros con nuestra mirada de Lima, pero los temas se ven muy diferentes cuando uno va a zonas más rurales y cuando se va a los gobiernos regionales. Esto tiene que ver con el cambio de estructura de poder. No obstante, estos actores tampoco quieren venir acá, pero en cambio sí van a la Dirección General de Presupuestos Público del MEF. Cuando uno pregunta por un alcalde, no está, y cuando

pregunta por un gerente general de municipio no está, todos están en Lima. Lo mismo con el jefe de presupuesto, porque todas las decisiones importantes siguen siendo tomadas en Lima.

Ahora quiero ver el tema del SNIP, y lo que se ha conseguido con este supuesto avance en su descentralización. Tengo serias dudas de que esto sea un avance, aun cuando sea promovido en un afán descentralizador, porque esto fue una demanda. La demanda fue casi impuesta a fin de evitar conflictos. ¿Qué tenemos hoy día? —y lo digo con el conocimiento de causa de quien se ha revisado la base de datos de los proyectos de inversión pública municipal—: tenemos losas deportivas de 500.000 nuevos soles, y al costado, en el mismo municipio, tenemos limpieza del río contaminado por 150.000 nuevos soles. Si uno mira las fichas de los proyectos, no hay ninguna justificación. Esto indica que no hemos descentralizado decisiones para mantener estándares sino que hemos descentralizado debido a que no sabíamos qué hacer.

Y aquí vine un segundo elemento a favor de los gobiernos locales y regionales. Se habla de incapacidad de gasto, y que creo es un argumento político desde el gobierno nacional para decir «yo no soy el único que tiene problemas, ellos también pero les estoy dando plata». Cuando uno mira con cuidado, encuentra que hay municipios que en el «boom» del 2005 al 2006 por ingresos mineros, paso de gastar el 60%-90% de sus recursos, a gastar el 7%-8%. Pero si uno observa en números absolutos, ese municipio ejecuto 34 ó 50 veces más de lo que ejecutó el año anterior. Entonces estamos hablando de un proceso de adaptación enorme, pero ¿a qué costo? El costo tiene que ver con varias cosas, desde unos funcionarios municipales muy agotados, pero muy comprometidos, porque hay plata para ladrillos pero no hay plata para lapiceros, computadoras o papel, por lo que trabajan con la computadora de su propiedad y con el papel que se compran ellos y se compran sus lapiceros. Y eso es un potencial de los gobiernos locales que no estamos aprovechando bien.

Al gobierno local, a diferencia del gobierno nacional y del gobierno regional, si no desarrolla una buena labor el ciudadano le patea la puerta y se la trae abajo. Los gobiernos locales estuvieron muy abandonados en el sentido de no ser un tema de interés del nivel nacional, y por lo tanto, no hubo preocupación por las reglas de juego que se les impuso, nadie se preocupó de sus capacidades hasta el 2005, que comenzaron a transferirse nuevas responsabilidades y entre ellas mucho dinero. Hoy día son importantes porque tienen recursos y afectan la macroeconomía del Estado si es que los usan muy mal. Los gobiernos locales sin tener los controles administrativos que tiene la

administración central, sí tienen el control de su población, por que la relación con ella es más cercana. Sin duda no han sido perfectos pues se han dado problemas de corrupción, pero tuvieron una población que exigía resultados. Tenemos ahí un potencial que no estamos entendiendo ni explotando en el diseño de políticas públicas, no lo digo solamente desde el punto de vista de la descentralización, sino desde las políticas públicas sectoriales.

Ahora voy a vincular lo dicho a algo que señalaron los especialistas en el panel anterior. Desde el punto de vista nacional, las competencias en materia ambiental están muy bien definidas. Sin embargo, si uno lo mira desde el punto de vista regional, cruzándolo por el elemento descentralización no es tan así puesto que el plan y el ordenamiento territorial de la región lo define ella misma, no lo define el gobierno nacional, y en el nivel urbano el municipio. ¿Qué quiere decir esto? Quiere decir que el ordenamiento territorial debería decirnos en poco tiempo, en unos años más, por ejemplo, dónde se puede hacer actividad minera, dónde se puede hacer actividad agrícola, dónde y que vamos a hacer algo con el agua, que va a ser un bien tan buscado dentro de pocos años.

Sin embargo, los gobiernos regionales no tienen la facultad para decirle nada al gobierno nacional, cuando otorga una concesión a una minera. Yo no digo que se le pase a los gobiernos regionales la capacidad de dar las grandes concesiones, lo que digo es que cuando diseñemos lo que se les va a transferir, lo hagamos pensando cómo se cruzan los sectores; que tengamos un enfoque sectorial y que lo que entreguemos tenga lógica territorial para el desarrollo. El paquete ya combinado de funciones y competencias que reciben ¿Les va permitir desarrollar? ¿Ser realmente gobierno? ¿Ejercer funciones de gobierno? Eso supone que habríamos pensando desde el nivel nacional los elementos que se entrecruzan, pero cuando uno mira la realidad se encuentra que la lógica de la transferencia tiene mucho más que ver con, “yo grande veo a lo grande, tu chiquito ves lo chiquito”, entonces te doy minería chica, te doy agricultura pequeña etc. La transferencia ha implicado trasladar lo que el gobierno nacional no hace o ya no puede hacer. Eso significa no solo que debemos pensar cómo nos pensamos como Ejecutivo, sino cómo repensamos lo que hemos decidido transferir, para que efectivamente sea posible ejercer el rol de gobierno.

Y lo asocio con las reglas del gasto, que son una tortura y que han sido hechas para las épocas de escasez. Pero además las reglas no solo del gasto sino de la gestión del Estado, que es más que el gasto público puesto que es la capacidad de decidir, reglas que limitan la proactividad, esa capacidad del

funcionario de ejecutar las cosas que se le ocurre hacer para mejorar la calidad de vida de su población, a la cual se debe. Y uno lo que encuentra es que se dieron todas esas reglas en y para un contexto de escasez, buscando siempre controlar.

Tenemos en el país una mala percepción del gasto corriente, como si todo lo que se hace con el fuera malo; pero si uno piensa en gobiernos regionales y locales, todo el gasto corriente no es malo, corresponde más bien a un servicio público intensivo en mano de obra. Si observamos un gobierno regional y vemos la cantidad de recursos ordinarios que tiene, debemos concluir que son necesarios, pues con ellos se financia las remuneraciones de todos los maestros y los mismo pasa con el sector salud y el personal de postas y hospitales. De esta manera el Estado tiene áreas que por su naturaleza, deben usar mucho gasto corriente para brindar un eficiente servicio. Entonces una mirada prejuiciada sobre el gasto corriente no diferencia lo que es el gasto sano, vinculado a la prestación de un servicio público a donde está apuntando, además, el tema del presupuesto por resultados.

Tenemos que comenzar a trabajar y a entendernos un poco más así como Estado, porque cuando uno escucha los esfuerzos de reforma desde ese lado es el Estado que se piensa desde el Estado. ¿Cómo me reinvento? Hay que generar un espacio para esa discusión, que no es dentro del Estado o en el Congreso, que no se está dedicando a analizar estos temas, porque está en la discusión más coyuntural del día a día. Entonces cómo pensar en reformarnos, si ni siquiera discutimos, hacía dónde estamos yendo. ¿El espacio académico es el lugar? Probablemente es uno de ellos, pero entonces necesitamos espacios políticos. Porque la reforma del estado es una reforma política, no una reforma técnica.

Es una reforma que requiere de sustentos técnicos, pero es esencialmente una reforma de redistribución de poder, por lo tanto es una reforma que requiere de espacios políticos de negociación y de acuerdo. Entonces cuando uno mira nuestro Estado. ¿Cómo es hoy día? En contexto de escasez creamos las reglas de juego, en un contexto político muy diferente también, en la década de 1990 que fue muy distinta a la actual y en ese contexto repensamos parte de nuestro Estado. Algunas cosas las convertimos en Organismos Públicos Descentralizados (OPD), otras cosas las convertimos o las pasamos a la actividad privada. Pero desde esos cambios, no se han realizados otros, no se han hecho esfuerzos por redefinir claramente cuáles son los roles al interior del Estado y de la sociedad. ¿Qué va ser público y qué va ser privado? ¿Qué va ser

sin fines de lucro? ¿Qué va a ser combinación de ambos y cómo van a juntarse a trabajar y colaborar esos espacios? Se han liberalizado mercados, pero continuamos con un Estado «todista», pues debe darse servicios a sí mismo, pero cada vez que sale hacia fuera, dudamos de lo que está haciendo “si negocia con un actor privado, debe haber corrupción” por ello todas las reglas de juego son para evitar que contrate.

El Estado sigue siendo un hueco negro para el ciudadano. Al Estado no lo entendemos, no le entienden ni los proveedores que le venden. No estamos en el proceso de mirar al Estado como un servicio, pero nosotros tampoco estamos cuestionando que el Estado tenga que realizar esas actividades, pero si pedimos que realice más obras públicas pues el ciudadano quiere obras concretas. Y la reforma del Estado son los sistemas con los que opera el Estado, son los procesos, es el *software* de la computadora, y esa actividad tiene poco que ver con el plan de competencias.

Si la Ley del Empleo Público no va a ser debatida hasta el 2009 y solo van a realizar algunos cambios menores, cómo se piensa mejorar las competencias de los empleados públicos, ¿a quién se le van a mejorar las competencias? ¿A los empleados que van a dejar el Estado el 2009 producto de la Ley? Hay un problema de tiempos políticos frente a necesidades técnicas del Estado.

Un último tema es preguntarnos ¿cuál es el rol de un gobierno, no del Estado, sino del gobierno? El rol debe ser traducir los síntomas de la sociedad, las necesidades, pues es allí donde se vincula el aparato público con el político que lo conduce, y traduce las necesidades de la gente. Lo que yo percibo en los esfuerzos de reforma es que está dándose prioridad a temas de simplificación, y la historia reciente registra cinco procesos de simplificación y ninguno ha culminado. Es necesario realizar algo más. ¿Qué está pasando? Parece que no está respondiéndose con claridad o no hay claridad sobre el problema de fondo, de modo que parece que está atendiendo síntomas, porque eso es lo que podemos hacer.

La reforma es progresiva y hay que avanzar lentamente de manera que hay que construir los cimientos para que cada vez sea menos costoso el avance. Sin embargo, hay que ver la forma de avanzar de una manera más radical. El camino puede ser lento y seguro, pero la mirada de donde estamos yendo debe tenerse desde fuera de la caja del «Estado pensándose a sí mismo». Debemos atrevernos a ser un poquito más radicales. ¿Qué queremos? Estamos rediscutiendo. Tenemos que discutir que le va a tocar a cada uno, y los roles de lo privado, de lo público, de lo sin fines de lucro.

Flavio Ausejo:

Quiero hacer dos comentarios finales, el primero está relacionado por lo mencionado por Mayen Ugarte. El ciudadano quiere «ver» cosas que pueda tocar, y cuando estamos hablando de reforma del Estado, el reto es darle legitimidad al proceso. Cómo hacemos que el ciudadano pueda apropiarse y que le de importancia de los aspectos que hacen posible que las obras se ejecuten, que son medios pero que no son visibles. El SIAF y el SNIP son muy buenos pero al ciudadano no le significa nada. Y en realidad debería significarle algo, porque eso es lo que hace posible todo lo demás, y eso es justamente el reto. Cómo hacer que esos procesos que no venden, terminen o puedan ser apropiados por el ciudadano. Lanzo un par de ideas, que implican un trabajo arduo. Lo primero es que estos temas deben ser difundidos en foros como este y también hay que salir a provincias, hay que tener reuniones con representantes de la sociedad civil y mostrarlo. Esto no se produce de manera casual, hay que prepararse para venderlo. El segundo tema es liderazgo, y el Presidente de la República, cada cierto tiempo debe hacer una conferencia de prensa y decir: «hemos hecho esto y esto y lo otro». El *power point* que nos ha enseñado Mariana Ballén debemos colocarlo en el Canal 7 y decir hemos hecho esto una vez cada dos o tres meses, para que el ciudadano sienta que el tema está avanzado. Porque es evidente que está avanzando.

Y eso me lleva a un segundo comentario que ya lo dijeron los responsables de la reforma del Estado en febrero: “este es un proceso pragmático vamos hacer lo que se puede hacer, y lo que no se puede hacer lo haremos más adelante”. Esto implica un proceso desordenado, un proceso donde no necesariamente todo está articulado. No estamos hablando de un modelo ideal y que lo vamos a aplicar a la realidad. Estamos haciéndolo al revés, estamos haciendo lo que se puede hacer, y lo que no se puede hacer estamos programando para cuando se pueda hacer. Eso implica que definitivamente es desordenado, pero yo creo que la buena noticia es que se está avanzado. No se está avanzando coordinadamente, a lo mejor no lo estructurado que quisiéramos ver, pero el hecho es que hay cosas que evidentemente están avanzando.

Finalmente debo decir que como Universidad y como ciencia política nos interesa entrar en esta discusión. Nos interesa generar los espacios que permitan hacer estas grandes preguntas fuera de la «caja y dentro de la «caja», generar ideas desde la sociedad civil, de los que investigan estos temas, para que los

que están a cargo de estos procesos las puedan conocer, discutir, contrastar y puedan ampliar el panorama desde el cual están desarrollando y llevando adelante estas visiones y esta aproximación pragmática de las cosas. Hoy es más urgente que nunca poder avanzar en este proceso de reforma.

El desarrollo de los temas específicos examinados en el seminario se presenta a continuación. El análisis de la situación del proceso de descentralización contiene una visión crítica preliminar de cómo viene ejecutándose, luego se desarrollan los esfuerzos destinados a mejorar la atención a los ciudadanos y finalmente la capacidad reguladora del Estado en los aspectos financieros, ambientales y de servicios públicos.

POLÍTICAS PÚBLICAS EN DESCENTRALIZACIÓN

LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ

Durante el gobierno del ex presidente Alejandro Toledo se intentó, una vez más en la historia del Perú, un proceso de descentralización que comprendía uno de formación de regiones. Sin embargo, las grandes macrorregiones que fueron concebidas como entidades económica y políticamente viables que pudieran contrapesar el enorme poder centralista de Lima Metropolitana, no llegaron a concretarse. Diversas razones de índole política, aunque también social y en no pocos casos económicas, llevaron a una atomización mayor incluso, de la que existía antes. Así, ninguna de las macrorregiones pensadas llegó al referéndum de octubre de 2005, y el resultado del mismo fue que el Perú terminó teniendo más regiones que departamentos.

A pesar de ello, y de los problemas suscitados por la inexperiencia de las clases políticas regionales, los vientos favorables en el ámbito económico han favorecido la continuidad del proceso descentralista, el mismo que se enmarca en uno más complejo, como es la reforma del Estado.

La descentralización tiene implicancias políticas, ciertamente, en tanto la transferencia de competencias ejecutivas, en tanto la cesión de poderes; es económica, ciertamente, en la medida en que existen recursos económicos profundamente ligados con su marcha; pero tiene también un componente social como proceso democratizador, puesto que se orienta a equilibrar las oportunidades entre los peruanos de Lima y otras capitales importantes y los peruanos de los distritos más alejados del poder político y económico del Perú.

Esta simple mirada sobre el proceso descentralista evidencia su complejidad y la profundidad de los cambios que implica. Por ello, no es un proceso cuyos frutos puedan verse en el corto plazo, puesto que tiene como objeto cambiar la relación entre el Estado y la ciudadanía, para lo cual es necesario interiorizar el concepto desde los distintos sectores y en los distintos estamentos del Estado Peruano. Para Foncodes, institución que durante los años más duros de conflicto armado interno fue el brazo operativo del Estado peruano donde su institucionalidad se hallaba destruida, es un cambio que necesita de al menos treinta años para que sea efectivo.

Hemos dicho ya que el Perú es un país profundamente centralista, pero que está comenzando un proceso largo de reforma de su aparato estatal. Para que este cambio llegue a ser una realidad algún día, hay diversos obstáculos que superar, y actualmente, el principal de ellos, para la opinión pública, es el económico. Se dice que los gobiernos regionales actualmente constituidos no pueden gastar las ingentes cantidades de dinero que están entrando a sus arcas; sin embargo, una mirada a la historia de las administraciones departamentales demuestra que la carrera pública de su clase política se inició y desarrolló, en la mayor parte de los casos, en un contexto de escasez; se dice también que existen pocos cuadros capaces, en las regiones, de guiar los destinos del país, aunque esto también es fácilmente atribuible a la falta de oportunidades locales de desarrollo profesional, lo cual puede ser revertido; y que no tienen capacidad de gestionar el dinero que ingresa a sus arcas, lo cual puede ser visto como un derivado del segundo punto.

¿Qué puntos son clave si se busca una descentralización exitosa en el mediano y largo plazo? Los más importantes, como ya se ha visto, son el tema de la transferencia administrativa, el desarrollo de capacidades y la gestión de la inversión, aunque más adelante incluiremos algunos puntos sin los cuales ninguna de las tres tendrá sentido.

a. Transferencia administrativa

Si el gobierno regional de Ucayali quisiera poner fin al tráfico de madera en su circunscripción, estaría atado de manos. La normativa actual no se lo permite, pues todas las políticas se manejan desde el gobierno central. Si se pudieran transferir competencias desde los diferentes sectores, quizás la situación sería diferente. Pero antes de llevar a cabo cualquier cambio político de esta magnitud, es necesario plantear varias interrogantes. ¿Qué transferir? Para muchos, todo el proceso de descentralización se reduce a las transferencias económicas

—«¿Qué más pueden necesitar las regiones aparte de dinero?», piensan algunos—, pero desafortunadamente la respuesta no es tan simple.

La transferencia de recursos por sí sola no significa mucho, si no está acompañada de otras dos importantes transferencias: la de capacidades y la de gestión. Las regiones podrán recibir grandes cantidades de dinero, pero sin personal capacitado que tenga experiencia en su manejo, esos recursos no serán utilizados adecuadamente. Por otro lado, si las regiones no tienen poderes para llevar a cabo cambios significativos en sectores estratégicos como, por ejemplo, salud y educación, de poco le servirá tener dinero. Estos dos puntos y su estrecha interconexión, desarrollo de capacidades y gestión de la inversión, serán desarrollados más adelante.

Otras preguntas también son relevantes: ¿Cómo, cuándo y cuánto transferir? En el tema económico, con respecto al canon minero, ¿se debería transferir el mismo monto a todas las regiones? De no ser este el caso, ¿cuál sería el criterio más adecuado para establecer prioridades? ¿No son, acaso, los recursos naturales propiedad de una Nación? Por último, y este también es un tema intrínsecamente político: ¿A quien transferir? ¿A las municipalidades o a las regiones? ¿No podría haber incentivos orientados a la articulación de regiones económicas? Estos son temas complejos y pueden crear problemas entre distintas regiones e incluso entre distintos estamentos del aparato estatal.

El caso de la educación es muy ilustrativo, en un momento en que el Ministerio de Educación ha relanzado su proceso de descentralización educativa. Este consta de cuatro componentes: la transferencia de funciones a gobiernos regionales; el plan piloto de municipalización de la gestión educativa, que ya está en marcha; y cuestiones menores: la transferencia de infraestructura deportiva y la transferencia de la gestión educativa, en la capital, a la Municipalidad Metropolitana de Lima.

En el plan de descentralización llevado a cabo por el Ministerio de Educación, se transfiere a los gobiernos regionales en su mayor parte la formulación de políticas educativas regionales, así como su ejecución y su evaluación. Esta transferencia permite a las regiones incorporar en la currícula educativa temas que conciernen a sus características geográficas, históricas, culturales y económicas. Se trata de diversificar la currícula para que pueda mostrar la diversidad del país, aunque esto debe ser llevado a cabo en concordancia con una política educativa nacional.

Se transfiere también, aunque a las municipalidades, todo lo referente a la provisión de servicios educativos, desde el inicial hasta la educación superior

no universitaria. La educación provista por los gobiernos regionales debe orientarse a la productividad y la competitividad en la región, a la igualdad de oportunidades, a la participación ciudadana y a la rendición de cuentas, así como a conservar el patrimonio cultural regional. Los asuntos referidos a la infraestructura y equipamiento se llevarían a cabo en coordinación con los gobiernos locales. Lógicamente, todas estas medidas estarían acompañadas de un sistema de capacitación del personal docente y de evaluación de los logros regionales en materia educativa.

Este caso ilustra de manera sencilla las complejidades del proceso de transferencias administrativas, pero es necesario insistir en que antes de llevar a cabo un proceso de esta naturaleza es indispensable debatir y arribar a una conclusión sobre lo que se quiere lograr. Para los detractores del plan piloto de municipalización de la enseñanza, resulta una incoherencia transferir competencias tanto a gobiernos regionales como a municipios. Para ellos, llevar a cabo ambos procesos generaría una competencia poco saludable entre ambos estamentos, que pelearían por recursos y poderes.

b. Desarrollo de capacidades

Este punto también es clave para llevar a cabo una descentralización eficiente y de largo plazo. Como el título lo indica, se trata de promover el desarrollo y fortalecimientos de las capacidades de gestión en los gobiernos regionales y locales. Sin este desarrollo de competencias de los servidores públicos en los nuevos niveles de administración regional, otros aspectos clave del proceso, como las transferencias administrativas mencionadas en el punto anterior, no pueden ser aprovechados correctamente; es más, el proceso de descentralización como un todo termina teniendo poca o nula viabilidad. Para llevar a cabo este punto existe el Plan Nacional de Capacidades y Competencias para la Gestión Pública.

Hay que insistir en la importancia de este punto. Actualmente, la opinión pública tiene la idea de que tanto los gobiernos regionales como los locales no tienen recursos humanos con capacidades suficientes para efectuar un adecuado gasto público, e inclusive que no gastan sus recursos porque no saben cómo hacerlo. También hay, claro está, detractores de esta posición quienes, por una parte, argumentan que un proceso complejo como la descentralización solo puede llegar a rendir frutos en el largo plazo: dentro del marco de un proceso que tiene cuatro años de iniciado, hoy existen administraciones regionales que

comenzaron su mandato en enero de 2007, cuando reemplazaron a la gestión anterior. Esperar resultados en plazo tan corto es irreal.

No hay que olvidar que la clase política regional adquirió sus conocimientos de gestión en un marco de escasez de recursos (o, como es conocido coloquialmente, una época de «vacas flacas») y que sus estructuras institucionales están diseñadas para trabajar con pocos recursos. Por esta razón mejorar las capacidades de los funcionarios de la administración regional resulta urgente en esta época en que, afortunadamente, hay más recursos con los cuales trabajar. El ya mencionado Plan Nacional de Capacidades y Competencias para la Gestión Pública es crítico para llevar a cabo este proceso.

Mejorar las capacidades de los funcionarios en el ámbito regional hará posible la gestión por resultados, es decir, asignar los recursos económicos a quienes han demostrado mejor gestión de los mismos. Asimismo, esta capacitación permitirá tomar decisiones con un mayor criterio técnico y político y asegurar que los procesos sean sostenibles y estén siempre siendo perfeccionados. Por último se necesita capacitación para que los ciudadanos tengan una mayor participación y para que las regiones, cuando lleven a cabo proyectos, incluyan a la sociedad civil en su desarrollo. En resumen, todo esto lleva a proveer servicios de calidad.

El Plan de Desarrollo de Capacidades está dirigido hacia cinco grupos principales, actores vitales no solo en el proceso de descentralización sino también en el de reforma del Estado. El primero, y quizás más obvio, es el grupo de los gobernantes: presidentes y consejeros regionales, alcaldes y regidores. Es, por tanto, erróneo suponer que el mejoramiento de capacidades está únicamente dirigido a funcionarios de rangos medios y bajos; es un proceso que tiene que incluir a todos y especialmente a los ya mencionados, pues como líderes políticos, en sus respectivas esferas, deben tener un rol descentralista activo.

En el segundo grupo se hallan los equipos gerenciales, y en el tercer grupo, los equipos técnicos de los gobiernos regionales y municipales. Los grupos cuarto y quinto son representantes de la sociedad civil —Miembros de los Consejos de Coordinación Regional, de los Consejos de Coordinación Local y representantes reconocidos de los sistemas institucionales de los espacios territoriales a nivel regional y local— y de los proveedores de servicios públicos, aliados estratégicos como las universidades.

El Plan Nacional de Capacidades y Competencias para la Gestión Pública es fundamental para el mejoramiento de la administración del Estado. Sin embargo, no es un plan que puede, o debe, dejarse a la buena voluntad de Dios.

Para que sea un éxito, debe haber un sistema de monitoreo y evaluación del desempeño de los funcionarios regionales, provinciales y locales, así como sistemas que, además de capacitar, permitan a los empleados públicos aumentar constantemente sus capacidades.

Si estas medidas no son tomadas en cuenta o no con la seriedad necesaria, algunos programas tendrán serios problemas a la hora de insertarse en el marco descentralista, pues son programas que requieren de una elevada eficiencia. Tomemos, como ejemplo, el caso del programa Provías.

El programa Provías presenta una nueva estrategia de descentralización de los caminos rurales en cuyo funcionamiento las capacidades y la especialización tienen suma importancia. Este programa consiste en cuatro puntos: el primero es la creación de una oficina en el seno del gobierno municipal, el Instituto Vial Provincial Municipal (IVP), una institución que necesita funcionarios calificados para tener alguna oportunidad de éxito; el segundo es potenciar y desarrollar las capacidades de planificación y gestión vial local de las municipalidades, tarea que sería imposible sin el desarrollo de capacidades; la gradualidad de la descentralización de la gestión vial rural y un desarrollo del mecanismo de co-financiamiento del mantenimiento rutinario de los caminos vecinales. Precisamente, los dos últimos puntos nos llevan a la siguiente sección, ya que tienen requerimientos adicionales.

c. Gestión de la inversión

La gestión de la inversión consiste en fortalecer las capacidades políticas en cuanto a la gobernanza y gestión territorial; en otras palabras, se trata de dar a los gobiernos regionales las herramientas para que decidan cómo llevar a cabo las inversiones en sus regiones. Construir una agenda regional de desarrollo económico y competitividad es también un aspecto de este proceso, siempre y cuando esta sea llevada a cabo con el compromiso de sus actores. También consiste en fortalecer equipos con capacidad de gestión y en la demarcación territorial para la regionalización.

Estos puntos previamente mencionados, aunque importantes, son insuficientes para contribuir con la descentralización si el proceso no se ocupa de un punto crítico como es el de la institucionalidad. Para que la adecuada gestión de la inversión sea una realidad, es necesario crear y desarrollar, en el seno de los gobiernos regionales y locales, una institución especializada que se encargue de la gestión de proyectos, programas, competencias y funciones. Claro está, no es necesario que esta lleve a cabo personalmente todos los proyectos

o programas; de hecho, lo más aconsejable es que los gobiernos subnacionales incorporen a terceros en la gestión de la inversión para aliviar de carga administrativa al gobierno regional. La tercerización de servicios es algo que debe ir de la mano de este proceso.

Estos tres puntos clave que han sido someramente desarrollados en las páginas anteriores son, por separado, inútiles, pero además deben estar acompañados por una estrategia de articulación intergubernamental entre los tres niveles de gobierno, vínculo que será establecido por medio de herramientas como indicadores de gestión y el presupuesto por resultados. Los indicadores de gestión demostrarán qué regiones lograron eficientemente llevar a cabo el proceso, y de acuerdo a esto, se le dará más presupuesto. Para finalizar, hay que recordar que el resultado más importante de la descentralización, y de la reforma del Estado, es crear un buen gobierno al servicio de los ciudadanos, que es la principal función de un Estado moderno.

d. El otro lado de la descentralización: descentralización productiva

La descentralización comprende la igualdad de oportunidades y capacidades. Esto fundamentalmente en las zonas rurales, se traduce en el acceso a determinados servicios básicos. Por lo tanto si en el papel la descentralización es ideal, con presidentes regionales electos por voto universal secreto y directo, pero solamente la capital tiene agua y otros servicios públicos, todo es una farsa. La necesidad de la provisión de servicios básicos como la otra cara de la moneda descentralista es la llamada descentralización productiva.

En este contexto, el primer servicio que debe ser asegurado por el aparato estatal es el agua. Tener acceso a este recurso, en el mundo rural, implica el acceso a canales de riego y a agua potable domiciliaria, pero también a servicios de saneamiento en las zonas rurales y a técnicas de riego. La energía es otro recurso al cual todos los ciudadanos del Perú deberían tener acceso asegurado: acceso a la energía consiste en la identificación de proyectos de abastecimiento de energía sustentable. Por otra parte se hallan la infraestructura vial y de telecomunicaciones, que posibilite la articulación rural con mercados más grandes, lo cual posibilitaría en mayor medida su desarrollo. Por último, una educación con innovación tecnológica, de acuerdo a las necesidades de los educandos y de los diversos pueblos rurales, es un servicio básico que no puede ser negado a los peruanos. El soporte básico para dar cimiento a estas propuestas requiere, además, el aporte de un sistema de seguridad pública descentralizado.

El proceso de descentralización va más allá de lo político, y es de suma importancia entregar a la población beneficios tangibles que mejoren su calidad de vida. Por ello, la descentralización política debe ser acompañada por una descentralización productiva.

e. Retos de la descentralización

Procesos de la magnitud del descentralista que se vive en el Perú desde hace unos años pueden tener diversos aciertos, pero nunca están, ni deberían estar, exentos de críticas. Aunque el primer reto del proceso descentralista debió llevarse a cabo antes de iniciar la descentralización, nunca es tarde para reflexionar, debatir y llegar a acuerdos nacionales (lo cual necesitara de un gran esfuerzo debido a la dispersión política en las regiones) acerca del tipo de descentralización que el país requiere. Esta es una reflexión que debe estar en todos los nuevos niveles del gobierno. En el ámbito económico, por ejemplo, es necesario un análisis de tendencias de oferta, demanda y precios de los principales productos que incidan en la oferta y demanda agregadas del país, para establecer estrategias de articulación del territorio con dichos mercados.

En el ámbito político, por otro lado, es necesario comprender que aunque el mero proceso de elegir gobernantes locales y regionales es democratizador, si el proceso no está bien llevado puede generar grandes inequidades entre unas regiones y otras, en el caso, por ejemplo, de que se establecieran macroregiones que obtuvieran mucho dinero del canon en desmedro de otras. El Estado, por ende, no debe dejar de lado su rol compensador, para que estas inequidades interprovinciales no sean incontrolables, y para asegurarse de que todo el país tenga un crecimiento igualitario.

Otro reto que hay que vencer es asegurarse de que la descentralización se lleve a cabo de manera gradual. El proceso de la descentralización no es temporal. Por lo tanto, los programas, proyectos, competencias y funciones deben ser pensados en este contexto. Esta visión se ve reforzada por la gran heterogeneidad de las actuales capacidades institucionales y técnicas de los gobiernos regionales y locales. Se trata de desarrollar pilotos y luego realizar la réplica y expansión de manera gradual.

También hay retos más específicos que lidian con sectores especializados. Por ejemplo, el tema de las comunicaciones es uno fundamental para la descentralización. Las vías también tienen sus retos. Hay que asegurarse que un camino no sea *solo* un camino, que ese camino también sea una oportunidad

económica, que cree redes. Para esto es necesaria una gran planificación, palabra que debería ser guía para el proceso de descentralización en su totalidad. Este pensamiento también podría ser extendido a otros sectores.

Cambiar en la población la imagen del poder político y su distribución también es un reto. La mayor parte de la población aun cree que el gobierno central tiene la obligación de resolver ciertos problemas y, sin embargo, con el proceso de transferencias administrativas a los gobiernos regionales y locales, son y serán estos quienes tengan la mayor responsabilidad en el devenir de sus territorios. Informar y asegurarse de que la ciudadanía interiorice este cambio es de suma importancia para el éxito del proceso, pues la intervención del gobierno central restará legitimidad a las gestiones regionales y/o locales.

Para terminar, podría ser útil ver un reto que presenta el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo, FONCODES. Creado en agosto de 1991, su principal misión durante el conflicto armado interno fue asegurar el suministro de servicios básicos donde el Estado no llegaba por la delicada situación que atravesaba el país. Hoy, con la situación nacional más estable y en medio de un proceso de descentralización, aquellos servicios pueden ser provistos por las instituciones a las cuales originalmente correspondían. ¿Qué hacer, entonces, con una entidad como FONCODES? ¿Dónde quedan instituciones de este tipo en el proceso descentralista? Debido a la eficiencia de esta institución, sería bueno aprender de este ejemplo y encontrar maneras de incorporar a esta dependencia al proceso de descentralización, para que otras instituciones aprendieran de esta entidad.

VOCACIÓN DE SERVICIO AL CIUDADANO

El tema de vocación de servicio al ciudadano fue desarrollado sobre la base de dos casos: la SUNAT, a cargo de Ángel Sánchez, Intendente Nacional de Servicios al Ciudadano; y RENIEC, a cargo de Francisco Medina, gerente de imagen institucional. Los comentarios estuvieron a cargo de Mirko Peraltilla, funcionario de la Secretaría de Gestión Pública; José Haya de la Torre, de Ciudadanos al Día (CAD); y Flavio Ausejo, profesor de la PUCP, quien fue moderador de la mesa.

«El Estado al servicio del ciudadano o la vocación de servicio al ciudadano por parte del funcionario público». Esta frase plantea uno de los grandes retos en el contexto de reforma del Estado. La vocación de servicio del funcionario público pasa desde una sonrisa de bienvenida hasta una eficiente gestión.

El objetivo de esta sesión fue conocer experiencias exitosas que salen fuera de la percepción tradicional de los servicios públicos del Estado, y lo que se busca, de alguna manera, es la replica de estas experiencias en otras organizaciones del sector público.

Del análisis se concluyó que para renovar la imagen de una institución pública es precisa una reestructuración integral, estableciendo políticas claras, eliminando la burocracia y convirtiéndose en servidores en el puesto y no sirviéndose de él. Este cambio debe darse a todo nivel: dentro de la infraestructura, en el personal, en la calidad del servicio, y a partir de ahí, en el ciudadano.

La sostenibilidad de la política institucional organizacional es clave, sin una estrategia en el tiempo, no hay forma de consolidar o institucionalizar este tipo de iniciativas.

Cuando el funcionario se acerca al ciudadano en el trabajo de campo, provoca un cambio en el propio funcionario, proceso que no es automático y que pasa por un cambio de percepción cuando este siente el problema como suyo, ¿Cuál es la clave para que se produzca este cambio?

Lo central en la gestión pública es el cambio de actitud. Desde la percepción negativa de la carrera pública pasa por un asunto de estancamiento de desarrollo profesional, por una perspectiva de sacrificio cuando se trabaja con malas remuneraciones, y en inadecuados espacios de trabajo, etcétera; y una falta de liderazgo de la alta gerencia, que además carece de una visión positiva y progresista.

PROPUESTAS DESDE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL

Texto elaborado a partir de la exposición de Mirko Peraltilla, funcionario de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros

Las siguientes reflexiones fueron elaboradas a partir de la evolución de los procesos de cambios que se vienen impulsando en las actividades administrativas del Estado, en particular trámites, desde la Secretaría de Gestión Pública de la PCM.

- 1) La SUNAT y RENIEC son considerados paradigmas y organizaciones con una cultura que debe ser imitada a nivel de la administración pública.
- 2) El proceso de modernización de la gestión del Estado empezó en el año 2001 con la creación de la Secretaria de Gestión Pública, y así se dio inicio al proceso de reforma. A nivel de la descentralización se

dieron a partir del 2002 la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y Locales. La descentralización política es la primera etapa de este proceso, que ha significado un proceso de transferencia de funciones y competencias a niveles subnacionales. Aún está pendiente la nueva Ley orgánica del Poder Ejecutivo, donde se analizan las competencias exclusivas y compartidas de las entidades del gobierno nacional.

- 3) Por otro lado, con la Ley N° 27658 —Ley de Modernización de la Gestión del Estado—, se han dado procesos de fusión de entidades, que vienen mostrando avances y retrocesos. Por ejemplo, en el Congreso se viene discutiendo el proceso de fusión en el caso del Consejo de Discapacidad (CONADIS) y del INDEPA que no se integrarían al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social y retornarían a la PCM, respectivamente.
- 4) Dentro del eje de la modernización del Estado, se ha iniciado el proceso de simplificación y racionalización administrativa en el marco de las políticas nacionales priorizadas y donde inicialmente se viene impulsando la simplificación de los trámites a nivel de los procedimientos y servicios públicos del Estado. El punto inicial de la reforma debe contemplar procesos al interior de las entidades públicas del Estado en cuanto a programas de asistencia y capacitación de los recursos humanos existentes y una sensibilización al funcionario público sobre esta necesidad de ver al ciudadano como el eje sobre el cual desarrolla sus actividades.
- 5) Recientemente, los ministerios han aprobado una serie de mejoras administrativas en reducción de requisitos, de tasas, reducción de plazos, trasposos de calificación de negativo a automático o positivo. Algunos han incidido en lo que son los llamados trámites frecuentes o de alta demanda por el ciudadano. Por ejemplo, en el caso de transportes con el tema de la obtención de licencias de conducir.
- 6) El Estado está en un proceso inicial de identificación de aquellos trámites que son más frecuentes, en un proceso de mejoras sustanciales, desde los trámites más demandados como las citas de atención médica con cerca de 57 millones anualmente, hasta el tema de la renovación de los contratos de trabajo con 720.000 atenciones en el Ministerio de Trabajo. El proceso de reforma es considerado en términos de incentivo a la inversión, mejoramiento de la competitividad frente a otros países vecinos, frente a la disminución de los niveles de corrupción y, sobre todo, al acercamiento de los servicios al ciudadano.

- 7) Es importante señalar que existen experiencias exitosas gubernamentales en materia de racionalización administrativa y se está tratando de reproducirlas al interior de las entidades públicas. Este es uno de los encargos de la Secretaría de Gestión Pública que busca articular y recopilar toda la información sobre estas experiencias exitosas que se están dando y que realmente la misma administración pública no las conoce.
- 8) Asimismo, la SGP-PCM busca implementar procesos de certificación de calidad gubernamental, es decir, establecer estándares de calidad en infraestructura, calidad de servicios, niveles de atención, capacitación que ayuden a visualizar si se está yendo por el buen camino o no. Para ello, es necesario convocar las experiencias de certificación, premiación y de incentivos que viene desarrollando la UPC y Ciudadanos al Día. A nivel de las organizaciones gubernamentales, es necesario conocer de alguna manera el ranking de entidades que hacen esfuerzos interesantes en la mejora de atención al ciudadano.
- 9) Actualmente, se está en un proceso de mejora de los servicios y procedimientos a partir de la acción de la Ley del Silencio Administrativo Positivo y la acción del decreto supremo No. 0079 que establece los nuevos lineamientos de formulación del TUPA y que van a permitir conocer los temas de legalidad y exigibilidad a partir de la sustentación técnico legal de los procedimientos y de los servicios existentes que manejan las entidades públicas, que inciden en más de 2.000 entidades. El objetivo del proceso de racionalización y simplificación administrativa es establecer progresivamente procesos de estandarización de estos mismos procesos y servicios, y establecer marcos sencillos para establecer mejoras sustantivas a nivel de sus propios procedimientos y servicios. Se están haciendo esfuerzos para que tengan una sostenibilidad en el tiempo, pero que demandan redes permanentes en las entidades que se encarguen de innovar, generar estos cambios permanentes en las entidades públicas.
- 10) En el caso de las municipalidades, en general, el gran problema se da cuando se cambian de autoridad porque inmediatamente se cambia a toda la plana de funcionarios. Se debe establecer la existencia de «equipos irreductibles» de profesionales que son permanentes y que logren sostenibilidad para los cambios.
- 11) Un tema que se ha perdido en la administración pública es el tema de los incentivos a nivel de las entidades que administran servicios.

Al contrario, en los últimos años se han desarrollado oficinas de personal que sancionan y controlan, mas no han desarrollado sistemas de incentivos o premiaciones que permitan al empleado público seguir procurando mayor creatividad e innovación en su trabajo cotidiano. Este es un esfuerzo que también se pretende desarrollar desde la Secretaría de Gestión Pública, no solo desde el desarrollo de programas de asistencia técnica y capacitación, sino de programas de premiación permanentes en reconocimiento a su labor.

- 12) Finalmente, consideran trabajar con la Universidad, generando compromisos para lograr cambios en conjunto. Se habla de alianzas público-privadas para enfrentar estos procesos, donde la Universidad resulta siendo un aliado importante. Se acaba de firmar un convenio de apoyo y asistencia técnica con la Universidad San Martín de Porres. Además, se pretende involucrar a otras universidades como punto de apoyo para que conozcan y puedan internalizarse en estos procesos de cambio. Requerimos de estudiantes universitarios y profesionales de calidad que trabajen en la administración pública, que tengan vocación de servicio y un claro conocimiento de lo que es la gestión de la administración pública.

Texto elaborado a partir de la exposición de José Haya de la Torre, representante de Ciudadanos al Día (CAD)

- 1) La participación de Ciudadanos al Día (CAD) tiene 2 ventajas: es una organización que proviene de la sociedad civil y que, con cierta libertad, puede hacer críticas constructivas sobre el rol del Estado; y es el conocimiento de las experiencias exitosas de SUNAT y RENIEC, pues han participado en el premio de «buenas prácticas gubernamentales» que creo y organiza CAD. SUNAT y RENIEC tienen buenas prácticas y son pioneras en los procesos de reforma administrativa, reformando procesos desde el punto de vista del ciudadano. Por un lado, haciendo sentir mas cómodo al ciudadano, pero también que el funcionario público sienta que está simplificando los trámites al ciudadano.
- 2) A partir del punto de vista del ciudadano y de cómo el ciudadano se siente en relación al Estado, es posible analizar al conjunto del aparato estatal. Así, es posible hacer competir y dialogar a entidades tan distintas como migraciones, Banco de la Nación, Banco de Materiales, RENIEC, municipalidades distritales, comisarías, entre otras.

- 3) ¿Cuáles son los factores claves para lograr una gestión administrativa correcta que termine beneficiando al ciudadano? En Ciudadanos al Día no se desarrollan grandes teorías, sino se trata de construir conocimiento a partir de la relación con las entidades, a partir del premio sobre buenas prácticas gubernamentales que hoy suman 296 experiencias reconocidas y que están a disposición de los usuarios.
- 4) Como parte del rol y de las actividades del premio, Ciudadanos al Día organiza viajes y talleres en 13 regiones del país, aplicando dinámicas a los funcionarios y preguntando sobre las características que se requieren para mejorar la gestión pública. Es decir, identificando los elementos centrales para mejorar los servicios del aparato público. En su experiencia, se maneja un cierto sentido común que lleva a pensar que la explicación de la mejora está en términos de mayor o menor presupuesto, de infraestructura, de legalidad adecuada. La respuesta en los talleres, sin embargo, ha sido diferentes. Los funcionarios de las municipalidades, de los gobiernos regionales, SUNAT locales, RENIEC locales, entre otras, señalan que la mejora pasa por: un cambio de actitud, capacitación, voluntad política, organización interna, y no por mayores recursos, presupuesto, obras. Las principales dificultades, en suma, son la cultura burocrática y la deficiente gestión.
- 5) Los resultados de los talleres están agrupados en cuatro grandes temas o factores claves que pueden generar grandes impactos con cambios pequeños:

Voluntad política, donde los funcionarios se ven imposibilitados de gestar iniciativas creativas si no cuentan con el respaldo de la alta dirección. Asimismo, se ha identificado como una de las dificultades la falta de liderazgo de la alta dirección para desarrollar una buena práctica o una mejora en la gestión.

No existe o no se reconoce como parte de la cultura organizacional del Estado los espacios de innovación, característica básica en el sector privado. No hay espacios de estimulación donde se considere el reconocimiento, premios, incentivos que motiven el trabajo de los funcionarios públicos. La idea es romper las barreras burocráticas y la falta de apoyo de la alta dirección, creando espacios de diálogo, mesas, conversatorios, lluvia de ideas, dinámicas internas. Espacios donde se pueda gestar la innovación y se pueda replicar las esencias de los casos exitosos adaptándolos a su propia realidad.

En el tema de manejo de personal y en el manejo de la capacitación se busca implementar una capacitación programada del capital humano acorde con la reingeniería o la reforma.

La evaluación por resultados, no solo es importante para medir los logros y el impacto de la mejora, sino también para involucrar al funcionario dentro del proceso y dentro del impacto de la mejora, e incluso dentro de la cultura organizacional; sobre todo en un contexto donde la relación Estado-ciudadanía es muy delicada. De aquí la importancia de entender lo que siente el ciudadano, entendiendo que la mejora, a pesar de no ser el gran cambio, acerque al ciudadano con la institución pública, desde algo tan simple como una sonrisa del funcionario en la ventanilla. A largo plazo, esto puede generar grandes cambios en la reforma del Estado como: institucionalidad, gobernabilidad, etcétera. Además, la importancia de la evaluación por resultados considera que se debe tener canales de retroalimentación y de verificación del impacto, como encuestas, consultas en línea, opiniones, donde el ciudadano sea escuchado.

- 6) Para romper con las principales dificultades se debe dar un cambio en el paradigma, en la visión donde se busque entender más al Estado en función de lo que siente el ciudadano.
- 7) Respecto al tema de la vocación de servicio al ciudadano, es el mismo funcionario quien tiene la percepción errónea del héroe sacrificado, del trabajo en las peores condiciones, de sueldos malos, sin reconocimiento alguno, percepción que se acrecienta cuando se expande en todo el aparato estatal. Lo ideal sería que además de la vocación de servicio se sume la posibilidad de una carrera profesional y de desarrollo individual de cada funcionario. Brindar a los ciudadanos el trato que a mí me gustaría que me brinde como ciudadano. El concepto de vocación de servicio difiere en su valor *per se* y en como lo entienden los funcionarios públicos. Ante esta situación es necesario hacer incidencia pública y campañas de difusión para valorar y reconocer la vocación de servicio, sobre todo en el sentido de un aparato estatal que funcione, en relación a una visión de gerencia eficiente y de facilitación.
- 8) En conclusión, se busca la posibilidad de generar grandes impactos a partir de pequeños cambios, para acercar cada vez más el Estado al ciudadano y mejorar esta relación ciudadanía-Estado, que es al fin, lo que todos buscamos. Es a partir de esto que se puede pensar en hacer una reforma más grande.

EXPERIENCIAS EXITOSAS: SUNAT Y RENIEC

Texto elaborado a partir de la presentación de Ángel Sánchez, Intendente Nacional de Servicios al Contribuyente de la sunat

a. Antecedentes

La SUNAT se crea por ley en el año 1988 y empieza sus labores a finales del año 1991. En 1992, la SUNAT tiene un rápido posicionamiento y gana rápidamente un prestigio como organización de control con el único objetivo de levantar los niveles de recaudación que estaban por debajo del 7 por ciento de PBI o presión tributaria. En este proceso de reforma se enfatizó la formación de una nueva administración tributaria captando jóvenes universitarios a quienes solo se les adoctrinaba en los temas de control, recaudación, fiscalización jurídica, temas significativos que provenía de la asistencia técnica internacional (BID y FMI) despreocupando el aspecto de la prestación del servicio al ciudadano. Situación similar se vivió en la década de los 90s en otros países de América Latina como Argentina y Chile.

b. Proceso evolutivo: cambio cultural

SUNAT atendía en la Plaza SUNAT en Lima, donde un contribuyente para sacar su RUC podría tomar entre 4 a 6 horas y a la intemperie. Durante este periodo se hicieron varios esfuerzos, desde los cambios de estructura, creación de oficinas nacionales, etcétera., pero manteniendo la estructura al tema del control sobre la prestación del servicio al contribuyente. Es más bien desde el año 2000 que se da el cambio más importante en el tema de la prestación del servicio en la SUNAT, cambiando la estructura organizacional y creando dos líneas de negocio igualmente importantes para el control y los servicios:

- INCT - INSC. Esta última referida a todo el tema de servicios y con la función de equilibrar el accionar de la administración. Es aquí donde surge una «cultura ortogonal», cultura que comparte los valores de la organización con valores adicionales que enriquecen la cultura de la institución. El objetivo específico fue hacer tangible la mejora en el servicio, pasando por la desconcentración y la creación de una serie de locales con estándares similares de infraestructura, bien equipados, para brindar los servicios al contribuyente.
- Gerencia de Defensoría del Contribuyente.

Se pueden identificar tres momentos dentro del proceso de cambio cultural que hasta hoy se aplican:

- Hacia el año 2002, la administración se enfrenta a otra reforma tributaria por cambios normativos, y se generaron demandas por servicios de orientación por parte de los contribuyentes y se da la implementación: atención presencial y telefónica.
- A partir del año 2004 se fortalece el tema de la gestión del servicio, balance de carga con el tema de la gestión de canales presenciales, el virtual y el telefónico, con los objetivos de predecir la demanda y estar listos para la orientación a los usuarios.
- En el área de servicios al contribuyente se generó una empatía con el contribuyente desde el efecto emocional del contribuyente para solucionar sus problemas, hasta representar a este dentro de la misma organización. Esta línea de sensibilización empezó desde la atención al usuario y luego hacia adentro.

En conclusión, se generó un cambio cultural dentro de la organización para brindar un mejor servicio, que se legitima no únicamente por el aspecto del control, sino desde una lógica de brindar información oportuna y necesaria para que el contribuyente pueda cumplir con sus obligaciones. Hoy, cuando se diseña algún sistema, procedimiento o mecanismo de control, se tiene en cuenta el componente de servicios, de manera tal que si no cumple con este componente, la propuesta se deshecha por su inviabilidad respecto al usuario.

La filosofía de la SUNAT se da en términos de una administración orientada al usuario, de pensar al contribuyente de una forma global —es decir no solo comparar el servicio con organizaciones públicas del país, sino con otras administraciones tributarias de cualquier parte del mundo— comparación que ayuda a mejorar el servicio. Uno de los dilemas importante en todas las administraciones tributarias del mundo es la predominancia del control o el servicio.

La filosofía de la SUNAT busca una sinergia en estos procesos y así legitimar los mismos. En el tema de la cultura del servicio se debe pensar primero en el contribuyente antes de implementar algo. Asimismo, la eficiencia es que se debe compensar las asimetrías del poder económico y de conocimiento, es decir, los grandes contribuyentes tienen acceso a los mejores estudios y consultores, pero en el caso de los pequeños contribuyentes, es la SUNAT quien debe proporcionar la información necesaria y oportuna para evitar sanciones, multas, etcétera.

La SUNAT quiere y procura ser líder en gobierno electrónico. Esto implica brindar mejores servicios, reducir costos tanto en la administración como en los administrados. Medir para cambiar («No se puede cambiar lo que no se mide»). Por ello, se procura medir casi todo.

Esta nueva estructura y sensibilización de servicios al contribuyente lleva a identificar claramente el sentido de la oportunidad y urgencia, evitando los «incendios». Este es un proceso que aún origina malos entendidos al interior de la organización porque la cultura organizacional aún esta evolucionando lentamente.

c. Sistema de prestación de servicios al ciudadano

- Lineamientos:
 - Uso eficiente de recursos,
 - Calidad del servicio público, y
 - Promover el cumplimiento tributario
- El sistema de prestación de servicios de la SUNAT está contemplado en el plan estratégico que contempla los objetivos estratégicos para brindar servicios al contribuyente:
 - Mejorar competitividad del país
 - Aumentar la recaudación (voluntaria)
 - Generar la conciencia tributaria
- Los objetivos específicos:
 - Incrementar la productividad de recursos, pero a pesar de las restricciones por distintas normas, que obliga a la institución ser más creativa para poder dar soluciones.
 - Poder ampliar la cobertura para llegar a más lugares.
 - Mejorar la calidad de los servicios que se brindan.
- La SUNAT maneja tres canales de atención al ciudadano
 - Presencial:
 - * 55 Centros de Servicios al Contribuyente en el ámbito nacional.
 - * CSC Móviles se despliega la atención (itinerantes).
 - * Atención en alianza con gremios u otras entidades públicas como Perú-Cámara para atender en el interior del país.
 - * Atención in house, personalizada a empresas que concentran un grupo de contribuyentes para campañas específicas, y se evita de

esta manera el desplazamiento de los contribuyentes a las oficinas de la SUNAT.

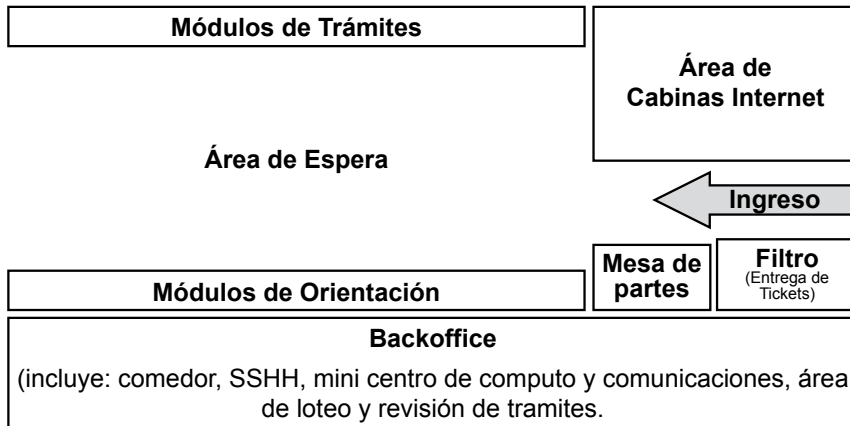
- Virtual e-servicios: bastante conocido que permite reducir costos al contribuyente y también a la organización. Se pueden realizar transacciones y sirve como un sistema de información sobre el día a día del contribuyente. La organización de la información en la Web es un trabajo compartido con el sector privado, con técnicos de los gremios con los que hay un trabajo permanente con el objetivo de mejorar el Portal SUNAT: www.sunat.gob.pe y SUNAT Operaciones en Línea: (SOL)
 - Telefónico: Central de Consultas y Centro de Contactos 0801-12-100 y 315-3730
- Diseño del servicio y ciclo de participación del usuario. SUNAT desarrolla sus productos procurando el cumplimiento voluntario, estrategia que se considera como la más eficiente, para ello, se realizan una serie de actividades:
- Obligación e interpretación de la norma legal
 - Diseño preliminar del servicio o producto
 - Investigación y validación: uso de focus group con la participación de gremios y Sistema de Quejas y Sugerencias (SQS).
 - Adecuación del producto o servicio a la necesidad del contribuyente donde se consideran los resultados del sistema de quejas y sugerencias, los cuales permiten corregir oportunamente algunos defectos del producto.
 - Prestación del servicio.

Al producirse el servicio se da una relación complementaria entre el núcleo técnico (*back office*) y los procesos o sistemas, la Infraestructura/ equipamiento y el personal de servicio (*front office*). Y estos se diferencian en la medida que los primeros no son visibles al usuario, y lo segundo son más o menos visibles para el usuario según el canal. Esta relación se da cuando el usuario que es impulsado por necesidad, por iniciativa propia o por la difusión a recibir el servicio a través de: publicidad, propaganda, comunicación directa, comunicación en el punto de atención y comunicación en el «producto».

- Núcleo técnico o *back office*
- Operaciones del Núcleo técnico
 - Infraestructura: locales actuales, nuevos, estándares, layout

- Logística: aseguramiento de Bs. y Ss. corrientes y programa de mantenimiento preventivo.
- Equipamiento
- Personal, capital humano: definición de perfiles, capacitación, evaluación e Integradores.
- Procesos: definiciones → aprobación automática / silencio positivo / fiscalización posterior, estándares de calidad, procedimientos y sistemas.
- Soporte comunicaciones y opinión pública.
- Control de Gestión de los Canales de servicio
 - Presencial
 - * Indicadores y metas: tiempo de espera, tiempo de atención, etcétera, seguimiento diario.
 - * Charlas de orientación
 - * Tickets con mayor y menor tiempo de atención por punto de atención.
 - Telefónico
 - * Indicadores y metas: tasa de llamadas atendidas, tasa de llamadas abandonadas, etcétera, seguimiento diario.
 - * Medición y seguimiento mensual de la calidad del servicio.
 - Virtual: uso de las opciones virtuales y seguimiento a caídas del servicio
- *Front office*
 - Procesos o sistemas SUNAT aplica políticas institucionales como:
 - * Costo cero, priorizar, urgentes e importantes.
 - * Primero antes de implementar un mecanismo de control o producto debe ser razonable y pasar la prueba del sentido común.
 - * Simplificación (razón de ser, requisitos, pasos, frecuencia, vigencia, etcétera.)
 - * Calificación del Trámite (previa o automático, silencio positivo, etcétera.)
 - * Soporte informático. importante para todos los procesos de la SUNAT.
 - * Virtualización como otro canal de servicios: factores que inciden en el índice de penetración de los servicios virtuales en tramites virtuales con pago y sin pago son: la infraestructura, bancarización, la cultura, entre otros.

- * Hoy se está evaluando un nuevo modelo para los próximos 20 años teniendo en cuenta la flexibilidad y la funcionalidad del servicio, por ejemplo, ampliando el horario de atención de las cabinas de internet en periodos de campañas relevantes y en los centros de servicios de la SUNAT.
- Infraestructura y equipamiento



Layout de un centro de servicios al ciudadano [color del cuadro]

- Capital Humano: personal de servicio
 - * Momentos de verdad.
 - * Vocación de servicio del candidato
 - * Capacitación y asistencia para colaboradores actuales
 - Mejores personas
 - Motivación, reconocimiento y competencia
 - Imagen personal y corporativa
 - Sentido del servicio
 - Sentido de oportunidad y urgencia
 - Conocimiento técnico
 - Evaluaciones permanentes
 - * Capacitación para incorporaciones
 - Proceso de selección
 - Proceso de capacitación
 - Generadores de nueva cultura organizacional
 - Formamos personas para el servicio al ciudadano

Como toda institución pública, la SUNAT presenta restricciones. Por ejemplo: se ha generado como política interna brindarle al personal un periodo de descanso de diez minutos tanto en las mañanas como en las tardes, que es monitoreada por el supervisor del centro de servicios para aminorar el estrés y motivar a los colaboradores.

d. Algunos resultados

Para ser un contribuyente cumplido la SUNAT ofrece una serie de servicios (ciclo de vida virtualizado) en términos de simplificación, optimización de procesos y virtualización de los trámites para lograr un mejor servicio:

- Identificar la actividad.
- Sacar el RUC, ahora también gracias a la clave SOL para Personas Naturales y pronto Personas jurídicas.
- La impresión de los comprobantes de pago, obviando los pasos de los sistemas anteriores, accediendo directamente a la imprenta registrada en SOL.
- Iniciar sus actividades, ahora hasta 12 meses antes y comunicación de inicio por SOL.
- Declarar y pagar, más del 90 por ciento de las declaraciones pago son electrónicas vía PDT o Pago Fácil (declarando los datos sin formulario en el banco). El 66 por ciento de los PDT se presentan por Internet.
- La clave SOL permite actualizar los datos de su RUC y comunicar la suspensión o el cese de sus actividades.
- Cerca de 2 millones de usuarios con Clave SOL para realizar transacciones a través del portal.
- Más de 750 mil transacciones mensuales a través del Portal.
- Más de 119 mil autorizaciones de comprobantes de pago mensuales.
- Más de 95 mil transacciones de pago electrónico mensuales.
- Más de 64 mil avisos electrónicos al correo electrónico y celular a los operadores de Aduanas por mes.
- Más de 45 mil declaraciones únicas de aduana (DUAs) por mes y otras 45 mil a través de correo electrónico.
- Más de 250 mil suspensiones de renta de cuarta categoría (trabajadores independientes) al año a través del portal.
- Los tiempos de espera, se han reducido en promedio: en orientación un poco mas de 12 minutos y en tramites cerca de 10 minutos el promedio nacional.

e. Conclusiones y recomendaciones

A manera de conclusiones y recomendaciones, la SUNAT sugiere tomar en cuenta en el proceso de reforma el tema de la inclusión, por ejemplo, en los casos de discapacidad, en los casos de las zonas alejadas, y dentro del marco de las políticas de Estado la inclusión de los pueblos andinos, amazónicos, afroperuanos, entre otros. Se viene trabajando en este aspecto con una serie de acciones, charlas para llegar a estas comunidades para brindar información sobre cultura tributaria y responsabilidad fiscal.

La SUNAT considera importante la integración de procesos del Estado. Por ejemplo, el sistema de servicios a empresas, impulsado por la PCM, porque homologa sistemas de varios sectores y compartir información para brindar un servicio más eficiente al ciudadano. A manera de crítica, hay otras instituciones que niegan el acceso a la información o que pretenden cobrar por el acceso a ella, información que es pública, lo que implica que el contribuyente se convierte en una especie de «mensajero del Estado», es decir, que necesita demostrar evidencias de un trámite en una institución del Estado para pasar a otra institución del Estado. Esto se solucionaría en el *back office* permitiendo simplificar el proceso.

El tema de sinergias con los notarios es muy importante debido a que el marco legal permite poderes fuera de registro, lo que lleva a una demanda por un registro único para facilitar el acceso a esta información y validar los poderes evitando problemas de fraude y falsificaciones y violación del sistema. Y, finalmente la alianza público - privada está dando buenos resultados y se espera seguir profundizando en este sentido.

Texto elaborado a partir de la presentación de Francisco Medina, gerente de imagen institucional de reniec

a. Antecedentes

RENIEC comienza sus actividades en el año 1995, pero es en el año 2002 que se inicia una nueva gestión, con la elección del jefe nacional por concurso público a través del Consejo Nacional de la Magistratura y es cuando se comienzan con cambios radicales en la institución a nivel de estructura y de organización, sobre todo a nivel de la comunicación con los ciudadanos.

b. Problemas

A nivel de percepción de los usuarios del servicio de la RENIEC:

- Inadecuada infraestructura tanto para los trabajadores como para los ciudadanos.
- Largas colas.
- Mala atención.
- Olvido a sectores vulnerables que son claves, sobre todo cuando se entregan documentos de identidad en zonas alejadas.
- Demora en los trámites relacionado al uso de la tecnología.

Dentro de la misma organización:

- Poca identificación de los trabajadores al interior de RENIEC, que implicaba la falta de un buen trato interno que permite la satisfacción en el trabajo y con que suele proyectarse al ciudadano. Ejemplo: el hacinamiento del personal en la zona de atención telefónica.
- Ausencia del Estado en zonas alejadas por cuestiones de presupuesto y por la falta de una cultura real de la documentación.
- Costo del documento. En el año 2002 el DNI costaba alrededor de 32 nuevos soles, costo único, pero hoy cuesta en promedio menos de 23 nuevos soles y el de niños está subvencionado. Detrás del documento hay todo un proceso complejo, y el costo de hoy, según la Ley de Simplificación Administrativa, es el costo que genera el propio documento.
- Machismo especialmente en la sierra como un factor trascendental de propiedad sobre todo en las mujeres y otros factores.

La percepción negativa y falta de motivación del usuario

- La percepción general de las instituciones públicas es negativa y se considera como un hecho general dado e inevitable. Por ejemplo, las inmensas colas que se formaban en la plaza Castañeta en el centro de Lima que alcanzaban cuadras y cuadras.
- Hay un estereotipo marcado del servidor público, en este caso del terminalista que se encontró en el año 2002 antes de la reforma, quien también goza de una percepción negativa: ausentismo, reclamos, dejadez, incompreensión y malestar.
- En el marco del servicio de atención al ciudadano, se logró diferenciar el trato que se le da al cliente del trato que se le da al usuario o ciudadano,

por una diferencia de motivación. El primero es un ser motivado, mientras que el segundo, no lo es, por lo que se le debe motivar. Aquí surge la interrogante como ¿para qué me sirve el DNI? Los ciudadanos solo lo tramitaban antes de las elecciones para votar, sin considerar que es un documento de identificación, es decir había una falta de la cultura de la documentación o identificación.

c. Cambio de filosofía: del trámite obligatorio a la necesidad por satisfacer

Cambiar el «tengo que sacar mi documento» por un «quiero sacar mi documento». Es decir crearle al ciudadano los incentivos a nivel de motivaciones necesario para que desee obtener el documento, la partida de nacimiento, sobre todo dentro de un contexto complejo y de consumo de tiempo y recursos.

Convertir el objeto neutro, sin atracción, en una verdadera necesidad, en un objeto motivador que por cuenta propia crea su necesidad y su importancia.

El ciudadano común no veía en el DNI un documento de identificación o identidad, de seguridad que sirve para firmar contratos, acceder a préstamos, solo un instrumento que servía para votar. Percepción que muchas veces no justificaba el costo de hacer largas colas y engorrosos trámites; y que junto a una serie de elementos como el machismo y otras taras culturales, impedía ver la necesidad y la importancia de obtener el documento. Entonces, la percepción negativa por un lado, y por el otro la falta de motivación justificaban no tenerlo.

Se trabajó en la necesidad de crear una cultura de identificación junto a promover los motivos para obtener el DNI.

Conjuntamente con esta política se desarrolló una cultura organizacional, dentro de la misma institución, que motivara al servidor público a que mejore su trato con los usuarios.

d. Acciones

- 1) Reestructura organizacional. Desde mejorar la propia infraestructura del personal, pasando por la mejora de la distribución de gerencias según los procesos y operaciones.
- 2) Simplificación de trámites usando interconexión, mejorando los formatos de llenado de los trámites y la atención directa al ciudadano. Por ejemplo, el trámite vía web está dando excelentes resultados en el caso de pérdida de documento. Este se gestiona vía web y el ciudadano solo tiene que ir una vez a la agencia a recogerlo porque el documento

es intransferible, no se le puede dar a otra persona. Pero, para lograr esto se trabajó mucho con el uso de nuevas tecnologías y se modernizó la capacidad informática interna. Hoy RENIEC cuenta con la base de datos más grande del país con más de 17 millones de datos de todos los peruanos, no solo los nombres, las fotos, las huellas dactilares, talla, la edad, etcétera. Para asegurar esta información los *backup* se han distribuido uno en jirón Cuzco y otro en la sede administrativa.

- 3) Infraestructura moderna y funcional que busca ofrecerles comodidad y seguridad a los ciudadanos.
- 4) Proyección social. Llegando a los sectores más alejados con grupos especializados en la Sierra y en la Selva. RENIEC cuenta hoy con más de 200 agencias, con grupos itinerantes que hacen desplazamientos a las zonas alejadas. Para el año 2002 se calculaba que había un estimado de 4 millones de indocumentado, actualmente deben quedar unos 700 mil, de los cuales alrededor de 600 mil están en el extranjero y son indocumentados porque nunca actualizaron su libreta electoral por su DNI. Se estima que deben quedar unos 100 mil, y es a donde se está apuntando.
- 5) Generación de una cultura organizacional para lograr que el personal interno esté contento y satisfecho: se logra que se atienda bien al ciudadano. Aquí se están dando iniciativas creativas para motivar al personal como la realización anual de las Olimpiadas internas y veladas que convocan a todas las agencias del Perú promoviendo viajes al interior del país a cero costos para la organización y facilitando formas de financiamiento. Estas iniciativas han generado una mejor identificación del personal con la organización.
- 6) Contacto permanente con los ciudadanos. Hoy, se explica el motivo por el que se le da el documento, las necesidades y sumado a la eficiencia de la tramitación, están dando buenos resultados. Se contesta consultas vía e-mail en un aproximado de 400 diarios. Se cuenta con una línea telefónica gratuita a nivel nacional que actualmente recibe 1.400 llamadas diarias. Y para asegurar la recepción de la consulta, se monitorea y se responde en el lapso de 3 días.
- 7) Campañas educativas en comunidades. Se creó la Escuela Nacional de registro que da formación a los nuevos trabajadores, a ciudadanos llegando a zonas alejadas y a los registradores civiles homogenizando no solo los procesos sino también la información.

- 8) Charlas en colegios y se elaboro un CD Multimedia para los niños que aprenden jugando la importancia del documento.
- 9) Módulo Interactivo en centros comerciales y clubes.
- 10) Permanentes campañas de prensa.
- 11) Campaña publicitaria (Spot niños).
- 12) Museo de la Identificación. Iniciativa que muestra los procesos de identificación de los seres humanos, los pueblos, tipos de identificación, etcétera.
- 13) Museo Itinerante.
- 14) Para renovar la imagen de una institución pública que precise una reestructuración integral se hace estableciendo políticas claras, eliminando la burocracia y convirtiéndose en servidores del puesto y no sirviéndose de él. Este cambio debe darse a todo nivel: en la infraestructura, en el personal, en la calidad del servicio, y a partir de ahí como metas ya logradas, y como metas más importante en el mismo ciudadano. Primero se tiene que cambiar para darle al ciudadano un mejor servicio. Reniec ha evolucionado desde el año 2002 al 2006 de una manera impresionante en lo que es confianza de la población. En el año 2002, 43%, en el 2003, 49%, 2004, 54%, y en el año 2006, 75%. Este logro es una respuesta a un cambio institucional y cuyo funcionamiento es casi reconocido como el de una empresa privada o un banco.

EL ESTADO REGULADOR EN UN CONTEXTO DE EXPANSIÓN

El Estado regulador fue desarrollado sobre la base de tres casos: la regulación de los servicios financieros, la regulación de los servicios ambientales y la regulación de los servicios públicos.

En la década de los 90s, la reforma del Estado tuvo como estrategia la creación de organismos autónomos que fueran altamente capaces y eficientes en la prestación de los servicios. La creación de este tipo de organizaciones hizo factible que el Estado pudiera desempeñar el papel de regulador en diferentes aspectos de la economía.

La capacidad reguladora del Estado es uno de los elementos de la gobernabilidad, y se fundamenta en una nueva concepción del rol del Estado, que asume un rol de «articulador» en la economía, y en la sociedad en general, y no dejando que las señales del desarrollo sean generadas únicamente por el mercado. De esta manera el Estado reduce su papel como productor de bienes

públicos o semi públicos, y aumenta su acción como regulador de mercados privados o como organizador en el funcionamiento de redes descentralizadas.³ Con esto se busca que el Estado sea inclusivo con todos los actores involucrados, y genere redes que aporten eficacia y legitimidad a las políticas publicas.

El rol regulador del Estado peruano en el Seminario ha sido analizado en tres aspectos: Medio ambiente, finanzas y servicios públicos.

REGULACIÓN FINANCIERA

Texto elaborado sobre la base de las presentaciones realizadas por Mila Guillén, Jefa del departamento de regulación de la sbs; Carlos Rivero, gerente general (e) de la conasev; y Hugo Perea, profesor de la pucp

La capacidad reguladora del Estado de los aspectos financieros está directa y positivamente relacionada con el crecimiento y desarrollo económico. Por este motivo tres son los aspectos claves que deben ser analizados: la solidez del crecimiento económico en relación con el fortalecimiento de la moneda nacional, la integración y apertura del mercado financiero local al internacional, y el incremento de la bancarización.

Una primera idea es que la regulación financiera es un reto que deben enfrentar todos los países en general, sin importar su tamaño y nivel de desarrollo. Este es un reto que debe ser enfrentado por países como el Perú como por los países pertenecientes a la G-10. Por ello, la principal función de los sistemas de regulación nacionales es estar siempre preparados para los momentos de crisis, de tal forma que pueda garantizarse la estabilidad en el tiempo.

Por este motivo, los responsables de la regulación, en este caso la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) observa a todos los actores con igual interés, ya sean desde el punto de vista crediticio o del consumidor. Esto es un aspecto a tomar en cuenta pues aunque la SBS no tiene contacto directo con el ciudadano, sí es responsable de cautelar por sus intereses a través de sus funciones.

En este sentido, la SBS tiene como organismo regulador y autónomo principalmente dos funciones: proteger los intereses del público y tomar las medidas necesarias para mantener la solidez económica. También realiza el control

³ MARSHALL, Jorge y Mario WAISSBLUTH. Reforma del Estado en Chile: Una oportunidad. Seminario CEP-Expansiva. Enero 2007.

legal de los actores en el mercado, tanto a nivel de estatutos como supervisor del cumplimiento de la Ley de Bancos, ejerciendo control de todas las operaciones y negocios de las empresas.

De otro lado, como organismo supervisor es responsable de la regulación e inspección del mercado. Dentro de la primera función es responsable de dictar las normas para el manejo de los riesgos.⁴ A la vez, trata de mantener una regulación preventiva-reparadora y promotora, buscando incrementar la cantidad de ciudadanos que utilizan el sistema bancario, lo que se denomina, incrementar la bancarización.

En el caso de la inspección, la SBS busca verificar el cumplimiento del marco normativo, para lo cual tiene la capacidad de imponer sanciones. Las labores están a cargo de los inspectores de la SBS, que se trasladan a los lugares donde puedan existir riesgos. Esta labor implica también velar por la transparencia en el mercado de manera que los derechos del consumidor estén protegidos.

El principal reto que enfrente la SBS es aumentar la cantidad de ciudadanos que utilizan el sistema bancario, pues con ello es posible incorporar más actores a los mercados y así incrementar la formalización y lograr el desarrollo económico. Con este objetivo, la SBS viene trabajando en la incorporación del país a los tratados de Basilea II y Solvencia II. Ambos tratados buscan mejorar el manejo de riesgos de las empresas privadas, llevando a los estándares que siguen las empresas privadas que operan en las economías desarrolladas. El primer tratado está relacionado al capital requerido de las empresas, de modo que en períodos de crisis, las empresas cuenten con suficientes reservas para sobrellevar la situación, y el segundo está referido al manejo de riesgos, y está orientado a compañías de seguros.

El proceso de bancarización se ha venido impulsando a través de diferentes medidas como la autorización del ingreso de cajas municipales de ahorro y crédito a otros mercados. Asimismo, se ha fortalecido el área de supervisión para micro-financieras, se han descentralizado las oficinas de la SBS y se ha promovido el uso de cajeros corresponsales.

Por su parte, con respecto al rol de la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (CONASEV), los tres temas desarrollados fueron el ámbito de supervisión de la CONASEV, el crecimiento del mercado de valores y las acciones que se están tomando para enfrentar el crecimiento. Debe tenerse presente que la CONASEV es una organización que supervisa la conducta que existe entre

⁴ Por esto entendemos los riesgos legales, de crédito, liquidez, operación y tecnológico.

los inversionistas y los agentes que financian (también llamados emisores). Y la razón de ello es que se busca que los mercados operen de manera eficiente, lo que significa que deben estar satisfechas las necesidades de información completa y oportuna de los inversionistas. En su rol de regulador, la CONASEV divide su ámbito de acción en actividades preventivas, cautelares y sancionadoras. En la actualidad, la CONASEV prefiere enfocarse en el área preventiva más que en el área sancionadora, aunque si es necesario ejerce esta función.

El mercado de valores peruano viene mostrando un desarrollo importante producto de la confianza por parte de los participantes, el crecimiento que experimenta la actividad económica local, el incremento de la oferta pública disponibles, y el incremento en la extensión de los periodos de las emisiones. Los principales problemas detectados son el exceso de demanda por valores mobiliarios, el crecimiento exponencial del patrimonio, la limitada oferta de instrumentos de deuda, la escasa emisión de acciones, y dentro de este punto vale mencionar que si bien la Bolsa de Valores de Lima ha mostrado una mejoría, como en el caso del ingreso de emisores de medianas empresas en el mercado de valores, aún es posible un crecimiento mucho mayor. Otro problema presente es la falta de ordenamiento al interior de las empresas, tema que la CONASEV está tratando de ordenar mediante la educación de sus clientes.

REGULACIÓN AMBIENTAL

Texto elaborado sobre la base de las presentaciones realizadas por Cesar Cervantes, de conam; Ricardo Rodríguez, gerente de planificación de Inrena y Ana Sabogal, profesora de la pucp

Febrero de 2001. Pobladores de Tambogrande, Piura, destruyen el campamento minero de la compañía Manhattan como protesta ante la intención del gobierno de reubicar parte del pueblo para explotar el oro encontrado debajo de este. Noviembre de 2006. Tras el quinto derrame en el gasoducto de Camisea, se conoce un informe que revela que habría defectos serios en la construcción del gasoducto que pasa por la Amazonía peruana. Abril de 2007. Diversos medios revelan que cientos de hectáreas de bosques amazónicos estarían siendo concesionados para «reforestación» de manera fraudulenta, gracias a un vacío en la legislación.

Con los inversionistas interesados en extraer los recursos naturales existentes en el país debido a los altos precios de las materias primas en los mercados

internacionales, el Estado se ve obligado a otorgarles facilidades para que puedan desarrollar sus actividades de la mejor manera posible. Sin embargo, a veces el Estado parece olvidar que atraer la inversión privada no es su única obligación. Igual o más importante es el rol que debe desempeñar como regulador para que esta extracción de recursos naturales se traduzca en un desarrollo sostenible, tanto económico como social y político, al tiempo que protege el equilibrio ambiental.

Este último punto es crítico en un contexto de cambio climático como el actual, ya que el Perú es un país muy vulnerable a los cambios que están ocurriendo y que van a ocurrir en nuestro planeta. El calentamiento global no solo generará más y de mayor magnitud desastres naturales, sino que tiene un componente más peligroso aun: el cambio de los ecosistemas. En esa medida, países con equilibrios tan frágiles como el Perú se verán más afectados, y es deber del Estado proteger y prevenir, en la medida de sus posibilidades, las consecuencias que tendrán estos procesos para el Perú. Por eso, fundamentalmente, lograr una regulación ambiental efectiva para las actividades que exploten recursos naturales —minería, industria petrolera, actividades forestales, pesquería, entre otras— es crucial.

a. Primeros pasos

Cambiar el cuerpo normativo en lo referente a regulación ambiental no es, sin embargo, tarea fácil. Para hacerlo es necesario un paso previo, cambiar la visión fragmentada que tiene el Estado peruano de sus riquezas: los recursos naturales son tomados como elementos independientes uno del otro y, en esa medida, son vistos de manera sectorial. El Ministerio de Energía y Minas agrupa a las actividades extractivas de recursos no renovables, mientras que el de la Producción supervisa la pesquería y el de Agricultura, la actividad del mismo nombre.

No hay que evaluar demasiado para concluir que los recursos naturales no son, ni remotamente, espacios aislados: si la actividad minera, por ejemplo, no es correctamente regulada, sus relaves irán a desembocar en un río, que a su vez transportará los desechos de metales pesados como el plomo hacia áreas agrícolas, contaminando los cultivos y el ganado, y finalmente, a los seres humanos. Si este río, además, desemboca en el mar, afectará la actividad pesquera también. Incluso si el tema de contaminación no estuviera presente, existen casos donde dos actividades buscan compartir el mismo recurso, como el agua en el caso de zonas agrícolas y mineras.

Otro ejemplo se encuentra en las áreas protegidas: muchas veces, el Estado otorga concesiones en zonas de amortiguamiento (áreas designadas a proteger un ecosistema) de reservas naturales, lo cual afecta al ecosistema que teóricamente es protegido: el Estado puede seleccionar un área que considere digna de ser convertida en un parque o reserva natural, pero es poco realista esperar que esta se mantenga inafectada si tras la designación se procede a destruir todo lo que se encuentra a su alrededor.

De la misma manera, una segunda visión privilegia la división política del territorio peruano (distritos, provincias, regiones) a la ecológica: no existe una visión del territorio peruano basada en ecosistemas. Dos gobiernos regionales pueden compartir un recurso natural e, incluso, decidir explotarlo de diferente manera. Ello genera conflictos también, y eso es evidente en el caso de zonas altoandinas con actividad minera intensiva, pues la disminución de la calidad del agua de los ríos debido a esa actividad afecta a otras regiones que se hallan en las partes bajas.

No menos importante en cuanto a esto es el tema demográfico: la normativa ambiental actual regula la utilización de los recursos naturales sin tomar en cuenta la realidad demográfica de la zona donde ellos se encuentran. Entre estos, el más sonado fue el caso Tambogrande. En el año 1999, el gobierno firmó un contrato con la empresa minera Manhattan Sechura S.A., donde se le otorgaban en concesión territorios del distrito piurano de Tambogrande, incluido el pueblo del mismo nombre. Debajo de dicho asentamiento humano había sido encontrado oro de alta calidad, pero para explotarlo en la modalidad de tajo abierto, parte del pueblo y de sus 25.000 habitantes debían ser reubicados. Finalmente, por presión de la opinión pública, esto nunca ocurrió.

b. Línea de base

Una vez que el Estado genere un debate y defina la visión que regirá sobre sus recursos naturales, lo que sigue es generar información sobre estos. La importancia de esta estrategia es crítica según organizaciones como el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA). La generación de información confiable y actualizada de los recursos naturales permitiría regularlos, ya que solo se puede generar normas adecuadamente si algo se conoce. Esa línea de base serviría como cimiento de una nueva y eficiente regulación ambiental, al tiempo que permitiría establecer un punto de comparación para la fiscalización posterior.

Lógicamente, no se trataría de tener una línea de base inamovible, pues la disponibilidad de recursos cambia con el tiempo, sino un sistema de generación de información de recursos naturales que incluyera estudios de suelos, de aguas subterráneas, de agua, de viento, inventarios de flora y fauna silvestre, de humedales, de glaciares, etcétera. Ello permitiría dar a cada recurso de la nación su valor real.

Un caso es especialmente ilustrativo con respecto a la importancia de generar esta información confiable sobre los recursos con que cuenta el Estado peruano. En el año 2003, el Estado vendió a la Peru Copper el proyecto minero Toromocho, ubicado en Junín, por 1 millón de dólares, más un compromiso de inversión similar. Cuatro años después, y tras explorar el yacimiento, Perú Copper estableció que Toromocho superaba en reservas cupríferas a minas como Cuajone y Toquepala, y el proyecto fue vendido a la minera china Chinalco por 790 millones de dólares. Cabe preguntarse si el valor de la transacción podría haber sido percibido en parte por el Estado peruano y que rol puede jugar el contar con un sistema de generación de información sobre sus recursos naturales.

c. Reforma institucional

Como parte de una reforma normativa en lo referente a la cuestión ambiental, también se tiene que tomar en cuenta el rol de las organizaciones que trabajan este tema. Aunque en este ámbito hay mucho por hacer, lo principal sería efectuar un estudio de las funciones de diferentes agencias involucradas con la gestión ambiental (INRENA, CONAM, IMARPE, DIGESA) y evaluar si ocurre superposición de funciones y cómo afecta esta al correcto manejo de los recursos. Este es un problema que afecta negativamente a todas las áreas del Estado peruano y que genera gran ineficiencia. Debe estudiarse la posibilidad de fusionar las entidades ya mencionadas y, de no ser esto posible, es necesario establecer canales y mecanismos de comunicación entre ellas, para que así sea posible llevar a cabo una planificación conjunta con respecto a los problemas ambientales que afectan al país y al desarrollo económico sostenible.

En este mismo ámbito, se tiene que debatir y enfrentar un asunto sin el cual todo lo mencionado sería irrelevante: los conflictos de intereses. Hoy en día, el organismo a cargo de la regulación ambiental es el mismo que tiene como misión explotar los recursos naturales no renovables. Y en una lucha entre el medio ambiente y las industrias extractivas, el primero suele salir perdiendo. El Ministerio de Energía y Minas es juez y parte en el tema de

la explotación de recursos no renovables y, por lo tanto, puede ocurrir que la explotación del medio ambiente es a veces más rentable que su conservación. Este rol dual es problemático y pone trabas para alcanzar una eficiente regulación ambiental. Este punto no puede ser olvidado, ya que la regulación ambiental nunca será un hecho si el que explota los recursos es el mismo que los monitorea.

Por las razones antes expuestas, es de alta urgencia la necesidad de crear una organización autónoma que se haga cargo de velar por el bienestar del medio ambiente. Una institución de este carácter debe tener todos los recursos necesarios para llevar a cabo una eficiente labor fiscalizadora y poder político para imponer sanciones, pues estos dos aspectos son la contraparte de una regulación efectiva: si los infractores a las reglas son sancionados, esto servirá como advertencia para aquellos que tuvieran en mente flexibilizar sus políticas ambientales; por el contrario, si la sanción no ocurre o no es efectiva, el efecto negativo se verá multiplicado.

Pero incluso una organización de esta categoría no sería suficiente por sí misma, pues el asunto va más allá de una decisión política. Es necesaria una adecuada provisión de recursos que serían invertidos en la capacitación del personal, para contar con los recursos humanos idóneos, así como en tecnología que permita la fiscalización.

d. El marco descentralista de la regulación

A pesar de que todo lo mencionado anteriormente es fundamental cuando se habla de una nueva regulación, es menester recordar que este proceso de reforma normativa ambiental se enmarca en un proceso mayor, del que también forma parte: la descentralización. En este marco, la nueva legislación debe tomar en cuenta casos en los que pueda haber conflictos, así como los mecanismos para solucionarlos, para los casos, por ejemplo, en que los gobiernos regionales se vean obligados a participar de la gestión sostenible de sus recursos hídricos, en el marco de las entidades de cuencas y las políticas de la autoridad nacional de aguas.

También estas organizaciones políticas están llamadas a tomar un rol activo en las acciones de monitoreo para poder garantizar el uso sostenible de los recursos naturales bajo su jurisdicción. Para el caso forestal, serán las regiones mismas las encargadas de otorgar permisos, autorizaciones y concesiones forestales en áreas al interior de la región, así como ejercer labores de promoción y fiscalización en estricto cumplimiento de la política forestal nacional.

e. Regular y sancionar: dos caras de la misma moneda

Un pilar de la regulación ambiental es la normativa con respecto a las sanciones por incumplir las normas. El Perú tiene una larga tradición de impunidad, y esto es en mayor medida mientras más poderosos son los infractores. Una nueva regulación ambiental, para funcionar, debería orientarse a evitar esto: no solo es necesario regular y obligar a que cada explotación de recursos, sea minera, pesquera, forestal respete el entorno, sino que es necesario fiscalizar que así sea, y si no lo hace, sancionar oportuna y adecuadamente al infractor.

Este es uno de los puntos más débiles de la actual legislación, y es de suma importancia para la conservación de los recursos. No importa qué tan excelente sea una regulación, pues sin una fiscalización y una sanción efectiva pierde todo su propósito: si no existen sanciones —y sanciones duras, con penas más largas, que diferencien entre sanciones civiles y penales, que lleguen, incluso, a retirar las concesiones— es cuestión de tiempo para que otras empresas decidan incumplir la legislación también y ahorrar, de ese modo, los costos que genera el cuidado del entorno. Pero más allá de los perjuicios que tiene esto con respecto al medio ambiente, genera en la población una sensación de desgobierno y la impresión de que hay empresas que se hallan por encima de la ley, lo cual genera un rechazo absoluto a las actividades extractivas.

Las herramientas fundamentales para la fiscalización y posterior sanción a quienes incumplen las reglas, son, nuevamente, la línea de base y el sistema de generación de información sobre recursos naturales, para poder compararlos. Solo entonces, sobre la base de la comparación, es posible una sanción. Pero en todos los casos son necesarios mayores recursos, para incrementar el número y la efectividad del personal dedicado a hacer cumplir las leyes, normas y otras medidas.

f. Conclusiones

El camino hacia una eficiente y eficaz regulación ambiental es una carretera repleta de retos y dificultades. Sin embargo, estos tienen que ser superados si se desea que el Perú aguante los azotes del cambio climático y que genere un desarrollo económico sostenible que le permita insertarse adecuadamente en la economía global. La clave aquí es pensar en el largo plazo: el Perú no va a vivir de la minería para siempre, pues los yacimientos se agotan, y en ese momento tendrá que apoyarse en sus recursos renovables.

Los tres pasos necesarios para una buena regulación ambiental delineados en esta discusión son claros. El primero es construir pilares sólidos sobre los cuales la regulación ambiental pueda sostenerse: el principal es tener una visión adecuada de cómo manejar los recursos naturales de forma integral y con miras al largo plazo, teniendo en cuenta que no hay explotación que no afecte las vidas de quienes viven en esas áreas. Otro de los pilares de esta nueva regulación es que el Estado sepa exactamente qué recursos tiene, para darles su valor real. Esto se consigue por medio de una línea de base y un sistema de generación de información sobre los recursos naturales.

La reforma institucional es el segundo punto: es vital contar con organizaciones autónomas y eficientes, en las cuales no se halle superposición de funciones, con canales de comunicación entre ellas y con misiones y roles específicos y bien definidos. Estas deben estar desvinculadas de otros organismos cuyo principal propósito es la explotación de recursos naturales, y deben estar dotadas con recursos suficientes, y tener poder político para imponer sanciones, así como contar con personal capacitado y tecnología moderna.

Por último, no hay que olvidar que este proceso de regulación ambiental toma lugar dentro de otro proceso también muy importante para el Perú: la descentralización. Las regiones deberán tener un papel más preponderante en cuanto a la regulación y fiscalización de sus recursos naturales, así como en cuanto a la decisión conjunta sobre su explotación. Asimismo, no hay que perder de vista que la regulación por sí misma es irrelevante; debe estar seguida por estrictos mecanismos de fiscalización y sanción, para que no sea ignorada una y otra vez.

Conservar la mega diversidad ecológica del país será una tarea difícil, pero es necesaria. Explotar sin depredar debe ser más que un lema, y esa necesidad debe ser enarbolada por todos los funcionarios de todos los niveles del Estado, si el Perú desea seguir siendo un país viable en términos ecológicos y económicos.

REGULACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

Texto elaborado sobre la base de la presentación de José Gallardo, de Estudios Económicos de osiptel; Raúl Perez-Reyes, de Estudios Económicos de osi-nergmin; Lincon Flor, de Estudios Económicos de ositran; Juan de la Cruz, de Políticas y Normas de sunass; y Roxana Barrantes, profesora de la pucp

Otro de los retos de la reforma administrativa del Estado es el de la provisión de los servicios públicos, donde la confluencia de los aspectos tarifarios y

la calidad de servicio siempre generan discusiones y controversias, que podrían verse agudizadas con el ingreso de nuevos operadores en los diferentes servicios, más aún si el ingreso se concreta en sectores donde la inversión privada aún no es mayoritaria, como es el caso del saneamiento. Retos dentro del marco de un crecimiento económico, pero que presenta grandes desafíos para los sectores no transables de la economía.

El tema en discusión de la reforma del Estado en cuanto a la provisión de los servicios públicos pasa por analizar la manera cómo el Estado peruano se ha organizado para proveer los servicios públicos. Los servicios públicos dependen en general de la empresa privada para la provisión directa y el Estado asume un rol regulador para que dichos servicios se provean con la mejor calidad posible, con precios asequibles y con la mayor cobertura posible. Este cambio de enfoque no se ha plasmado en todos los sectores de una manera homogénea, pues mientras que en el caso de telecomunicaciones se tiene una provisión privada completa, al otro extremo está el caso de saneamiento donde la gran mayoría son empresas públicas de propiedad municipal que brindan los servicios. La mayoría de los reguladores combinan provisión privada y pública, lo que hace más compleja la situación.

¿Cómo lograr un cambio en el enfoque de la provisión de los servicios públicos cuando se tienen diferentes sectores y diferentes niveles? ¿Existe un sistema regulatorio planificado a mediano o largo plazo? ¿Son los reguladores solo islas de modernidad o se encuentran dentro de un sistema de regulación estatal? ¿Conocen los ciudadanos sus derechos a los servicios públicos de calidad? ¿Conocen los ciudadanos las competencias de los reguladores? Estas son algunas interrogantes que se discutieron y debatieron. En este sentido, las intervenciones presentaron una suerte de diagnóstico institucional y los retos que involucran la problemática de cada ente regulador frente a los esfuerzos por una reforma del Estado.

a. Retos

Un reto para que las oportunidades de crecimiento económico puedan plasmarse es el fortalecimiento de los organismos reguladores en la formación de capital humano, en su capacidad de sanción y en el respeto a las decisiones técnicas:

- 1) La contratación de personal y su capacitación son tareas titánicas en medio de las restricciones de austeridad. La autonomía que surge de

la capacidad técnica no podrá ser mantenida si no se atrae al mejor personal.

- 2) Particularmente para los organismos que atienden mercados donde participan empresas públicas o mixtas, el tema de la capacidad de sanción es crítico. El regulador difícilmente tiene la fuerza suficiente para que la sanción contribuya a un cambio de conducta de la empresa.
- 3) Hay casos de decisiones regulatorias que han sido cuestionadas a nivel judicial, pero no por un tema de debido proceso, sino en cuanto a su contenido: el juez ordenando al regulador que revise si la tarifa estaba bien calculada. ¿Cuál es el rol del Poder Judicial en las decisiones regulatorias y en el sistema regulatorio?

La construcción de un sistema regulatorio es una tarea pendiente. En el Perú, se han instalado reguladores, pero no un sistema regulatorio. De otro modo, no se comprende cómo un regulador no puede gastar el dinero que tiene, mientras que otro no tiene suficiente dinero para cumplir con sus funciones. Esta atomización de organizaciones, cada una «bailando con su pañuelo», debilita al sistema regulatorio y a la opción misma del Estado por este esquema de participación en la provisión de servicios públicos.

El tema del control externo a los reguladores está en el debate. De un lado, se opera en un entorno de falta de confianza, por lo que los controles externos es el mecanismo que contribuye a dar confianza a los ciudadanos. De otro lado, sin embargo, la multiplicidad de controles externos premian a los que no hacen nada, dando así incentivos a no hacer nada. Un regulador débil es funcional a grupos de interés ineficientes (o mercantilistas).

Uno de los temas más interesantes es la percepción de una ausencia de planeamiento, o planificación, por parte del Estado. Y esto afecta la labor regulatoria en la medida que afecta la continuidad de los servicios y el logro de una garantía de oferta en el largo plazo. ¿Quién debe hacer planificación, es decir, quién debe coordinar las políticas sectoriales? ¿Es el Ministerio, en tanto ente político y responsable ante la sociedad y los partidos? ¿Son los reguladores, quienes cuentan con capital humano de primera calidad y con una ventaja comparativa para «pensar»?

Cómo asegurar la provisión de servicios para los más pobres. ¿Quién debe ser responsable de la identificación de los pobres? Hay economías de escala en que lo haga una entidad que pueda nutrir de información a diferentes sectores. ¿Es por la vía de focalización que se llegará a los más pobres o por la vía de

subsidios cruzados? ¿Cómo se implementan subsidios cruzados en entornos que buscan desarrollarse en competencia?

La reforma del Estado no ocurre en la fase de «creación del mundo». Ocurre cuando ya se tienen maneras de organizarse, son reformas de «segundo mejor», parten de un mundo con restricciones. En este contexto, ¿cuál es la secuencia óptima de políticas? ¿Quién las debe implementar? ¿Cuál es el rol de las autoridades políticas?

Como sabemos los servicios públicos son bienes eminentemente no transables, donde la empresa privada participa trayendo más y mejor inversión y mejorando así la oferta de los servicios públicos. Los reguladores supervisan el cumplimiento de los contratos de concesión, asegurar las tarifas más eficientes y limitar el ejercicio de poder monopólico de alguna empresa.

b. Conclusiones

Los sistemas de regulación se han visto afectados por la transición de gobiernos de una manera directa,⁵ por ejemplo, los representantes en los Consejos Directivos de los organismos reguladores no están completos, se ha cambiado la forma de selección de los gerentes generales de algunos reguladores y se presentan cuadros profesionales incompletos. Es decir, se presentan debilidades internas para completar la plana de profesionales necesaria en varios de las supervisoras para que sigan trabajando. Entonces, surge la interrogante: ¿la agenda de los reguladores serían las próximas elecciones del 2011? o ¿se puede plantear una agenda a largo plazo?

Los servicios públicos son, además, fundamentales para la competitividad: sin vías de comunicación, sin energía, sin agua y sin telecomunicaciones, ninguna apertura a los mercados globales podrá sostenerse.

El cambio del rol del Estado en la provisión de servicios públicos, de proveedor directo a regulador, ocurrió en un contexto de un sorprendente déficit de cobertura y de calidad. Se crearon así los organismos reguladores autónomos, con el objetivo de aislar las decisiones de la Administración Pública que afectan los retornos de la inversión de dos problemas serios: la captura y el oportunismo político.

Para fomentar la inversión, y así asegurar la provisión universal de los servicios públicos en el largo plazo, las señales al mercado deben ser adecuadas. La credibilidad de la inversión en infraestructura y mejora de calidad de los

⁵ BARRANTES, Roxana, ponencia en el Seminario de Reforma del Estado, PUCP 2007.

servicios públicos es fundamental, es la credibilidad en el Estado frente a la inversión privada.

Interacción entre los reguladores y otras organizaciones del Ejecutivo:

- 1) El rol del Ministerio sectorial: qué respaldo sectorial de las decisiones del regulador existe si en los contratos de concesión dice: «...el regulador o quien cumpla sus funciones...»
- 2) El MEF, en cuanto a las restricciones de gasto: ¿cómo se puede tener autonomía financiera y estar sometido a normas de control del MEF? ¿Es razonable someter a un procedimiento tipo SNIP la compra de un local? ¿Qué pasa con la inversión en capital humano?
- 3) PROINVERSIÓN, en tanto, se encarga de llevar adelante los concursos para atraer la inversión privada: puede recibir opiniones de los organismos reguladores, pero esta opinión no es vinculante. Quien se queda para siempre con el contrato es el regulador, mientras PROINVERSIÓN sale del escenario una vez que realiza la venta, de la fecha de cierre.
- 4) La Contraloría General de la República, que cada vez está tomando mayor protagonismo: ejerce un papel de control de las decisiones regulatorias. Desde el punto de la necesidad de mantener pesos y contrapesos en las entidades del Poder Ejecutivo y en el contexto mencionado de desconfianza y falta de credibilidad general de las instituciones públicas, la intervención de la Contraloría es positiva. No lo es, sin embargo, cuando se interviene en decisiones técnicas (¿es la tarifa muy alta o muy baja?). ¿Son los funcionarios de la Contraloría los más capaces para tomar estas determinaciones? ¿No necesitamos mejor una sociedad civil que sirva de mejor interlocutor o un sistema de partidos que pueda serlo?

OSINERGMIN: ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN EN ENERGÍA Y MINERÍA

Texto elaborado sobre la base de la presentación de Raúl Perez-Reyes, de Estudios Económicos de osinergmin

a. Agenda regulatoria y reforma del estado

Los pilares de la reforma del Estado deben estar orientados a lograr eficacia en los objetivos, eficiencia logrando el menor costo posible, mayor transparencia y rendición de cuentas para evitar los problemas de corrupción y mal gasto de los fondos públicos.

La desconfianza ciudadana está afectando adversamente el entorno institucional, convirtiéndose la vigilancia social ciudadana en un generador de restricciones y trabas para el organismo regulador pues afecta la posibilidad de acceder a capacitación en el exterior, ya que actualmente prácticamente está prohibido viajar al exterior con recursos públicos debido a la mala percepción que existe en la opinión pública sobre este tipo de gastos; perjudica la contratación de personal calificado, pues es percibido como un incremento de la burocracia. Se concibe el Cuadro de Asignación de Personal (CAP) como un instrumento de control presupuestal y no como un instrumento para incrementar las competencias de la organización; lleva a la banalización y formalización de mecanismos de información como es el caso de las audiencias públicas que se han convertido en espacios para el enfrentamiento político, perdiendo su razón de ser; y de permanente cuestionamiento a la ejecución presupuestal, a través de los medios de comunicación en particular, a pesar que los recursos financieros son utilizados de la manera más eficaz y eficiente posible.

Los aspectos antes mencionados demandan el fortalecimiento de la opinión de los actores sociales, como, por ejemplo, las asociaciones de consumidores, para que puedan contratar servicios técnicos en las universidades o instituciones especializadas para que les ayuden a formarse una opinión técnica sobre los temas regulatorios. Por ejemplo, cuando se fija una tarifa, que implica un diálogo entre el regulador y la empresa privada, los usuarios no tienen intervención porque son procesos complejos y especializados donde no se puede pretender opinar sin conocimiento.

b. Retos de la reforma del estado en los servicios públicos

Los retos identificados para la reforma del Estado desde la perspectiva del regulador están en el desconocimiento que existe en la población, en particular del interior del país, sobre los temas regulatorios y que su solución no está únicamente en la capacitación, sino que debe considerar campañas mediáticas que permitan dar a conocer las funciones de los organismos reguladores en general, y con ello ayudar a mejorar la percepción en la ciudadanía.

La descentralización de las funciones y de la agenda de los reguladores también es un reto pendiente, pues esto va a permitir acercarse a la problemática regional, trasladando, por ejemplo, la potestad de resolver los reclamos a nivel regional y local.

El impulso a la Ley de la Carrera Pública puede ayudar a reclutar a profesionales sin los problemas que hoy se presentan. Ello permite que puedan ser revisados los regímenes de contratación de personal y los niveles salariales a fin de generar los incentivos para atraer a profesionales capacitados hacia el regulador.

En general, es necesario fortalecer la autonomía financiera del regulador de manera que pueda tomar sus decisiones de manera autónoma. Debido a las características del marco regulatorio es necesario transferir conocimiento a las instancias judiciales de manera que los jueces tengan elementos regulatorios y de competencia que les permita tomar decisiones con la suficiente información.

Estos retos, aunque parecen problemas puntuales, con el paso del tiempo se han convertido en problemas estructurales, y que poco a poco han ido limitando la capacidad de acción del organismo regulador afectando su capacidad para tomar decisiones, y por último su capacidad técnica.

OSITRAN: ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE DE USO PÚBLICO

Texto elaborado sobre la base de la presentación de Lincon Flor, de Estudios Económicos de ositran.

Para los próximos años OSITRAN enfrenta los siguientes retos, en términos de la reforma del Estado:

- 1) Lograr el posicionamiento y autonomía técnica. Si bien es cierto que el regulador emite opinión sobre los contratos de concesión, está no es vinculante. Sin embargo, esta responsabilidad está permitiendo incrementar la credibilidad del regulador entre los actores involucrados. La señal es que se le hace caso al regulador y se está tomando el liderazgo con respecto a PROINVERSION y tratando de mejorar los contratos.
- 2) Mejorar la transparencia. Actividades como las audiencias públicas, la publicación de las actas de directorio, la elaboración de informes periódicos y la actualización de la página web buscando generar mayor transparencia en las acciones del regulador.
- 2) Implementación de los Consejos de Usuarios para aeropuertos, puertos, red vial y regional de Arequipa. Los Consejos de Usuarios existen desde el año 2001.

- 3) Revisión de la normativa, de manera que pueda complementarse el marco legal con reglamentos generales, de marco de acceso, tarifas, infracciones y sanciones, solución de controversias.
- 4) Lograr la certificación ISO 9001. Hay 4 procedimientos en esa etapa en la Gerencia de Regulación.
- 5) OSITRAN cuenta con una base de datos con información relevante respecto a los contratos y addendas que sirve para medir los índices de credibilidad del regulador.
- 6) En buena parte se va cumpliendo con los compromisos contractuales de concesión, ello ha permitido ampliar y mejorar la calidad del servicio, integrar zonas de difícil acceso a los principales centros económicos, y modernizar los servicios que reciben los usuarios, pero aun hay muchos retos:
- 7) Mejorar la política sectorial (racional y socialmente deseable), de manera que puedan administrarse aspectos como cobertura vs. calidad, es decir, carreteras con ciertas características particulares o carreteras con un tratamiento que permita conectar un punto con el otro.
- 8) Utilizar con mayor intensidad el transporte ferroviario para no seguir castigando las carreteras ni contaminar el medio ambiente.
- 9) Diseñar mecanismos de planificación sectorial, orientadora y flexible. Orientadora porque en la actualidad, solo en el caso de los puertos la planificación, es obligatoria, pero aún solo se puede hacer lo que esta en el plan. Flexible, porque cuando se producen las iniciativas privadas fuera del plan, se pueden ejecutar y no demanden de una modificación mediante decreto supremo, para poderlas llevar acabo.
- 10) Diseñar mayor dinamismo en las inversiones en infraestructura de transportes para cerrar la brecha de US 8.000 millones, para evitar y reducir los sobre costos.
- 11) Hay que perfeccionar los contratos de concesión con base en la experiencia aprendida, mejorando la coordinación interinstitucional y superando las debilidades que generan ineficiencias y distorsiones.
- 12) Fortalecer la autonomía del regulador. Por ejemplo, impulsando el proyecto de Ley para crear la superintendencia de los reguladores en el Congreso de la República.

SUNASS: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SERVICIOS DE SANEAMIENTO

Texto elaborado sobre la base de la presentación de Juan de la Cruz, de Políticas y Normas de sunass

La SUNASS es un organismo autónomo del Estado que tiene como misión regular la prestación de los servicios de saneamiento (agua y desagüe) en el ámbito nacional, para que se brinden en adecuadas condiciones de calidad y precio, haciendo uso de las facultades que la ley le confiere, y contribuyendo a preservar la salud de la población y el medio ambiente. Tiene por funciones normar, regular, supervisar y fiscalizar la prestación de servicios de saneamiento, así como resolver los conflictos derivados de estos, dentro del ámbito de su competencia, actuando con imparcialidad y autonomía.

Las acciones que tiene como agenda pendiente la SUNASS están enfocadas en incorporar la regulación de la calidad del agua como parte de las competencias del organismo regulador, fortalecer su capacidad para realizar acciones de supervisión, fiscalización y sanción que mejoren los incentivos para realizar una gestión eficiente en las EPS, reordenar el ámbito de regulación, redefiniendo competencias en base a un solo criterio (población urbana en lugar de conexiones), mejorar las estructuras tarifarias que consideren una mejor focalización de subsidios y consumo racional del agua y promover una estructura de mercado que incentive la participación del sector privado.

Recursos necesarios: para atender los retos del sector la SUNASS debe contar con mayores recursos financieros, de ser posible del Tesoro Público, de manera que pueda sostener los esfuerzos. Es interesante destacar que la única empresa más importante, SEDAPAL, que representa el 60 por ciento de los ingresos de SUNASS, tiene una facturación cinco veces menor a lo que tendría Telefónica del Perú o de Luz del Sur. Por lo tanto, los ingresos que se tienen por el aporte de regulación deberían aumentar pues no permiten financiar los costos de la regulación.

La SUNASS cuenta recién desde el año 2005 con una herramienta regulatoria, el Plan Maestro Optimizado, que plantea objetivos claros y establece la labor del regulador, a diferencia de las antiguas normas que imposibilitan desempeño del regulador.

La SUNASS debe construir un sistema de información que le permita mantener actualizados los datos del sector, y que alimente la elaboración de los

diagnósticos para comprender la problemática del sector, monitorear la calidad de los servicios, y ayudar al proceso de toma de decisiones.

La SUNASS viene desarrollando un esquema de subsidios para el servicio, cuyo acceso sea más equitativo y focalizado y que permita ampliar la cobertura y cobrar tarifas más altas a los que más tienen, al igual que un mecanismo de contabilidad regulatoria para hacer más transparente la información en el sector.

La SUNASS está trabajando en desarrollar sus capacidades, mediante la inversión en capital humano y estudios especializados tomando la experiencia de entes reguladores en otros países (Colombia, Chile, Reino Unido, etcétera.).

Uno de los retos principales es mejorar el conocimiento que existe en los ciudadanos sobre la labor del regulador del sector saneamiento. Esto va asociado con mejorar la cultura del agua en la sociedad de tal forma que todos reconozcan el valor del agua como bien económico, cambiando la percepción de que el agua es un bien público y que esta disponible en condiciones abundantes. El agua es un recurso finito y escaso, por lo tanto, todos debemos de valorarlo. Si se brinda el servicio se debe exigir una contraprestación en términos monetarios por el servicio de llevar agua de calidad de manera oportuna a la población.

Finalmente, la actual política sectorial tiene como objetivo mejorar el sector, mejorando su estructura a través de un nuevo marco legal impulsado a través del Ministerio de Vivienda o del Congreso de la República.

OSIPTEL: ORGANISMO SUPERVISOR DE INVERSIÓN PRIVADA EN TELECOMUNICACIONES

Texto elaborado sobre la base de la presentación de José Gallardo, de Estudios Económicos de osiptel

OSIPTEL es una entidad pública creada para regular y supervisar el desarrollo del mercado de las telecomunicaciones. Tiene la misión de promover el desarrollo de más y mejores servicios públicos de telecomunicaciones en beneficio de la sociedad en un marco de libre y leal competencia y para el cumplimiento de sus objetivos, OSIPTEL cuenta con las funciones: normativa, reguladora, supervisora, fiscalizadora, sancionadora, y de solución de controversias, y es el único regulador completamente privatizado de los servicios públicos.

Retos y problemas de la regulación

Desde el punto de vista de la economía política:

La regulación tiene una justificación normativa. Cuando se habla de regulación se habla de la provisión de servicios a mínimo costo, de tal manera que los proveedores, es decir, las empresas, rentabilicen sus inversiones.

Considerar el mínimo costo y, dada una calidad, sugiere un criterio de bienestar. Sin embargo, en la realidad esta visión del interés público de la regulación está marcada, influenciada, afectada por la dimensión política de la regulación. Existen principalmente dos problemas políticos en los temas regulatorios:

La captura del regulador, donde existen diferentes visiones de por qué hay captura del regulador; desde las empresas, con una visión más benevolente, se quiere tener seguridad de las inversiones y quieren tener un mecanismo que controlen las sorpresas. La otra visión, es el uso de la regulación como un instrumento de uso de los grupos de interés.

El tema de la politización, donde se da el oportunismo en países institucionalmente frágiles, donde una manera de ser populares es con la intervención en decisiones regulatorias de servicios públicos por su gran impacto en la población.

El diagnóstico de la regulación está muy estudiado por los investigadores de la academia, donde se ha tratado el tema del diseño institucional. Es decir, mirar las características que tiene que tener el sistema regulatorio para que estos dos problemas políticos estén controlados. Evidentemente, con mecanismos de transparencia, de rendición de cuentas, con construcción de cuadros altamente técnicos.

Sin embargo, existe el reto de entender completamente el tema del diseño institucional en un país como el Perú. Por ejemplo: la poca claridad del rol de los medios de comunicación y la altísima concentración de estos en pocos grupos de interés. Entonces, ¿cómo juegan los medios de comunicación en este contexto de economía-política? ¿Cómo se debería reforzar el diseño institucional respecto a los medios?

Respecto a la autonomía del regulador. Por ejemplo, si se analiza el caso de Banco Central de Reserva, asumiendo que no hay mucha diferencia entre las funciones de este con los reguladores y su relación con los grupos de interés. El banco tiene los mismos riesgos de la captura y el oportunismo, de los grupos de interés muy fuertes, quienes pueden utilizar al banco para beneficiarse,

o los gobiernos pueden beneficiarse y utilizar al banco para ser más populares. Entonces, se identificó que lo mejor era tener organismos reguladores, instituciones absolutamente blindadas con los recursos necesarios para resolver estos dos problemas: los reguladores. Sin embargo, a pesar de las diferencias y distancias, el banco es la institución que mejor funciona. Aquí surge la interrogante, de ¿por qué no se le imita? ¿Por qué siempre se está discutiendo el diseño institucional cuando se sabe que es lo que hay que hacer? Por supuesto, los sectores políticos van a tener que conceder eso, porque es tener menos poder y menos injerencia. Y, por eso, la especulación de la creación de una superintendencia no refleja más que la debilidad del regulador, que es funcional a los grupos de interés.

En la práctica regulatoria:

Respecto al reto en el contexto de crecimiento y desarrollo económico: hoy se sabe que se necesitan instituciones fuertes para enfrentar el desarrollo y el crecimiento sostenible. En el caso del Perú, la heterogeneidad entre las instituciones de Lima y del interior del país, entre los gobiernos regionales, es totalmente desfavorable.

El tema de la geografía es un elemento absolutamente exógeno. Es particularmente adversa en el Perú, no solo por la lejanía de los mercados mundiales, sino al interior del propio país.

El tema del capital humano es un elemento más endógeno. Entonces, cuando se piensa en desarrollo, solo se quiere ir a lo más endógeno, como en el caso de la educación, que es una variable más de Estado que de control. Pero, preguntémosnos: ¿cómo estará el capital humano al interior del país?

El Perú es débil en estos tres aspectos y que se agudizan con la heterogeneidad del país. Entonces, debemos preguntarnos cómo la provisión de servicios públicos puede ayudar a resolver el problema de la adversidad geográfica, de la fragilidad institucional y de la formación del capital humano. Se cree que en el tema de las telecomunicaciones hay un rol fundamental y eso debe llevar a dar prioridad a las políticas que ayuden a lograr el acceso a los medios de comunicación. Acceso que no amplíe las diferencias, sino más bien que las reduzca.

En un contexto de crecimiento y desarrollo económico, el tema de la globalización se presenta con muchos mitos e intereses muy claros que tienden a ocultar lo que la ciencia económica dice. Entonces, ¿qué se espera de una mayor integración económica? En general, las posibilidades de intercambio ayudan a mejorar los países, y al mayor bienestar en el agregado. Sin embargo,

los procesos de integración llevan a un movimiento de precios relativos lo cual define que haya ganadores y perdedores, hecho que es absolutamente claro. Entonces, la globalización tiene impactos muy diferenciados en las regiones. Las regiones mejor articuladas les va mucho mejor, y las que no pueden, tienen efectos muy severos. ¿Cómo hacer para que el acceso a los servicios públicos, en esta perspectiva de desarrollo, ayude? Y, en este contexto de crecimiento económico, el tema de la sociedad de la información pasa por tener mejores ciudadanos y mejores personas como resultados que deben estar al margen de tener globalización.

Respecto al reto técnico, se debe buscar articular la secuencia óptima de políticas. La regulación es una actividad caracterizada por objetivos mutuamente deseables, pero que, cuando se toma uno, a veces se tiene que sacrificar al otro.

¿Cómo se debería ordenar u organizar si se quiere expansión económica, si se quiere convergencia de servicios (ejemplo del sector telecomunicaciones), si se quiere una competencia fuerte? ¿Cómo articular esto? No hay manera de hacerlo estáticamente, se debe buscar hacerlo dinámicamente hasta tener una secuencia óptima de políticas, donde de manera inteligente y coordinada, estas vayan entrando para lograr los resultados.

Aquí surge la pregunta si se puede hacer esto. Es otro reto, sobre todo porque las agencias de regulación, a veces parecen que son ejemplos de lo que en economía se llaman problemas de: agencia común, varios principales, varias gentes que piensan distinto, pero solo un cuerpo técnico que resuelve.

Respecto al *enforcement*, ¿se le puede dar realmente a los reguladores los mecanismos para que sean organizaciones fuertes y que cumplan sus funciones? La debilidad del regulador no es casual, es funcional. Entonces, ¿se podrá revertir este hecho?

Respecto al costo social, sí existe costo social de hacer políticas inadecuadas. Es obvio que cuando se comenten equivocaciones se genera una pérdida y un perjuicio para la sociedad, para el usuario, para el que tiene y para el que no tiene.

Pero, también existe un costo social por no hacer las cosas. Lo que Matthew Rabin denomina *procrastination*, es decir, que siempre se quiere dejar todo para hacerlo el final. En la función pública existe la responsabilidad de hacer las cosas, de hacerlas rápido, no perder el tiempo porque hay un costo social.

Entonces, los reguladores ¿se pueden convertir en instituciones proactivas que trabajan para el desarrollo del país?

Respecto a la mejor práctica. ¿Qué se entiende como mejor practica? Primero, identificar los objetivos de la política, su importancia y también sus problemas de implementación. Se cree que hay muchos debates estériles en la regulación, desde discusiones sobre la competencia, etcétera.

Lo que se tiene que hacer es proveer de incentivos para que haya expansión, precios que reflejen costos, incentivos para que haya calidad adecuada. ¿Cómo se dan los incentivos? Eso lo dejamos a los técnicos. En la regulación hay la impresión de confundir a los medios como los objetivos, por ejemplo en el caso de la competencia que es un medio y no un objetivo.

O cuando el funcionario opta por esta política para asegurarse el puesto. Hay que identificar claramente qué es lo que necesita el país; para ello, es necesario proveer de flexibilidad sin necesidad de acaparar todo, y dejar a cada actor que cumpla su rol. Segundo, hay que generar organizaciones proactivas, hay que generar credibilidad en el esquema regulatorio para que haya inversiones usando la discreción del regulador, para generar políticas que mejoren el bienestar de los individuos. Es decir, el regulador no puede ser paralizado con el argumento «esto es expropiatorio», y renunciar.

Las inversiones tienen que estar rentabilizadas, pero evitando el abuso de este argumento que tiene como contrapartida reguladores inactivos. Finalmente, una buena práctica es evitar los extremos, donde una manera de concebir la regulación es como mecanismo de adaptación a un entorno económico caracterizado por perturbaciones de oferta y demanda (el enfoque Williams).

Este enfoque es interesante porque considera que la regulación es solo una manera de hacer las cosas, pero hay que entender cuales son sus fortalezas; considerarlo como un mecanismo de adaptación, donde se deben evitar grandes discusiones de cambios dramáticos que están latentes, y que van desde temas absurdos como regular todo (el esquema de no flexibilizar), o al otro extremo de la regulación (el enfoque *antitrust*) de la no regulación.

La regulación es un tema serio porque el bienestar de mucha gente esta detrás. La regulación debe ser un mecanismo de adaptación y debe tener una adaptación óptima, gradual y adecuada.

CONCLUSIONES GENERALES

Flavio Ausejo

La reforma del Estado avanza con una visión pragmática («lo que se puede hacer»), buscando que el ciudadano perciba que no es una carga lidiar con el Estado, en términos de tiempo y costos, y que este funciona mejor. Por esta razón el énfasis está en incorporar tecnología y simplificar los principales trámites que realiza el ciudadano, de manera que ahora sea rápido y efectivo realizarlos; y en fusionar organismos y cambiar la estructura del poder ejecutivo de manera que el Estado le cueste menos al ciudadano; así como cambiar los principales procesos al interior, como las autorizaciones de inversión y las compras gubernamentales, para que el ciudadano vea que opera de mejor manera.

Estas medidas deben ser vistas como un primer paso hacia una reforma más profunda en donde otros aspectos deben ser tomados en consideración para lograr cambios más estructurales al interior del Estado. A continuación, se detallan algunos de los elementos identificados en las diferentes sesiones y panel final del día.

Hay que crear espacios y medios que permitan a los funcionarios públicos mejorar sus capacidades y competencias («saber hacer»). Actualmente, esto no es posible por las normas de austeridad, lo cual, por ejemplo, está afectando seriamente la principal fortaleza de los organismos reguladores: su capacidad técnica. Los reguladores de servicios públicos, financieros y de recursos naturales ven seriamente afectada su capacidad reguladora, pues no pueden acceder al conocimiento global por las normas de austeridad y restricciones en las contrataciones y servicios de capacitación y estudios, y es en esas condiciones que deben regular a empresas transnacionales que operan localmente, y que reciben todo el conocimiento de sus matrices en el exterior. Esto provoca que su capacidad para simular la competencia se vea seriamente afectada, y con ello su credibilidad y legitimidad.

Los espacios de coordinación y definición de prioridades de la política pública entre los diferentes organismos del Estado son prácticamente inexistentes. Los aspectos que requieren atención del Estado son compartidos por diferentes organismos públicos con diferentes intereses no siempre coincidentes. La reforma actual tiene una visión con énfasis en lo sectorial, cuando los retos son mas bien de carácter integral, por esta razón en la propuesta no están considerados espacios para la coordinación y la definición de prioridades entre las diferentes organizaciones del Estado involucradas en responder a las

expectativas de los ciudadanos, creando una sensación de desorden, pérdida de tiempo y frustración.

La visión pragmática de la reforma provoca que no se tengan en cuenta la necesidad de realizar una planificación y un planeamiento de los pasos a seguir, actuando de manera más intuitiva y sin necesariamente tener una visión de hacia dónde se están dirigiendo el proceso en su conjunto. Esto se hace evidente en aquellos campos en donde el Estado debe ejercer su rol regulador, pues la política sectorial no necesariamente establece la visión que permita guiar las acciones regulatorias.

El proceso de descentralización, que es un aspecto central de la reforma del Estado, y en donde se ha considerado la transferencia de funciones de carácter administrativo, no está tomando en cuenta la estructura de las organizaciones que están asumiendo las mismas, ni el hecho que no estén diseñadas para esa función. Este aspecto está generando serios problemas al momento de la ejecución de la función.

La dimensión territorial debe ser incorporada al proceso de reforma, de manera que la planificación sectorial tengan en cuenta la diversidad geográfica del país, permitiendo atender las particularidades propias y establecer las prioridades, dando con ello señales para un crecimiento ordenado. La planificación de la inversión pública no puede verse desde una perspectiva sectorial únicamente, sino que tiene que tomar en cuenta el territorio, que va más allá de las divisiones políticas.

La reforma debe estar sensibilizada para reconocer la diversidad cultura de los ciudadanos, en donde los niveles de educación son diversos y bajos, lo cual provoca que deban desarrollarse formas que permitan llegar a todos con los mensajes adecuados. Debe ser una reforma inclusiva, no lo contrario.

Los espacios para la innovación son escasos en la administración pública. El conocimiento sobre cómo lograr un mejor servicio al ciudadano está en los propios funcionarios públicos, por lo que la reforma debe generar los espacios para la innovación, lo cual solo es posible a través de la voluntad política en los líderes por promover está actitud.

La reforma no solo es de carácter técnico, es principalmente de carácter político. Por ello la reforma debe generar los espacios políticos para su discusión. De no hacerse se corre nuevamente el peligro que se detenga debido a que la ciudadanía no se identifica con el proceso y lo ve lejano y ajeno. La creación de estos espacios pasa por el esfuerzo de promover los avances y sensibilizar en los diferentes niveles de la sociedad sobre lo que está haciéndose, y abrir

los espacios de discusión para ver hacia dónde nos estamos dirigiendo como sociedad; en otras palabras, discutir sobre el tipo de Estado que queremos, y no dejar que sea decidido por los propios burócratas.

ANEXOS

Documento conceptual preparatorio de las sesiones del martes 13 de noviembre, elaborado por el Profesor Flavio Ausejo, responsable de la organización de la discusión sobre la reforma administrativa del Estado

a. La reforma administrativa del Estado: más urgente que nunca

En la década de los 90s, la reforma del Estado tuvo como estrategia la creación de organismos autónomos que fueran altamente capaces y eficientes en la prestación de los servicios. La creación de este tipo de organizaciones hizo factible que el Estado pudiera desempeñar el papel de regulador de diferentes aspectos de la economía, pero la estrategia no consideraba a los ministerios sectoriales. A partir del año 2000, este enfoque es ampliado al incorporar al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y creó un foco de eficiencia con escasa institucionalización, que ha sido efectivo y ha permitido al gobierno lograr progresos significativos. Ello permitió crear un marco normativo para regular la responsabilidad fiscal y la coordinación de la descentralización.⁶

La estrategia para la reforma del Estado del actual gobierno está estructurada sobre la base de tres grandes campos: reforma y simplificación de los trámites, reforma del funcionamiento del Estado y reforma de la estructura del Estado. El objetivo es:

*...cambiar el actual Estado ineficiente que gasta mucho en sí mismo, centralista y excluyente que no rinde cuentas, es lento y atiende mal a los ciudadanos [...] por un Estado eficiente, austero, descentralizado e incluyente, responsable, ágil y consagrado al servicio de las personas como primer objetivo. Un Estado al servicio del ciudadano, porque el Estado ineficaz de hoy genera un alto costo para la sociedad bloqueando la libre iniciativa de los peruanos.*⁷

⁶ GIUGALE, Marcelo, Vicente FRETES-CIBILS y JOHN NEWMAN. *Perú: La oportunidad de un país diferente. Próspero, equitativo y gobernable*. Banco Mundial, 2006.

⁷ Exposición del Presidente de la República ante 200 funcionarios del Estado. Viernes 2 de marzo de 2007 (<http://www.pmde.gob.pe/t03012007.htm>).

El nuevo esfuerzo para lograr una reforma del Estado parte de modificar aquellos aspectos que representan una carga para el ciudadano, en términos de tiempo (trámites lentos e innecesarios) y costos (gastos duplicados e ineficiencias), para luego ir hacia los aspectos más críticos.⁸

Los campos de acción de la reforma en marcha están en mejorar la calidad de la atención al ciudadano a través de la simplificación de los trámites, que son la «cara» del Estado al ciudadano, por lo que se viene trabajando en la creación de un Módulo de Atención al Ciudadano (MAC), de una ventanilla única para el comercio exterior, en la simplificación de trámites y en mecanismos para mejorar la atención a los ciudadanos. La otra línea de acción es mejorar las «reglas de juego» dentro del funcionamiento del Estado, de manera que sean claras y comunes, y que permitan un mayor orden y mejor funcionamiento del Estado a través de mejores sistemas administrativos, para lo cual se han realizado modificaciones para flexibilizar el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), mejorar el sistema de compras públicas, establecer la carrera pública y modernizar el Estado a través del gobierno electrónico. La tercera línea de acción busca mejorar la estructura y funcionamiento del Estado, de manera que las responsabilidades y las reglas sean claras, y que promueva la existencia de organizaciones y de modelos de gestión ágiles y modernos.

Para ello hay presentada una iniciativa del Ejecutivo en el Congreso que propone una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), existe un proceso de descentralización en marcha, y está desarrollándose una reorganización de los programas sociales.

Estos esfuerzos coinciden con una demanda del ciudadano por un Estado más ágil y efectivo, en donde la gran mayoría de los encuestados está de acuerdo con reducir la cantidad de trámites para realizar servicios (66%), promocionar el uso de Internet para consultas y trámites (65%), desarrollar la carrera pública para «profesionalizar a los empleados públicos» (66%), reducir el número de ministerios (57%), reducir el personal excedente para ahorrar costos (58%) y fusionar organismos que hacen funciones complementarias (56%).⁹ El ciudadano, además, está demandando por un Estado con funcionarios y autoridades libres de corrupción, pues la considera como el principal

⁸ Mensaje de inauguración de Verónica Zavala, Ministra de Transportes y Comunicaciones. «Taller sobre Modernización del Estado». 12 y 13 de febrero de 2007.

⁹ Opinión Data, año 7, número 85. Apoyo Opinión y Mercado (febrero 2007).

problema que debe enfrentarse para lograr el desarrollo,¹⁰ lo cual también está asociado a un deseo por que el gasto sea eficiente, pero al mismo tiempo rápido y enfocado en mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Lo anterior provoca que exista mucha atención y sensibilidad sobre las acciones del Estado relacionadas al gasto público, de manera que actividades como la compra y adquisición de bienes y servicios están sujetas a un fuerte escrutinio por parte de los medios de comunicación, y son sujetos de mucha controversia cuando aparecen indicios de que no se ha seguido el debido proceso, como es el caso de las recientes compras por parte del Ministerio del Interior, y que llevan al Ejecutivo a cambiar sus decisiones.

Más aún, las encuestas que el primer y segundo objetivo más importante del país para los próximos 10 años es «dar a la gente mayor participación y que esta sea en decisiones importantes del gobierno», con 27 y 22 por ciento, respectivamente,¹¹ lo que puede estar reflejando varios intereses, como, por ejemplo, que la política pública incorpore de manera efectiva los problemas de los ciudadanos y no solo la percepción del funcionario público responsable del tema, o para reducir la tentación de caer en corrupción debido a la participación de los directamente involucrados. Esta aspiración coincide con iniciativas de política como el presupuesto participativo y el plan de desarrollo concertado,¹² que adecuadamente aplicado genera un espacio efectivo de participación de los ciudadanos en las decisiones de política pública, convirtiéndose en reales instrumentos para la construcción de la gobernabilidad en el país. Lograr esto plantea retos importantes pues las organizaciones públicas tienen la tendencia a «mirar hacia adentro», y no son muy sensibles a la expectativa del ciudadano con respecto a los servicios que brindan.

b. Factores de contexto a la reforma administrativa

En el contexto actual de la reforma del Estado, no solo está presente la demanda de los ciudadanos por más transparencia y más participación, sino también hay otros factores presentes que hacen la reflexión sobre el actual proceso de reforma del Estado más trascendente.

Uno de los aspectos centrales que viene consolidándose es la positiva expectativa que existe sobre la evolución de la economía peruana, que viene

¹⁰ Opinión Data, año 7, número 86. Apoyo Opinión y Mercado (marzo 2007).

¹¹ Instituto de Opinión Pública. Año II, Julio de 2007.

¹² Ver: http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/portal_pp/html/index.php.

atravesando la fase expansiva más larga de la historia. De acuerdo al Banco Central de Reserva del Perú, el dinamismo en la demanda interna ha provocado el incremento en la previsión de crecimiento del PBI para este año de 7,2 a 7,6%. Este incremento en la previsión es debido al alto ritmo de crecimiento del consumo privado y de la inversión privada, y refleja el optimismo de consumidores y empresarios en un contexto de altos precios de las principales materias primas de exportación y bajo costo del crédito.¹³ Esta evolución es percibida parcialmente por los ciudadanos, donde el 34% considera que su situación económica y la de su familia mejorarán mucho en los próximos 12 meses, en tanto que el 27% considera que permanecerá igual y el 20% que empeorará.¹⁴

Este contexto provoca que el país sea un foco de atención para la inversión extranjera en los diferentes sectores. Más aún cuando los países cercanos como Venezuela, Bolivia y Ecuador vienen experimentando fuertes cambios estructurales en la forma como está organizada su economía, y otros muestran un nivel de desarrollo más adelantado, como es el caso de Chile y Colombia. Aunado a ello está el hecho de que las posibilidades de cambios en la política económica local son escasas, con señales bastante claras de continuar manteniendo la actual orientación y profundizarla,¹⁵ lo que se traduce en confianza por parte de los agentes económicos, que promueve la inversión privada, que viene registrando tasas de crecimiento de alrededor de 20 por ciento desde el año 2006. De acuerdo al BCRP, en los primeros seis meses del año ha crecido en 21,9% y solo en el segundo trimestre aumentó en 24,3%.¹⁶

Lo anterior motiva el interés de los inversionistas por extraer valor de los recursos naturales existentes en el país, situación que se ve impulsada aún más por los altos precios de las materias primas en los mercados internacionales, lo que vuelve rentables proyectos que en otras circunstancias no habría sido atractivos. De esta manera, hoy en día tenemos una fuerte presencia de inversionistas en sectores primarios explorando las posibilidades de desarrollar proyectos en el país, lo que pone una presión mayor sobre el Estado para que pueda responder a esta demanda por facilidades para desarrollar sus actividades

¹³ Síntesis del Reporte de Inflación: Panorama actual y proyecciones macroeconómicas. Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). Septiembre 2007.

¹⁴ Instituto de Opinión Pública. Año II. Octubre de 2007.

¹⁵ Ver «El síndrome del perro del hortelano», Alan García Pérez, Presidente de la República. El Comercio, 28 de octubre de 2007.

¹⁶ Op. cit.

extractivas, y de los ciudadanos por que promueva una explotación con un modelo de desarrollo sostenible económica, política y socialmente, y que proteja el medio ambiente.

También hay interés por participar en otros sectores de la economía, como lo muestra el ingreso de nuevos operadores en el mercado financiero, lo que termina de configurar un mercado con actores de diferentes tamaños y grado de sofisticación, que compiten por un mercado de clientes con diferentes grados de nivel económico y cultural. Esto plantea nuevos retos para el Estado en su rol como regulador de estos intercambios, en donde aspectos como los deberes y derechos ciudadanos cobran una nueva dimensión cuando, cada vez, ciudadanos tradicionalmente alejados de este tipo de economía, ingresan al sistema financiero. Otro sector sujeto al mismo reto es el de servicios públicos, en donde los aspectos tarifarios y la calidad del servicio siempre han estado envueltos en discusiones y controversias, que podrían verse agudizadas con el ingreso de nuevos operadores en los diferentes servicios, más aún si el ingreso se concreta en sectores donde la inversión privada aún no es mayoritaria como es el caso del saneamiento.

La buena situación económica provoca adicionalmente un buen desempeño de los ingresos tributarios, lo que permite contar con recursos para la inversión pública. Esta situación coyuntural pone presión adicional sobre el proceso de reforma del Estado pues debido a la disponibilidad de recursos, que se refleja en un superávit fiscal que para el periodo julio 2006-julio 2007 fue de 3,1% del PBI (2,1% en 2006), lleva a iniciativas que no necesariamente incorporan elementos de eficiencia y eficacia. De hecho, aunque en cifras totales hay un menor ritmo de ejecución del gasto público,¹⁷ en el caso de los gobiernos regionales por ejemplo, las cifras del gasto de inversión muestran que para el periodo 2003-2006 varios de ellos han logrado importantes avances en mejorar su capacidad de gasto, pero la abundancia de recursos disponibles es tal que sobrepasa su capacidad de ejecución, en particular en aquellas regiones que reciben los recursos del canon. De hecho, la explicación se encuentra, de acuerdo al Grupo Propuesta Ciudadana,¹⁸ en la existencia de proyectos priorizados sin viabilidad del SNIP, en el carácter rígido de los parámetros y criterios del SNIP, en la insuficiente capacidad técnica para la formulación y evaluación de proyectos, en procesos de licitación engorrosos

¹⁷ Op. cit.

¹⁸ «Vigilancia del proceso de descentralización. Reporte nacional N° 11. Balance 2003-2006». Grupo Propuesta Ciudadana. Área de Vigilancia Ciudadana. Abril 2007. P. 37.

y prolongados, en el incumplimiento de contratistas y en las normas legales que impiden la contratación de profesionales con remuneraciones competitivas, todos elementos que forman parte de la institucionalidad reclamada por los ciudadanos y que parcialmente están en la agenda de los reformadores actuales.

Esta bonanza fiscal, como vemos, se produce en un contexto de descentralización. Este es un fenómeno nuevo que significa la transferencia de funciones y responsabilidades a los niveles regionales y locales, y de los recursos financieros también, lo que lleva a ejercer presión sobre la necesidad de contar con las competencias para una adecuada gestión del gasto y eficiencia en la formulación y ejecución de los proyectos, lo que no necesariamente está presente, como adelanta el reporte de Propuesta Ciudadana, y que representa un reto enorme para las organizaciones del Estado, tanto para las nacionales que transfieren las funciones y recursos como para las que los reciben. De hecho, las autoridades regionales y locales atraviesan por serias dificultades, pues sus organizaciones han estado preparadas para operar en un contexto de escasos recursos por lo que la dinámica ha sido del no-gasto y de mantener la situación, y no de desarrollo y crecimiento. Esta situación se replica al nivel central, en donde organizaciones como el MEF están preparadas para un contexto de escasez de recursos, no de abundancia.

El proceso de descentralización no solo tiene implicancias de carácter económico, sino también significa que los ciudadanos y las organizaciones que las representan ahora tienen la posibilidad de discutir y establecer sus propias prioridades, lo que representa un fenómeno nuevo y un reto mayor para el Estado. Esto debido a que no existe una tradición de coordinación entre los diferentes actores involucrados en el diseño y ejecución de las políticas públicas, por lo tanto este aspecto debe estar explícito entre los diferentes niveles de gobierno a fin de evitar las descoordinaciones. Esta es una tarea aún pendiente que debe formar parte de la agenda. El otro resultado de la descentralización se da a nivel político, en donde producto del sistema electoral existe una alta fragmentación política, la cual de alguna manera, se explica por la existencia de los nuevos mecanismos de participación ciudadana, que genera plataformas para los liderazgos locales. Las consecuencias de esta alta fragmentación fueron evidentes en el último proceso electoral y el análisis de sus implicancias aún está pendiente.¹⁹

¹⁹ Este aspecto es discutido extensamente en este Seminario.

c. Examinando la estrategia

La actual estrategia para llevar adelante la reforma del Estado busca atender los problemas concretos que enfrenta el ciudadano, y desarrollar acciones «básicas, sencillas y concretas»,²⁰ para luego ir hacia lo general. La coyuntura parece exigir más bien una reforma que empiece ya a dar respuesta a aspectos de carácter más sustantivo. En ese sentido, la experiencia en la región latinoamericana muestra que las reformas estructurales de carácter horizontal que pudieran tener mayores impactos en la modernización pública²¹ son las siguientes:

- 1) Los sistemas de selección y contratación de gerentes públicos
- 2) La instauración de órganos controladores, independientes del poder ejecutivo, con capacidad y autonomía para evaluar y difundir el impacto real de políticas, programas e instituciones públicas
- 3) La modificación de los aspectos más irracionales de la inamovilidad e inevaluabilidad funcionaria, y el fin de las escalas salariales únicas para el sector
- 4) La modificación de los sistemas de contabilidad y presupuesto para eliminar algunos de los incentivos perversos que ellos contienen
- 5) La implantación de potentes iniciativas informáticas transversales a todo el sector público, como los sistemas de compras estatales, las ventanillas únicas, los sistemas contables y la unificación de bases de datos

Algunos de estos aspectos están en la agenda de los reformadores²² y existen algunas iniciativas en marcha, como el sistema de compras estatales recientemente lanzado bajo el nombre de *Perú Compra* y la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), cuyo reglamento fue aprobado hace unos días y permite la simplificación y uniformización de los procedimientos, formularios y plazos de los trámites que efectúen los operadores de comercio exterior ante la administración pública. Sin embargo, es necesario acelerar el paso hacia los otros aspectos.

²⁰ Mensaje de inauguración de Verónica Zavala, Ministra de Transportes y Comunicaciones. «Taller sobre Modernización del Estado». 12 y 13 de febrero de 2007.

²¹ WAISSBLUTH, Mario (2002). «La reforma del Estado en América Latina: Guía abreviada para exploradores en la jungla». Programa Latinoamericano de Gerencia Pública - POLIS., pp. 25-28.

²² En la página web del Programa de Modernización del Estado (www.pmde.gob.pe) puede encontrarse una serie de presentaciones con una breve explicación de las diferentes iniciativas que forman parte del proceso de reforma del Estado.

Responder al reto a través de una estrategia de carácter más incremental,²³ de forma que de manera gradual vayan atendiéndose los problemas, parece ser el camino natural. Esto debe ir acompañado de una estrategia de comunicación que haga sentir a la ciudadanía que se está avanzando, de manera que se genera legitimidad y apropiación de la iniciativa,²⁴ lo cual parece requerir de cierto reenfoque a fin de que las iniciativas que van apareciendo y concretándose sean percibidas como parte del plan.

Llevar adelante una reforma del Estado no es una tarea sencilla, y el tema ha estado en la agenda nacional desde hace diez años. Hoy existen elementos que permiten vislumbrar que existen reales posibilidades de cambio, pero este es un proceso que recién se inicia y que no termina nunca, por lo que requiere de una permanente reflexión por parte de los actores de la sociedad, en particular de la academia.

d. Aspectos puntuales presentados en la sesión sobre la regulación de los servicios públicos que detallan funciones y describen contextos en los cuales funcionan los organismos reguladores de servicios públicos

OSINERGMIN

Funciones

Regular, supervisar, fiscalizar, aplicar sanción normativa, solución de controversias entre empresas y solución de reclamos en el ámbito nacional, el cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas relacionadas con las actividades de los subsectores de electricidad, hidrocarburos y minería. También vela por el cumplimiento de las normas legales y técnicas referidas a la conservación y protección del medio ambiente en el desarrollo de dichas actividades.

Contexto actual del sector energía

El sector energía, conformado por los subsectores electricidad, hidrocarburos líquidos y gas natural, es esencial para la sostenibilidad del crecimiento económico sobre todo en los procesos productivos primarios y no primarios, y eso hace necesario que el sector se desarrolle de manera sostenida. Debe tenerse en cuenta que una de las características principales del sector es la alta proporción

²³ Ver Informe sobre el Desarrollo Mundial (1997).

²⁴ Mensaje de clausura de Jorge del Castillo, Presidente del Consejo de Ministros. «Taller sobre Modernización del Estado». 12 y 13 de febrero de 2007.

de irreversibilidad de la inversión, lo que provoca que los flujos de caja sean muy sensibles a riesgos futuros.

La oferta requiere ser planificada con una anticipación de cuando menos dos años. Esto significa que la ausencia de inversión en generación y transmisión, en la actualidad, va a hacer sentir en el mediano plazo, y puede provocar problemas de abastecimiento de energía eléctrica para el año 2009. Esta particularidad provoca que la función de planificación sectorial no pueda ser dejada a las fuerzas del mercado, sino que debe ser asumida de manera explícita y debe formar parte de las funciones del Estado, de manera concertada con el sector privado.

Las tasas de crecimiento pueden generar problemas de abastecimiento eléctrico que pone a prueba el rol planificador del Estado, es decir un *shock* favorable en el PBI puede provocar algunos «cuellos de botella» si el Estado no asume su rol planificador. Prestar atención a este aspecto tiene mayor relevancia en la coyuntura actual debido a la alta probabilidad de crecimiento acelerado del PBI promovido por las negociaciones de los Tratados de Libre Comercio con los Estados Unidos (recientemente aprobado), Unión Europea, China, México y otros países. El favorable entorno internacional es probable que provoque un gran incremento de las exportaciones, aunque no necesariamente en el sector minero, que va a provocar una gran demanda de energía, y es allí donde el papel del Estado como planificador a través de los ministerios cobra mayor relevancia.

En la actualidad, el Ministerio de Energía está tomando decisiones que conducen a la promoción de la inversión en líneas de transmisión e inversión en generación eléctrica. La demanda de potencia no está creciendo necesariamente al mismo ritmo que la oferta, dado que la inversión privada no está mostrando iniciativa en este sector y la inversión pública no es tan importante. En consecuencia, la planificación del Estado debe considerar con una anticipación de 4 a 5 años la construcción de esta infraestructura para evitar una crisis importante de provisión, más aún cuando hay ausencia de inversión hidroeléctrica en los últimos años.

OSITRAN

Marco general

Regula y norma los mercados de servicios de infraestructura en donde operan empresas como CORPAC y ENAPU, del sector público, y Lima Airport Partners

(LAP), que opera las instalaciones del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, en Lima, del sector privado, entre otros. A diferencia de lo que ocurre en otros países, en donde la regulación está dividida por modos de transporte, en el Perú la regulación está toda integrada, lo que representa un enorme reto pues exige la creación de una tecnología para controlar todo el sistema, bajo el concepto de intermodalidad, a fin de que todos los modos de transporte respondan hacia una lógica de cadena logística, vista en un contexto origen-destino, buscando que el transporte de mercancías y personas de un punto a otro sea eficiente.

Estas características —la visión intermodal— no están presentes en otros organismos públicos del Estado, y así se mantiene una visión unimodal, en particular en el responsable sectorial: El Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Esto provoca que la política pública no tenga una visión de articulación de todos los sistemas de transportes.

El rol de OSITRAN se centra básicamente en 3 aspectos que equilibran las relaciones entre el Estado, las empresas y los usuarios: entre el Estado y las empresas, que lleva a supervisar el cumplimiento de los contratos de concesión; entre el Estado y los usuarios, lo que lleva a buscar asegurar las tarifas más eficientes; y entre los usuarios y las empresas, lo que lleva a buscar limitar el ejercicio de poder monopólico.

OSITRAN es un «árbitro» que se encuentra entre los inversionistas y el Estado, tratando de mantener un equilibrio en los componentes tarifarios, en los incentivos a la inversión, y un titular de infraestructura. Este rol provoca que la plena satisfacción de las expectativas de las partes no se alcance. Por un lado, cuando las tarifas se incrementan o reducen, las empresas reguladas se sienten afectadas, lo que genera una reacción muchas veces perversa. Por otro lado, el Estado, representado por el Ministerio del sector también reacciona y en ocasiones pretende controlar o influir en las actividades del regulador. La pregunta es ¿cómo lograr objetividad en las decisiones del regulador? ¿Cómo mantener el equilibrio entre todas las partes involucradas en un entorno en donde los intereses muchas veces son contradictorios? Esto representa un enorme reto para OSITRAN.

Los objetivos específicos en el área de infraestructura establecen que el organismo regulador debe garantizar el acceso a la misma, esto significa que debe tenerse acceso a los puertos, aeropuertos y ferrocarriles, de manera que sea posible que exista competencia. Esto es equivalente a lo que en el sector telecomunicaciones se conoce como «interconexión de redes», lo que provoca

que el regulador deba garantizar la competencia entre los distintos operadores en el mercado. La competencia es el medio para mejorar la eficiencia, ya sea para las actividades exportadoras e importadoras, o para el transporte de pasajeros, quienes provocan que las fuerzas del mercado reciban un mejor servicio y un mejor acceso.

El organismo regulador de infraestructura, además, debe garantizar la continuidad y la calidad de la misma. Un aspecto central de sus labores es establecer una tarifa que haga sostenible el servicio en el tiempo, y que la misma refleje la calidad del servicio que se recibe, de manera tal que exista un correlato entre lo que se paga y el servicio que se brinda. Otro aspecto dentro de las funciones del regulador es asegurar el cumplimiento de lo establecido en los contratos de concesión por todas las partes. En la actualidad, OSITRAN administra 18 contratos de concesión, los cuales tienen distintos enfoques y con criterios establecidos sobre la base de diferentes lineamientos. Esta situación provoca muchas veces ineficiencias en la administración de los contratos. A través de sus medidas regulatorias, OSITRAN también busca facilitar y promover la modernización de la explotación de la infraestructura, y promover así la competencia en los mercados de transporte de uso público.

Los principales actores involucrados en la infraestructura son los siguientes:

- 1) El Ministerio de Transporte, que es el órgano concedente. Representa al Estado en la suscripción del contrato de concesión y es el encargado de la regulación sectorial: licencias, autorizaciones, normatividad sobre seguridad y medio ambiente.
- 2) Proinversión, que es el órgano licitante. Diseña los contratos de concesión, en coordinación con el concedente, y lleva a cabo el proceso licitatorio para otorgar en concesión la infraestructura de transporte.
- 3) Ositran, que es el órgano regulador. Cautela el cumplimiento de los contratos. Encargado de la regulación económica: Regulación de las tarifas y acceso a la infraestructura de transporte.

En otros países el diseño institucional es distinto. En ellos, es el propio ministerio el ente concedente, licitante, promotor e inclusive regulador y donde se mezclan las funciones de juez y parte. En el Perú, existe una separación de roles, lo cual no significa que estos estén claramente definidos. Esta estructura institucional provoca que exista la tendencia del ente rector a influir sobre las reglas de juego que establece el regulador.

Respecto a las competencias de OSITRAN, es necesario precisar que esta no tiene responsabilidad sobre el transporte de camiones y buses de pasajeros. Asimismo, tampoco es responsable de los accidentes de tránsito, temas que están siempre en el debate por parte de la Comisión de Transportes del Congreso de la República y por los medios de comunicación. OSITRAN tampoco regula la infraestructura de los proyectos municipales ni es competente para regular la infraestructura de uso privado, como son los aeropuertos, las minas y algunas industrias; están fuera de su competencia por tratarse de infraestructura que no es de uso público.

Responsabilidades

Redes viales: las carreteras se han incrementado de manera sustancial. De tener 500 kilómetros concesionados a 4.500 kilómetros. La manera óptima para administrar una carretera concesionada no debe superar los 200 kilómetros, pero ha sucedido que se ha dado la concesión a una carretera que tiene 900 kilómetros que, obviamente, crea una serie de retos para el Estado y para el privado que tiene administrar esa concesión. Hay 3 proyectos concentrados que vincularan al Perú con Brasil con inversión peruana, pero también una fuerte inversión brasilera.

Aeropuertos: El Aeropuerto Internacional Jorge Chávez está concesionado desde el año 2001. Asimismo, en el año 2006 fueron entregados en concesión 12 aeropuertos ubicados en diferentes regiones del país, cofinanciados por el Estado, quien cubrió tanto las obras y el mantenimiento de la operación de estos aeropuertos. La gran tendencia es que las estructuras de las concesiones se están sesgando a sistemas cofinanciados y esto genera incentivos perversos porque cuando las concesiones son a título oneroso o cuando son autofinanciadas o se pueden financiar con sus propias tarifas o ingresos, todos los riesgos de comprar activos, de construir, de la operación, y del diseño recaen sobre el mismo concesionario. Sin embargo, en el caso de concesiones cofinanciadas lo que sucede es que el Estado asume el riesgo de la demanda, el riesgo de la construcción, los riesgos ambientales, prácticamente todos los riesgos. Aquí se producen ineficiencias y se generan excesos de obra que generan pagos inmensos al Estado. Actualmente, se tiene un exceso del 40% de las obras que están vinculadas a las carreteras del sur. Esto implica que se pone en riesgo la terminación de las obras. Entonces, hay una serie de riesgos que no han sido bien asignados aparentemente.

Puertos: Hay una experiencia muy interesante que es la del Terminal Muelle Sur que operaría el año 2009. Con esto se incrementará la capacidad operativa para poder tener menos costos logísticos portuarios y aprovechar los beneficios de los TLC que el Perú espera firmar. Esto resuelve un problema regulatorio con ENAPU quien sistemáticamente no acepta las tarifas de OSITRAN. La mejor solución encontrada fue la solución del mercado. Para resolver esta situación se ha concesionado a un nuevo competidor que ofrece una tarifa de 50% menos que la tarifa que actualmente se cobra, situación que favorecerá las exportaciones en el año 2009.

Vías férreas: Los procesos de concesión de estos servicios fueron dados de manera acelerada con el objetivo de deshacerse de los ferrocarriles del Perú. Hoy surge un dilema entre la congestión y la contaminación en las carreteras versus el transporte eficiente de carga a través de los ferrocarriles. Esta situación concreta está presente en la Carretera Central. En este sentido, la falta de una política pública sectorial hace que no se impulse una forma más racional, segura y eficiente para el transporte de carga, en donde los ferrocarriles tengan un papel relevante.

Déficit de infraestructura

El déficit en la infraestructura en el Perú asciende a US 22.879 millones (INSTITUTO PERUANO DE ECONOMÍA, 2005) y para poner la infraestructura de transportes al día se necesita aproximadamente de US 8.000 millones para cerrar esta brecha. El 34% corresponde al déficit de infraestructura de transporte.

En los últimos años, las concesiones no han superado los US 1.000 millones y esto está generando casi US 400 millones de sobrecostos agregados (UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO, 2005) que se pierden cada año. Suma que equivale al costo de construir un terminal de contenedores cada año.

Hay diferentes formas como se han venido aplicando las concesiones tanto en los factores de competencia que han generado mayores y menos eficiencias. No obstante, existe un compromiso de inversión de US 3.700 millones en infraestructura para los próximos años, lo que va a permitir mejores las condiciones de infraestructura local.

SUNASS

Regulación de monopolios naturales

La presencia de economías de escala hace imposible la entrada de más de un operador, y se produce así un monopolio natural. En el caso de SUNASS,

específicamente, tiene como función regular las empresas del sector público, que en teoría deberían velar por el bienestar de los usuarios, pero que en la práctica obedecen a diferentes intereses y objetivos. Los problemas de los monopolios naturales se basan en los incentivos para generar ganancias monopolísticas si los servicios son atendidos por empresas privadas, y en el caso de las empresas públicas, la función objetivo no necesariamente obedece a generar mayores ganancias, sino que existen diversos objetivos e intereses desde el clientelismo político, hasta servir de caja chica de algunas municipalidades. En ambos casos, el regulador tiene que velar porque se brinden los servicios en condiciones eficientes y de calidad adecuados en contextos complejos y diversos, además, los extremos de brindar servicios inadecuados son muy altos, por ejemplo generando problemas de salud.

Regulación del sector saneamiento en el Perú

El ámbito de regulación de SUNASS incluye 50 Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento (EPS) en 331 distritos a nivel nacional e involucran a casi 17 millones de habitantes bajo el ámbito regulatorio de SUNASS, es decir un 82,2% de la población urbana y un 61% de la población total. De las 50 entidades, 48 empresas son municipales, una empresa bajo responsabilidad del gobierno central que es SEDAPAL S.A. (Lima-Callao), y la única concesión de tratamiento privado: Aguas de Tumbes - ATUSA S.A., en el norte del país.

Situación de las empresas de saneamiento - EPS

Las EPS son de accionariado municipal (48 EPS), susceptibles a una fuerte interferencia de las autoridades municipales que les resta autonomía e impide su desarrollo. Lo que se está tratando de hacer para contrarrestar esta situación es impulsar mecanismos y normas, por el lado del Ministerio de Vivienda o directamente en el Congreso, para mejorar la gestión y desligarla un poco de la autoridad política municipal, ya que por mandato legal es el alcalde el encargado de brindar los servicios de saneamiento en su ámbito.

Los ingresos de las EPS provienen fundamentalmente de las tarifas. Estas empresas tienen déficit financieros y que en muchos casos presentan retrasos debido a la negativa de las municipalidades para incrementarlas (situación modificada recientemente). Actualmente, las EPS no cuentan con capacidad de endeudamiento y no son sujetos de crédito, razón por la que el incremento de la cobertura de los servicios que brindan se ve limitado e imposibilitado, aun que algunas cuentan con financiamiento de la cooperación internacional.

Ahora se tiene el programa «Agua para Todos» que canaliza recursos financieros para mejorar e incrementar la infraestructura, sin embargo, los fondos que el gobierno esta destinando para ampliar cobertura no son suficientes debido al déficit existente.

Más del 50 por ciento de las EPS presentan indicadores financieros y de gestión deficitarios. Por ejemplo: el margen operativo, que es lo mínimo de lo que se le exige a una empresa para la sostenibilidad en el tiempo (ganancia o pérdida operativa total anual como proporción de los ingresos operativos), fue en 32 de las 50 EPS negativo durante el año 2006, es decir, sus ingresos no alcanzaron a cubrir sus costos operativos, y en la mayor parte de las empresas esta situación viene arrastrando continuas pérdidas durante los últimos tres años. La situación es muy preocupante, pues impide pensar en la ampliación de cobertura, en la mejora de la calidad de los servicios, lo que lleva a buscar nuevos sistemas de incentivos para que la gestión de las empresas mejore sustancialmente.

Algunos de los indicadores de desempeño para el año 2006 que las empresas muestran reflejan la débil situación del sector saneamiento:

Continuidad: 18 horas.

Cobertura de Agua Potable: 83,8%. En este tipo de servicio lo deseable como sociedad es que la cobertura de agua llegue al 100 por ciento, donde toda la población tiene acceso a los servicios de saneamiento, para evitar las externalidades.

Cobertura de alcantarillado: fue de 75,5%.

Tratamiento de aguas servidas: 28,1%, lo que significa que hay empresas que no tratan en absoluto sus desagües, con las consecuencias que significa para el medio ambiente el retornar las aguas utilizadas sin ningún tipo de tratamiento. En la actualidad, se viene impulsando la inversión en plantas de tratamiento, pero existen una serie de retos institucionales, que van desde incrementar la competencia de la SUNASS en este campo, impulsar mejoras normativas a través del Ministerio de Vivienda, del Ministerio de Salud y emitir leyes que otorguen facultades a las organizaciones para actuar en esta área, responsabilidad del Congreso de la República. No solo se trata de buscar que las tarifas reflejen el costo del servicio, sino también mejorar el esquema de incentivos que existen en el sector. Por ejemplo, respecto a los límites de contaminación que deben tener las industrias para el uso de las alcantarillas, está tratándose de definir los límites porque eso genera costos para las empresas, costos medio ambientales, y costos para el tratamiento de aguas residuales.

SUNASS también esta velando por la poca infraestructura que tienen las EPS en el país, poniendo límites para que no se siga deteriorando, y el factor contaminante que puedan tener los desagües.

Micromedición: 49,4%, lo que significa que solo es medido la mitad del consumo, lo que representa pérdidas importantes por agua no facturada que no justifican las inversiones, ni el tratamiento de aguas, además por el tema de la informalidad.

Para alcanzar las metas del milenio se requieren más de US 5.000 millones (incluyendo iniciativas privadas) para alcanzar las metas de cobertura que se desea. Definitivamente, los fondos públicos no son suficientes. Entonces aquí se requiere la participación activa del sector privado en la operación de los servicios de saneamiento y en el financiamiento. Pero garantizarle el retorno adecuado al inversionista mediante una institucionalidad es sumamente complejo, al igual que generar la credibilidad.

Rol de la SUNASS

En este contexto SUNASS tiene que ejercer el rol regulador, rol que no solo pasa por determinar las tarifas, sino por resolver los reclamos de los usuarios y supervisar la gestión de las empresas. También, se encarga de resolver los conflictos de intereses en los directorios de las empresas, entre la junta de accionistas, las luchas internas que hacen difícil la gestión y la obtención de mejores resultados en la prestación de los servicios. SUNASS no tiene competencia en la regulación de la calidad del agua. Esta tarea le corresponde al Ministerio de Salud a través de la Dirección General de Salud Ambiental - DIGESA.

Con respecto a su rol en velar por la calidad del servicio y los reclamos: para garantizar la calidad de la prestación de los servicios, el regulador implementa procesos de supervisión y fiscalización de la gestión financiera y operativa que cumple cada EPS.

A partir de la capacidad sancionadora del regulador se ha logrado establecer responsabilidades y sanciones frente a los incumplimientos de los miembros de los directorios de las empresas cuando usan su potestad de optar o no por las recomendaciones del ente regulador. Pero estos mecanismos de sanción resultan tan engorrosos, que prácticamente es nula la sanción. Aún existen empresas que no toman en serio el rol sancionador, porque no resulta un costo incumplir con alguna norma de SUNASS. En este sentido, lo que se está buscando es mejorar los sistemas de sanciones para dar señales positivas al mercado y mejorar las coberturas y atraer las inversiones.

SUNASS aplica sanciones por no cumplir con las normas. Hoy los mandatos están mejorando en cuanto a su aplicabilidad y a su capacidad de cumplimiento.

Fija y supervisa una serie de metas y compromisos de gestión a cumplir por cada empresa para una efectiva mejora de los indicadores de prestación, los cuales se encuentran ligados a futuros incrementos tarifarios.

También, define el mecanismo de atención de los reclamos de los usuarios, garantizando los derechos de los mismos y protegiéndolos de abusos por parte de las empresas. Se está saliendo del ámbito de Lima para analizar otros casos, pero el tema presupuestal es un límite.

Con relación a la determinación de las tarifas:

La función tarifaria permite asegurar la sostenibilidad de la prestación de los servicios en condiciones de calidad. Pero, el impacto de la fijación de las tarifas no es visible directamente por los usuarios y ni por los que toman las decisiones políticas, por ello, el rol del regulador solo se ve cuando un reclamo ha sido aceptado o si ha mejorado la calidad de servicio. Estos impactos son muy sutiles, pero importantes. Por ejemplo, dar una buena señal de precios es indispensable para mejorar la cobertura y lograr mayores inversiones, pero no logra ser percibida por todos los agentes económicos involucrados.

El régimen tarifario tiene como objetivo garantizar el mantenimiento y continuidad del sistema y su expansión. Dentro del enfoque económico, la tarifa debe cubrir los costos económicos que se incurre al prestar el servicio, y en el enfoque financiero, la empresa debe generar flujos de fondos necesarios para cubrir las operaciones e inversiones que realice.

Los objetivos del modelo tarifario son atender las necesidades de la población (cobertura y calidad), revirtiendo progresivamente el déficit de infraestructura en agua potable; alinear las tarifas con los costos de brindar el servicio, asegurando la sostenibilidad del servicio y garantizando el mantenimiento y continuidad del sistema y su expansión; y mejorar la gestión de la EPS a nivel nacional, orientándola a una senda progresiva de eficiencia.

El cálculo de las tarifas se establecen para un periodo de cinco años y cubren los costos económicos del servicio que son los siguientes: (i) costos de operación, cobertura de costos eficientes con una senda gradual de mejora, (ii) activos inicio, solo se consideran los activos eficientes desembolsados por la EPS, (iii) inversiones, la recuperación de la inversión es durante la vida útil del proyecto, (iv) impuestos, y (v) rentabilidad, la que se ajusta para cada EPS.

CLASE MAGISTRAL: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**Aldo Panfichi**

La siguiente ponencia estará a cargo del doctor Guilles Pellissier, quien es doctor en derecho e imparte la cátedra de Derecho público en la universidad de La Sorbona. Dentro de estos temas, hay marcada relevancia en el de “descentralización”. El doctor Pellissier es juez de la Corte Administrativa de Apelación de Versalles y un profesional calificado en estos ámbitos. La presentación a su cargo tocará el tema de la descentralización en Francia.

LA DESCENTRALIZACIÓN EN FRANCIA**Guilles Pellissier²⁵**

Datos generales sobre la población y el territorio francés: la población francesa es hoy en día de un poco más de 63 millones de personas, repartidas en un territorio dos veces más pequeño que el Perú. Desde el punto de vista administrativo, este territorio es dividido en municipios, departamentos y regiones. Existen más de 36.600 municipios. Son el nivel territorial más antiguo, ya que son los herederos de las villas o parroquias medievales, y más numerosos. La gran mayoría de ellos cuenta con menos de 2.000 habitantes. 50% de la población vive en los 850 municipios, que cuentan con más de 10.000 habitantes y solo una decena cuentan con más de 200.000. París y su aglomeración concentran más de 11 millones de habitantes (un sexto de la población total del país). Estos datos son importantes para entender uno de los problemas que encuentra toda repartición territorial de las competencias en Francia: el municipio estructura el territorio francés desde siempre, la gente queda muy vinculada con él, es un factor importante de democracia, pero es muy difícil de aplicar reglas idénticas a tan variadas y tan pequeñas colectividades.

Los departamentos fueron creados durante la Revolución francesa, en 1790, en una voluntad de racionalización de la división del territorio: sus límites fueron delimitados teniendo en cuenta las particularidades locales, pero también buscando una cierta homogeneidad: debía ser posible ir y volver a cualquier punto desde la ciudad capital en un día de caballo. Son 100, 4 de ellos están en

²⁵ Doctor en derecho, enseña cursos de derecho público en la universidad La Sorbona, con especial interés en temas de descentralización. Es juez de la Corte Administrativa de Apelación de Versalles.

ultramar: Martinica, Guadalupe, Guyana, La Reunión. Estos departamentos fueron creados principalmente para acoger los servicios del Estado, representados por el prefecto - desconcentración.

Las regiones son de creación mucho más reciente: creadas en 1972 como establecimientos públicos, persona moral de derecho público pero desprovisto de competencia general, llegan al estatuto de colectividad territorial en 1982. Son 26. Contienen varios departamentos, excepto los cuatro departamentos de ultramar que son también regiones.

Para acabar con este esbozo de la división administrativa del territorio, conviene mencionar las zonas ultramarinas con estatuto muy particular que son Mayotte y Saint-Pierre-et-Miquelon, que tienen una organización parecida a las de los departamentos, la Polinesia francesa, que tiene más particularidades y la Nueva Caledonia que tiene una autonomía muy importante y parece en vía de independización. Esos territorios, como los cuatro departamentos de ultramar, vieron sus peculiaridades reconocidas en grados diversos, particularmente en la última reforma de la descentralización que da a ciertos de ellos una competencia cuasi legislativa (pero temo no tener el tiempo de desarrollar esos puntos).

Comparando Francia con sus vecinos europeos, constatamos que tiene más niveles de organización que la mayoría de ellos: ninguno de ellos tienen tantos municipios como nosotros y la mayoría tienen solo una o dos niveles más importantes. También constatamos que las colectividades sub estatales de muchos de ellos tienen más autonomía que las francesas, que han accedido hace poco a un verdadero estatuto descentralizado. Así aparece una paradoja: a pesar de tener muchas colectividades territoriales, Francia fue durante mucho tiempo un estado muy centralizado. Y ahora una de las cuestiones centrales de toda política de descentralización es la repartición de las competencias entre esas numerosas y variadas colectividades.

Datos históricos. Para entender bien cuál es la situación actual de la descentralización, es preciso volver un poco atrás en el pasado para ver como se ha construido el Estado descentralizado que existe hoy.

Como lo he mencionado, los municipios son los herederos de las villas y parroquias medievales. Tuvieron al principio una cierta autonomía, tanto en su gestión como en las competencias que ejercieron. Pero, con la instauración de un poder real absoluto, se sustituyeron progresivamente a las autonomías locales representaciones del poder real central. La gestión de los asuntos locales perdió así mucho en autonomía a medida que se concentraba el poder en la persona del rey.

Durante la Revolución, se quiso devolver a los municipios y a los departamentos nuevamente creados una capacidad gestionaaría de sus asuntos propios: por eso fueron organizados de manera democrática, con un consejo electo por los habitantes, que elije entre ellos un presidente para ejecutar las decisiones del consejo. Este sistema funcionó algunos años, pero de manera un poco caótica, tanto que durante el primero imperio, caracterizado por una política muy centralizada, los órganos de los municipios y de los departamentos fueron nombrados por el ejecutivo estatal. Este periodo, a principios del siglo XIX, ve también el desarrollo de los poderes del representado del Estado en los territorios: el prefecto.

Luego, y en varias etapas durante el siglo XIX, los municipios recuperaron tanto la independencia de sus órganos —elegidos al sufragio universal directo el Consejo municipal en 1831, el alcalde por el Consejo en 1872 y 1882— que una definición general de sus competencias recurriendo a la noción tradicional de asuntos locales, que se ha mantenido hasta hoy. Así, se puede decir que, durante el siglo XIX, los municipios recobran progresivamente una autonomía orgánica, a través de una democratización del modo de designación de sus dirigentes, pero que sus competencias no conocen evolución notable, y se definen de manera general como la gestión de los asuntos locales, sin que el contenido de esa noción sea definida de manera precisa. Abarca lo que siempre fue organizado al nivel local y en el interés de los habitantes —conservación de las carreteras, de las iglesias, distribución de los bienes de primera necesidad : agua, alumbramiento, gestión de los mercados, de los cementerios, de los bienes públicos, instrucción primaria, afeamiento, socorro a los más pobres—, a lo cual se ha añadido, con el desarrollo de los servicios públicos al final del siglo XIX y durante la primera mitad del siguiente, la distribución de gas y electricidad, los transportes públicos, los servicios de tiempo libre y cultura. Los municipios aumentaban las prestaciones que ofrecían a sus habitantes y el Estado central²⁶ también al nivel nacional, sin que existiera una ley para definir reglas de repartición: la diferencia de escala bastaba para evitar las competencias.

También importa precisar que la autonomía gestionaaría de los municipios era limitada por el control que ejercía sobre sus actos el representante del Estado central, control tan administrativo como presupuestario. En cuanto a los actos administrativos, el prefecto ejercía una tutela sobre los municipios,

²⁶ Entendemos por «Estado» la entidad nacional: el Estado francés, la República Francesa, etcétera. Hablamos de «Estado central» para designar la administración del nivel territorial nacional, es decir, el ejecutivo no descentralizado.

pudiendo suspender y anular un acto o sustituirse al ejercicio normal de una competencia del municipio o de su alcalde, no solo por motivos jurídicos sino también de oportunidad. En materia financiera y presupuestaria, el prefecto tenía también un control, así como los agentes del ministerio de finanzas y la Corte de cuentas. La existencia de esos controles impedía que los municipios se sientan realmente libres en las decisiones relativas a sus asuntos locales. Existían las estructuras, que tenían el carácter democrático necesario, pero la presión del Estado central era demasiado fuerte para que se pueda hablar de descentralización. Este sistema, construido durante el siglo XIX, duró hasta 1982, a pesar de que la Constitución del 4 de octubre de 1958 afirmaba que «las colectividades territoriales (que eran los municipios, los departamentos y los territorios de ultramar) se administran libremente».

El departamento, durante este periodo, no tenía real autonomía gestiona-
ría. Si los miembros del consejo general fueron elegidos por sufragio universal directo a partir de las leyes de 1833 y 1848, el representante del Estado permaneció el ejecutivo del departamento hasta 1982, e hizo que esta colectividad era sobre todo un lugar de aplicación de la política estatal.

Límites del sistema centralizado. A partir de los años sesenta, ese sistema empezó a mostrar sus límites: la legitimidad del poder del Estado central, frente a órganos electos, apareció poco a poco menos justificada. Los elegidos locales pedían más autonomía, conforme al carácter democrático de su designación, haciendo valer que el nivel local era el más adecuado para conocer los deseos de la gente y saber como satisfacerlos.

Pero sobre todo, el sistema centralizado se reveló poco adaptado a la complejidad creciente de la economía. Decidir casi todo desde el centro e imponerlo de manera autoritaria e igualitaria a todos los territorios pareció a la vez no adecuado y poco eficaz. Esta evolución coincidió con el cambio de métodos de la administración, que empezaba a privilegiar los del diálogo y del contrato sobre los del acto unilateral. En lugar de imponer, el Estado prefirió proponer, impulsar, incitar. Era preferible conducir tal política a un nivel más cercano a los destinatarios de esa política.

También, el nivel local apareció más adaptado al desarrollo de políticas sociales y en favor del empleo, teniendo en cuanto las diferencias de situaciones locales y la necesidad de pensar las políticas en función de las empresas presentes en cada territorio.

Para desarrollar una política económica incitativa y con la participación de las empresas, el Estado creó un nuevo nivel territorial, la región, que permitía

tener en cuenta las especificidades económicas locales. Fue también en esos años que se desarrolló una política activa de fomento de los recursos del país, destinado a incrementar la competitividad de las empresas francesas frente a un mercado económico que se abría con gran velocidad y a desarrollar los territorios, reduciendo las desigualdades que permanecían muy fuertes entre ellos.

Pero esas medidas se caracterizaban principalmente en un cambio de la manera con la cual el Estado central ejercía sus competencias. Ahora bien, esas competencias no habían parado en aumentar, de modo que el Estado se veía a la cabeza de misiones numerosas, complejas y de una administración tan importante que empezaba a perder en eficacia. La conciencia de la necesidad de actuar a un nivel más cercano de los ciudadanos, de la impotencia a la que conducía un sistema demasiado centralizado, del coste que representaba para un Estado central que empezaba a entrar en un periodo de crisis y la venida al gobierno de los socialistas por primera vez en la quinta República, que quisieron romper con la rigidez de un Estado centralizado, condujeron a la gran reforma de la organización territorial francesa de 1982, que instauró un sistema descentralizado, que fue reforzado y mejorado veinte años más tarde por un gobierno de diferente obediencia política, lo que demuestra el consenso que existe entre los partidos políticos sobre la necesidad de promover la descentralización.

EL ACTO PRIMERO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización es la transferencia de competencias pertenecientes al Estado central a colectividades territoriales que gozan de una autonomía administrativa, la cual se ejerce mediante órganos democráticamente elegidos. En 1982, solo esta última característica orgánica existía, la autonomía administrativa estaba muy limitada y la transferencia de competencias nula.

La descentralización debía por consecuencia reforzar las estructuras locales, dándoles la legitimidad democrática y los poderes para ejercer nuevas competencias, pero manteniéndoles en el marco de un Estado indivisible e unitario, pues no se quería crear un estado federal ni autónomo, como España. Las leyes del 2 de marzo de 1982 y del 17 de enero de 1983, la primera relativa a las libertades locales, la segunda a las competencias, traducen ese difícil equilibrio entre dos tendencias opuestas.

El principio general de este equilibrio reside en dar efecto al principio de libre administración inscrito en la Constitución, es decir, una autonomía en la

gestión de las competencias administrativas, la ley siendo siempre una para todo el territorio, votada por el parlamento nacional, manteniendo así la unidad de la República. Así, la preeminencia de la unidad nacional se manifiesta por el hecho de que los estatutos y las competencias de las colectividades dependen de la ley. La descentralización francesa es una descentralización administrativa, es decir infra-legislativa. Pero incluso así no es poco, puesto que las materias reservadas a la ley son en la Constitución limitativamente definidas.

La reforma institucional

Es la parte más importante de la reforma, ya que transforma profundamente las relaciones entre el Estado central y las colectividades territoriales.

a. La reforma orgánica

No hay descentralización sin democracia local. Aunque las competencias que las colectividades van a ejercer son únicamente administrativas, la descentralización se concibe como una manera de acercar la decisión al ciudadano y de aumentar el control de este último sobre los que toman las decisiones. La organización de las tres colectividades es dibujada sobre el mismo modelo: consejo elegido al sufragio universal directo, presidente elegido por el consejo.

No había mucho que modificar en lo que concierne el municipio, ya que sus órganos eran ya todos elegidos (6 años). La ley prevé una posibilidad de consulta directa de la población.

Departamento: la ley dota el departamento de un ejecutivo propio, elegido por el consejo general (6 años).

El departamento es así la principal circunscripción administrativa de desconcentración del poder central, representado por el prefecto, y una colectividad descentralizada, representada por el presidente del consejo ejecutivo. La nítida diferencia de los órganos pone fin a la confusión anterior y garantiza la independencia del departamento colectividad territorial.

Región: adquiere el estatuto de colectividad territorial, lo que significa que se le va a aplicar el principio de libre administración, en vez del principio de especialidad de los establecimientos públicos. Sus órganos serán elegidos sobre el mismo modelo que el departamento y el municipio: un consejo general que elige su presidente (5 años).

La creación de esos nuevos órganos políticos debía acompañarse de una reglamentación del cúmulo de mandatos electorales, que era una práctica

anterior habitual. Una ley de 1985 impide detener más de dos de los siguientes mandatos: diputado, senador, diputado europeo, consejero regional, general, alcalde de un municipio de más de 20.000 habitantes, consejero de París, adjunto al alcalde de un municipio de más de 100.000 habitantes. Esas últimas limitaciones no impiden el fenómeno frecuente de un alcalde presidente de un consejo general o regional y diputado.

b. La reforma de los controles estatales

Necesidad de mantener el principio de legalidad de los actos de las colectividades descentralizadas, como garantía de la unidad del Estado. Pero este control no puede ser más una tutela de un representante del Estado central, que supone un control de oportunidad, sino que debe ser únicamente un control de la regularidad jurídica del acto.

Abandono de la tutela a priori del prefecto. Sustituída por un control jurisdiccional a posteriori.

Control de la legalidad de los actos administrativos. Principios generales: ciertos actos —los más importantes: deliberaciones del consejo; actos generales del alcalde; actos individuales del alcalde en materias de función pública, de policía, urbanismo, contratos— han de ser transmitidos al prefecto después de haber sido dictados. Su ejecutabilidad o vigencia depende de esa transmisión, pero lo es ya que esa formalidad está cumplida. El prefecto controla la legalidad del acto —recurso administrativo—, apela a la justicia administrativa si estima el acto ilegal: no tiene ningún poder sobre el acto y actúa como cualquier recurrente (solo puede obtener más fácilmente la suspensión del acto).

Mantenimiento del poder de sustitución en ciertos casos excepcionales —orden público— y después de haber instado al alcalde de usar de sus poderes.

Control de los actos presupuestarios: creación de los tribunales regionales de cuentas, jurisdicción dependiendo de la Corte de cuentas, cargados de verificar que los presupuestos de las colectividades son equilibrados y que los gastos obligatorios son previstos. El prefecto, cuando constata un problema en esta materia, solo puede apelar a esas jurisdicciones y después ejecutar sus decisiones.

Esas reformas garantizan la posibilidad para las colectividades sub-estatales de administrarse libremente. Pero no constituyen una descentralización mientras no transfieren competencias del nivel central al nivel local. Esto será el objeto de las leyes de los 7 de enero de 1983 y 25 de enero de 1985.

La transferencia de competencias

Esas leyes forman la segunda parte de la reforma. No solo van a dictar un principio general de sus competencias, sino que va a transferir efectivamente ciertas competencias del Estado central a las colectividades. El principio es la afirmación para cada colectividad de una cláusula general de competencia según la cual el consejo municipal / general / regional delibera sobre los asuntos del municipio / departamento / región. Si los asuntos municipales son una noción antigua y bien conocida, no es lo mismo para las dos otras colectividades. Ciertos asuntos son claramente identificables —carreteras departamentales, edificios públicos de sus servicios—, pero no es el caso de todas las misiones que podrían querer emprender y, para no desbordar sobre los asuntos de las colectividades inferiores, los asuntos de esas colectividades, han de ser definidos más precisamente.

a. Competencias transferidas

La ley atribuye a cada una de esas colectividades una vocación a asumir cierto tipo de competencias. El principio general del reparto es de transferir las competencias al nivel más apropiado: el Estado central conserva la definición de la política nacional, las misiones que deben ser cumplidas de manera idéntica en todo el territorio —defensa, justicia, derechos de las personas. Las colectividades asumen las actividades de proximidad, las que corresponden a necesidades locales o que recurren a actores locales. Mientras más precisa aparece la definición correcta del deseo que satisfacer y de sus modos de satisfacción, entonces más local debe ser la competencia.

A fin de evitar tutelas de una colectividad sobre otra, la definición de las competencias se hace por bloques:

El municipio es competente para el urbanismo, los equipos de proximidad, la enseñanza de primer grado, y todas las decisiones que requieren la expresión directa de los habitantes.

El departamento es el nivel de descentralización de los servicios de redistribución social —ayuda social, medical, ayuda a los ancianos, a las familias, a la pequeña infancia; servicios públicos sociales—, los colegios y en materia rural.

La región anima el desarrollo económico mediante programas de planificación, fomento de los recursos del territorio y de formación profesional. Es también responsable del mantenimiento de los liceos.

Si las bases de las competencias son claras, la repartición lo es mucho menos, ya que el Estado no ha transferido todas las materias propias de cada competencias, pero ha conservado ciertas competencias, obligando así a un dialogo constante entre la colectividad competente y el Estado. Ciertas competencias retenidas al nivel central se justifican por la necesidad de mantener una igualdad entre todos: por ejemplo, el Estado sigue definiendo los programas escolares y los profesores dependen de la educación nacional. Solo fueron descentralizados los edificios. Igualmente, los programas de formación profesional son establecidos por el ministerio, las regiones son competentes para la organización material. Otros menos: ¿por qué haber descentralizado las ayudas a las familias y a los ancianos, y no las ayudas a los pobres o a los discapacitados?

b. Los medios

Creación de una función pública territorial sobre el modelo de la función pública del Estado, es decir, mediante oposiciones.

Financiación: es una de las dificultades principales de toda política de descentralización. Las colectividades locales benefician tradicionalmente del producto de cuatro impuestos directos, cuyas tasas son votadas por ellas mismas : impuesto sobre la propiedad construida (inmuebles), impuesto sobre la propiedad no construida, de escaso rendimiento, impuesto sobre las viviendas y el impuesto profesional, debida por las empresas y que constituye la mayor parte de los recursos económicos de las colectividades territoriales. Existe, sin embargo, una gran desigualdad de las colectividades frente a esos recursos que dependen de su atraktividad económica.

La ley del 2 de marzo de 1982 prevé que a toda transferencia de competencias debe ser acoplada una transferencia de financiación. La transferencia de las competencias en 1983 se acompañó de transferencia de parte de algunos productos de impuestos indirectos y de dotaciones del Estado central, lo cual no garantiza efectivamente la independencia gestionaaría de las colectividades.

La reforma paralela de la desconcentración

a. Desarrollo del prefecto de región

Con el acceso de la región al estatuto de colectividad territorial descentralizada, se reforzó las competencias del órgano del poder central en la región, el prefecto de región, que se vio atribuir las mismas funciones que el prefecto en

el departamento. Poco a poco, con el desarrollo de la región como nivel privilegiado de puesta en obra de las políticas públicas económicas y del empleo, este prefecto adquirió un papel más importante.

b. Competencia de principio de los servicios desconcentrados del Estado central

La ley del 6 de febrero de 1992 dicta un nuevo principio según el cual las administraciones centrales solo deben ejercer las misiones que tienen un carácter nacional o cuya ejecución no puede ser devuelta al nivel prefectoral.

En 1997, el prefecto se vuelve así la principal autoridad para dictar decisiones individuales de la competencia del Estado central.

Evaluación de esta primera reforma

a. Puntos positivos

El nivel municipal, el más tradicional, que tenía ya una larga experiencia de libertad normativa y el con el cual los ciudadanos tienen el vínculo más fuerte, asumió plenamente sus competencias que eran las más claramente definidas. La descentralización reforzó este vínculo y la democracia local.

Desarrollo importante de la región, que se volvió un actor importante de la aplicación de las políticas de modernización económica del país y un interlocutor de las regiones de países vecinos, en el marco europeo.

b. Principios mal aplicados

El respeto de esos principios de la descentralización suponía que el Estado central renunciase a ciertas competencias, dejando a las colectividades asumir plenamente sus misiones. No fue así en lo que concierne al departamento y la región: en vez de transferir grandes bloques de competencias, la ley y sus decretos de aplicación hicieron reparticiones muy sutiles y precisas, de tal forma que se creó un sistema complejo de cogestión y de multiplicación algo caótica de las asociaciones entre el Estado central, que conservaba parte de las competencias, o la definición de los principios generales, o se había reservado un poder de control, y la colectividad competente. En esas materias, las colectividades permanecían dependientes del Estado central, los ciudadanos no entendían quién asumía qué competencia, lo que impedía una atribución clara de responsabilidades y, por consecuencia, el funcionamiento del sistema democrático.

La dificultad del Estado central para abandonar las competencias mal transferidas y para reconocer una verdadera libertad a las colectividades se veía también en la imperfección del sistema de financiación de la descentralización: los recursos económicos propios de las colectividades, que son los únicos que garantizan una verdadera autonomía, no son suficientes para permitirles asumir nuevas competencias. Las dotaciones del Estado central previstas en la ley mantenían una dependencia y se redujeron rápidamente, y los gastos del Estado central fueron reducidos en proporción. El Estado central no transfirió como tenía que hacerlo las partes del producto de los impuestos nacionales correspondientes a las competencias transferidas. Por otra parte, el Estado central tendió a dar a las colectividades los cargos más importantes —entretenimiento de infraestructuras (edificios de colegios y liceos)—, incluso las que no dependían de sus competencias (carreteras nacionales, por ejemplo).

Por otro lado, el Estado central no reforzó suficientemente los medios necesarios para ejercer las nuevas misiones que tenía y en las cuales hubiera debido concentrarse. Por ejemplo, hubiera debido abandonar más el control político de las colectividades y reforzar el control de legalidad. Ahora bien, los medios afectados en las prefecturas son muy escasos, lo que no permite un control eficaz de los muchos actos transmitidos. También, el control es a veces difícil cuando, por el efecto de las reglas pocas estrictas de cúmulo de mandatos, el presidente de la colectividad descentralizada es a la vez un diputado importante de la mayoría gubernamental.

c. Un cierto despilfarro

El desarrollo de nuevos niveles de administración —regional y departamental— tuvo por efecto la creación de nuevos empleos públicos necesarios para ejercer las competencias transferidas. Pero, como el Estado central no había abandonado completamente esas competencias, lo que no podía hacer mientras el personal territorial no hubiese adquirido la formación adecuada, mantuvo el personal existente. Así que se reemplazó el personal administrativo estatal por un personal local, y con ello se generaron gastos importantes que se podían justificar al principio, pero que habían de disminuir a medida que las colectividades territoriales se volvían capaces de asumir sus competencias.

También la aparición de numerosos nuevos cargos políticos —consejero regional, presidentes de región y departamento— ocasionaron importantes gastos.

Esos gastos se justifican si los gastos generados al nivel local son compensados por las economías hechas al nivel nacional por el efecto de la transferencia de competencia. Al principio, esta compensación no puede ser equilibrada, ya que hay numerosas colectividades locales y solo una administración central. Pero hay que tener en cuenta que, si funciona bien, se supone que las políticas conducidas al nivel local son mejor adaptadas a sus objetivos y, por consecuencia, que se hace un mejor uso del dinero público.

d. El desarrollo de nuevos niveles

Paralelamente a ese movimiento de transferencia de competencias del nivel central a niveles locales, se desarrolló también movimientos horizontales entre colectividades descentralizadas, para ejercer en común ciertas competencias. Ese movimiento, fuertemente incitado por los gobiernos sucesivos, afecta sobre todo los municipios y específicamente los pequeños, que no tienen ni los medios financieros y materiales, ni las competencias para cumplir solos las misiones más numerosas y complejas que les están devueltas. Después de un primer movimiento de suspensión de los municipios, que temían perder sus libertades, se crearon varios modelos de cooperación que conocieron éxitos diversos. Pero, hoy en día, casi todo el territorio está cubierto por uno u otro de esos organismos de cooperación, cuyas competencias son variadas: los tres cuartos de los municipios participan a esas formas de cooperación. Pero no son colectividades territoriales, sino organismos de derecho público, que no tienen autonomía administrativa ni representación democrática. Son órganos puramente funcionales, pero que a veces parecen hacer una competencia a la colectividad de nivel superior.

Esos problemas y la presión fuerte de la necesidad de reducir los gastos públicos provocaron una reflexión sobre una nueva reforma de la descentralización, que condujo a la revisión constitucional del 28 de marzo de 2003 y las leyes orgánicas subsecuentes. El carácter relativamente reciente de esta segunda reforma, que sigue siendo objeto de leyes de aplicación, impide hacer evaluaciones concretas.

EL ACTO SEGUNDO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Los objetivos de esta segunda reforma son los siguientes : restablecer la legitimidad de la acción pública acercándola de los ciudadanos y reforzando los mecanismos de democracia local; aclarar la repartición de las competencias

y limitar la acción del Estado central a las funciones de regulación, respecto de la legalidad, protección de las poblaciones en dificultad y de los espacios frágiles; correlativamente, dar más responsabilidades a las colectividades, en términos de competencias, pero también de medios económicos, y garantizar, mediante sistemas de perecuación, un desarrollo de todos los territorios.

Este ambicioso programa se tradujo primero en una revisión constitucional para inscribir los principios fundamentales de la descentralización en lo más elevado del orden jurídico, luego por leyes orgánicas.

Las reformas institucionales

El carácter descentralizado de la organización administrativa de la República es inscrito en el artículo primero de la Constitución, al lado de los otros principios constitutivos de la República francesa que son la indivisibilidad, la laicidad, la democracia, el carácter social y el respeto de la igualdad delante de la ley.

Las evoluciones no conciernen a los órganos de las colectividades, excepto que la región aparece mencionada por primera vez en la Constitución, sino principalmente nuevos mecanismos de democracia local: derecho de petición, que permite a los ciudadanos de una colectividad inscribir al orden del día del consejo de la misma un asunto dependiente de sus competencias; referéndum local decisorio, por el cual las colectividades pueden someter a la aprobación de su población un proyecto de deliberación o acto relevante de sus competencias; consultación de los habitantes de una colectividad cuando se proyecta la modificación de los límites territoriales de la colectividad o una modificación de su estatuto (conciernen solo a las colectividades de ultramar).

El sistema de los controles administrativos de legalidad y presupuestarios no es modificado.

Las competencias

a. Principios generales de repartición y de ejercicio

Poder normativo

Experimentación: el principio según el cual las competencias de las colectividades son definidas por la ley es mantenido, pero atenuado por la posibilidad por una colectividad, si la ley lo ha previsto, de derogar de manera experimental, por un asunto preciso y durante un periodo limitado, a la repartición legislativa de las competencias. Al fin del periodo de experimentación, o una

ley extiende la competencia a todas las colectividades, o la competencia es suprimida.

Poder reglamentario: es inscrito en la Constitución.

Repartición y ejercicio de competencias

Principio de subsidiaridad: «Las colectividades tienen vocación a tomar las decisiones en todas las competencias que mejor pueden ser ejercidas a su nivel»

Colectividad jefe de fila: si el principio de la prohibición de la tutela de una colectividad sobre otra figura expresamente en la Constitución, se prevé también que una colectividad puede ser autorizada por la ley a organizar, cuando el ejercicio de la competencia necesita el concurso de varias colectividades, su acción común.

Atribución de recursos: aparece inscrito en la Constitución el principio según el cual a toda transferencia de competencias debe existir una atribución de recursos financieros equivalentes a los que eran dedicados a su ejercicio. La ley debe organizar recursos económicos para compensar toda extensión de competencias de las colectividades que provoquen nuevos gastos.

Autonomía fiscal: es afirmado el principio de la libre disposición de sus recursos económicos y el principio según el cual las recetas fiscales y los otros recursos económicos propios deben representar una parte determinante de la totalidad de los recursos de las colectividades.

b. Aplicación legislativa de esos principios

Las competencias

La ley del 13 de agosto de 2004 realiza importantes transferencias de competencias, según un esquema que sigue lo existente, pero radicalizándolo para crear bloques de competencias más claros. La organización general se basa sobre dos parejas: al Estado central y a la región, las estrategias y la coherencia de la acción pública; el departamento y el municipio son responsables de los servicios públicos de proximidad.

Región: Jefe de fila en materia de desarrollo económico y fomento de los recursos del territorio: misión de coordinación de las acciones de desarrollo económico de las colectividades territoriales. Concluye con el Estado un convenio de planificación que define los grandes proyectos y organiza las inversiones necesarias por los 6 años siguientes. Regula también las ayudas económicas a las empresas, la formación profesional y los liceos. Tiene competencias

sobre las grandes infraestructuras de transporte, de turismo y de protección del medio ambiente.

Departamento: Jefe de fila en materia de acción social, Define las políticas sociales y ejerce las competencias que ya tenía en esa materia, a las cuales la ley ha añadido: las ayudas a los discapacitados, toda la ayuda y la política incitativa a la reinserción de las poblaciones en paro (renta mínima de inserción y actividad). Además de este bloque importante de competencias, la ley le ha atribuido el mantenimiento de las carreteras nacionales, muy pesado cargo, así como la gestión de los servicios de incendio y socorro.

Municipio: se confirman sus competencias habituales, pero también su papel en el intervencionismo económico, en colaboración con la región.

Al contrario de lo que se había hecho antes, estas transferencias se han acompañado de la transferencia de ciertos funcionarios, que de agentes del Estado central se volvieron agentes de la correspondiente colectividad (agentes de la dirección departamental del equipo, agentes de servicio de los colegios y liceos). En el mismo momento en que se transfieren las competencias, el Estado central, que se concentra sobre misiones más generales, reduce el número de sus agentes.

Se ve en este movimiento de transferencia tanto la concretización de una verdadera búsqueda del mejor nivel de administración de una competencia, como el deseo del Estado central de abandonar misiones costosas que normalmente dependen de él, como por ejemplo las carreteras nacionales. La repartición de los bienes culturales es también un buen ejemplo.

La financiación

Sigue siendo el punto difícil de la descentralización. La ley de 2003 prevé la transferencia del producto de algunos impuestos indirectos: el impuesto sobre la matrícula de los vehículos y una parte del producto del impuesto sobre los productos petroleros son devueltos a la región. El producto de los derechos sobre las transacciones inmobiliarias y una parte del impuesto sobre los contratos de seguros son atribuidos a los departamentos. Esos productos quedan insuficientes para hacer frente a las cargas de las colectividades, las cuales no tienen ningún poder sobre sus tasas. Vemos aquí la dificultad: el Estado central, endeudado, quiere hacer economías, es decir, aliviar sus cargos sin perder los recursos económicos que tiene. Las colectividades ven aumentar sus competencias sin tener el presupuesto necesario y, políticamente, no quieren crear nuevas imposiciones o aumentar las que existen.

Por otra parte, las dotaciones han aumentado y son globales, a fin de garantizar la mayor libertad de las colectividades en su uso. El riesgo de las dotaciones es que el principio de equivalencia sea respetado el año de la transferencia, pero mucho menos los años siguientes y se sabe que la dotación ha de ser votada anualmente en el presupuesto del Estado. La reforma de 2003 ha afirmado fuertes principios, de tal forma que la descentralización aparece hoy en día como un movimiento irreversible, y aumentado las competencias locales. Pero la autonomía normativa de las colectividades territoriales nunca será eficiente si no gozan de una real autonomía financiera. Ahora bien, esa autonomía no existe hoy en día y queda por hacer una reforma profunda de la fiscalidad nacional y local, reequilibrando el beneficio de esos productos entre los niveles territoriales conforme a la nueva repartición de las competencias.

No cabe duda en Francia que la organización del Estado no puede ser otra que descentralizada. Las dificultades que pueden aparecer a la hora de pasar de un estado tradicionalmente centralizado a un estado descentralizado no han hecho dudar que teníamos que perseverar en esta dirección, corrigiendo los defectos, acelerando los movimientos, pero sin nunca volver atrás. Los beneficios en términos de democracia y de adaptación de la norma son claros, a condición de que se mantenga un nivel nacional para garantizar una igualdad mínima entre los territorios y sus habitantes. También, en la escala europea, muchos programas suponen una aplicación a un nivel sub-estatal de importancia, y la región aparece como un actor importante en los programas europeos de desarrollo.

Aparte de la cuestión de la financiación, los problemas que nos planteamos ahora son relativos al nombre importante de niveles de administración territorial. La última reforma no privilegió ningún nivel. Aunque el departamento ha visto sus competencias aumentadas de manera importante, es él quien aparece como el más discutible: no goza de la proximidad con los ciudadanos ni de una larga tradición como el municipio; no es bastante importante como para integrarse en el concierto europeo de las regiones. Además es de vez en cuando competido por los organismos de cooperación Inter.-municipales. El mantenimiento de muchos niveles territoriales tiene un coste importante, pero representa igualmente lugares de poderes. Como la reforma de la financiación, la simplificación de los niveles de administración es una parte muy política de la reforma y, por eso, de las más difíciles de conducir.

CAPÍTULO 3 Reforma política

REFORMA POLÍTICA PARA CONSOLIDAR EL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO

Henry Pease García

INTRODUCCIÓN

Tras el reinicio del régimen democrático, la desilusión ha aumentado con el paso de los años. Estamos viviendo un tiempo de bonanza económica, pero los efectos son casi imperceptibles para la mitad de los peruanos. Han mejorado los índices de pobreza, pero crece la sensación de que existe una mayor desigualdad. Esto, en América Latina, es ya un sentimiento compartido. Los predicadores del neoliberalismo, tan fuertes en los 90, mantienen el tono insolente, pero ahora son menos escuchados.

La estabilidad indispensable para cualquier perspectiva seria de desarrollo económico y social exige cambios que hagan que los frutos del crecimiento se compartan y prioricen a los más pobres. Por ello, es comprensible que muchos peruanos ya no soporten que les hablen de lucha contra la pobreza. Solo quieren ver resultados y sentirlos en carne propia. En efecto, es urgente avanzar; pero, a la vez, es preciso comprender que solo la política —democráticamente entendida— es capaz de integrar a los peruanos, armonizar expectativas y posibilidades y construir paciencia con razones no solo objetivas sino sentidas. Construir participación ciudadana capaz de entender que el coche requiere pisar el acelerador, pero también el freno. Nada de esto es posible en una cultura política que cosecha solo desconfianza, originada por la mentira y la demagogia. No puedo dejar de recordar el uso y abuso de la palabra «populismo». Y tampoco olvido que, si algún personaje estará ligado en nuestra

historia a la definición de mentiroso, es Alberto Fujimori, uno de los que más abusó de la moda de llamar populista a todo aquel que criticaba su política neoliberal.

El régimen democrático solo podrá consolidarse profundizando la democracia representativa incipiente que hemos logrado. Es importante reconocer que no nos la regaló nadie, y comprender que no funciona bien por varias razones: porque los representantes que elegimos no se dedican a representarnos, porque los que gobiernan no lo hacen de cara a la representación para tratar de adecuar sus actos a ella, porque los resultados no llegan a las mayorías como resultados «objetivos» (materiales) ni tampoco como comunicaciones que vinculen, es decir, explicaciones, o rendición de cuentas, concertación de alternativas futuras, algo elemental a la política democrática.

Algunos líderes creen que la política, en un régimen representativo, es el arte de engatusar, entretener, imposter la voz para que el otro se calle. Declaran o escriben para sacar del juego al otro o, simplemente, para dejarlo momentáneamente sin respuestas. Pero se olvidan que la vida sigue, acumulan ilegitimidad por más alto que sea su cargo y dejan sabor a cinismo institucionalizado. Revalorar la política tras años de antipolítica era importante y lo sigue siendo porque los estilos de ayer regresaron y quieren instalarse. Solo han cambiado de dirección y ahora sirven sin ambages a los que ayer combatían, pero lo hacen con el mismo método: ganarle la discusión al interlocutor en el momento, no convencerlo, menos integrándolo. Sus argumentos se dirigen a excluir al que piensa distinto, no a buscar un espacio para resolver el problema juntos. Por eso, necesitan polarizar, imaginar grandes enemigos. Como Bush en su fantasía cínica sobre Irak. Malos actores, como Reagan, sirvieron para este papel, pero en el mundo que se viene ya no servirán tanto.

La política importa y es actividad central de una democracia representativa. Los representantes construyen, desde las instituciones que integran, una red de lealtades, información y comunicación que sirve a la estabilidad institucional en la medida en que funcionen y produzcan resultados. Ese es el problema central de nuestro régimen: no funciona la representación y hay que crear condiciones para que esto cambie. Esta es la direccionalidad principal de esta propuesta de reforma política. Los cambios que se proponen respetan la tradición constitucional presidencialista, pero la adecuan a las necesidades de un estado descentralizado, con tres gobiernos que interactúan entre sí. Así, enfatiza la función representativa y procura que se convierta en cimiento de la legitimidad estatal.

Este trabajo lo he realizado con el apoyo invaluable de Luis González Norris, y con ello continuamos tantos años de trabajo y amistad. Recibí el apoyo generoso de la Fundación Ford, a la que reitero mi gratitud y recibí el aliento de mis colegas del Departamento Académico de Ciencias Sociales, en particular, de los integrantes de la especialidad de Ciencia Política y Gobierno.

Lima, febrero del 2008

DEBILIDAD DE LA APUESTA DEMOCRÁTICA

En las elecciones del 2006, un Teniente Coronel del Ejército, poco antes dado de baja, sin mayor trayectoria política, ganó las elecciones en la primera vuelta electoral con una votación mayoritariamente provinciana. El presidente García se impuso en segunda vuelta. Recibió gran parte de la votación de Lourdes Flores (Unidad Nacional) y Valentín Paniagua (Frente de Centro). Pero el 47% de los votos obtenidos por aquel Teniente Coronel, Ollanta Humala, en la segunda vuelta, hacían previsible la perspectiva de un país escindido, donde la mitad de los electores esperan poco de la difundida bonanza económica y se ven a sí mismos excluidos del sistema político.

Más de un observador de aquellas elecciones podía contrastar la falta de recursos políticos de Ollanta Humala a la vez que la rotundidad de la opción que expresaba. Las razones se encuentran más en la economía y en las relaciones sociales que en las instituciones políticas. Ello corresponde con un país que tiene, aproximadamente, la mitad de su población en situación de pobreza, más o menos ese mismo nivel de subempleo e informalidad, y un mediocre y restringido acceso a la educación, a la salud y a la seguridad social. Esa parte del electorado no tenía mucho que esperar de los demás candidatos: sus votantes eligieron finalmente a García en la segunda vuelta y —por lo menos hasta el 2008— la situación de ellos poco ha cambiado.¹

Sin duda, para explicar la situación política peruana, es insuficiente el análisis institucional, pero esta dimensión debe examinarse porque sus limitaciones y deformaciones afectan la estabilidad del régimen político y su capacidad de enfrentar los elementos desintegradores de los modelos económicos que están en vigencia. Como la actual globalización a escala planetaria, las políticas económicas hoy vigentes acentúan la desigualdad y se convierten en

¹ Un excelente análisis de esa coyuntura hace Alberto VERGARA PANIAGUA en su libro *Ni amnésicos ni irracionales*. Editorial Solar. Lima, 2007. Su valor crece porque lo ubica en perspectiva histórica.

panacea real o imaginaria para unos, y escepticismo sistemático para otros. En política, el efecto es polarizador y es muy limitada la capacidad de tender puentes con un Estado desarmado en la década de los 90, que ahora tiene mucho dinero pero no es capaz de gastarlo adecuada y rápidamente.

Es necesario examinar esta realidad y tener claridad en la necesidad de superarla para lograr la consolidación del régimen democrático. Sin cambios estructurales de fondo que alteren la situación de pobreza y falta de empleo adecuado para la mitad de los peruanos, es difícil que las instituciones democráticas se asienten. Pero sin estas —o manteniéndolas debilitadas— no hay puentes ni interlocutores posibles. Nadie puede ofrecer con realismo cambiar las condiciones económicas de la noche a la mañana; pero, sin instituciones democráticas que funcionen e integren, no hay espacio para la espera ni incorporación activa al esfuerzo por desarrollar nuestras capacidades, sin el cual la demanda termina siendo violencia.

Situamos, pues, este trabajo en el campo de las instituciones políticas sin olvidar los cambios que tienen que darse en los otros planos; más aún, conscientes de que estos tendrán que efectuarse a través de las instituciones políticas. Eso es lo que les dará consistencia y continuidad. Sin embargo, es precisamente eso es lo que no comprenden los autócratas de diverso pelaje, porque insisten en que los cambios deben «imponerse». Pero la experiencia de todas las autocracias es que, tras su impulso inicial, se rompe la continuidad y se favorece el viraje en dirección contraria. Caído el autócrata, con él cae lo bueno, lo malo y lo feo que hizo.

Profunda desconfianza en las instituciones democráticas

En el Perú, los ciudadanos tienen profunda desconfianza en las instituciones. No se sienten representados en el Congreso de la República. Hay tres encuestas contundentes en el 2007: son fotografías, pero secuenciales. En mayo, CPI constata que el 96,5% de la población confía poco o nada en el Congreso de la República.² En junio, APOYO constata que el 81% de los encuestados no se siente representado en este Poder Legislativo,³ y en julio el Instituto de Opinión Pública de la PUCP recoge el contexto: el 63,4% de los entrevistados se encuentra insatisfecho o muy insatisfecho con la democracia en el Perú.⁴

² CPI. Encuesta realizada entre el 21 y el 29 de mayo del 2007.

³ APOYO S.A. Encuesta realizada por encargo de *El Comercio*. Junio, 2007.

⁴ Instituto de Opinión Pública de la PUCP. Julio, 2007. Ver Anexo 1.

Solo el 32% sostiene que las elecciones son limpias.⁵ Esto ocurre en el año 2006, año en que las elecciones no han tenido problemas ni han sido cuestionados los organismos electorales. Puede ser una idea previamente forjada, pues sí hubo fraude el año 2000 y anteriormente, pero en la respuesta vemos, más bien, una de las formas de suspicacia y escepticismo que se ha ido formando entre las personas, además del contraste al que se somete la democracia representativa en cada uno de sus planos.

Al peruano le gusta votar: lo hizo el 88% el año 2006, pero no confía en el valor de su voto. Solo el 47% respondió que votar por quienes sostienen su posición sea efectivo.⁶ Curiosamente, el 22% sostuvo que era más efectivo participar en movimientos de protesta.⁷ Esta no es una respuesta fuera de contexto. Desde hace mucho se asocia la democracia representativa al fraude o al engaño. Se piensa que el político nunca cumple su palabra y se suele repetir esa idea con fuerza en cada momento crítico. Esto responde a que siempre han pesado mucho las posturas antidemocráticas ya que se han desarrollado en el sistema educativo, en los medios de comunicación, en instituciones públicas y privadas.

Atacar a los partidos políticos y al parlamento es una costumbre tan arraigada que parece un «deporte nacional». El 52% sostuvo que sin partidos no puede haber democracia y el 54% que, sin Congreso, no puede haber democracia. Pero el 23% respondió que la democracia puede funcionar sin partidos y sin Congreso.⁸ Estas muestras de debilidad se dan a pesar de que en el año 2006 se ha elevado en 8% el número de ciudadanos que responden que la democracia es el mejor o el menos malo de los sistemas políticos, y con ello hacen un 69% del total.

En esta desconfianza —es obvio— pesan cuestiones de fondo, construidas históricamente. Solo el 20% de los entrevistados considera que se gobierna a favor de los intereses del pueblo,⁹ es decir, la mayoría parece pensar lo contrario, que se gobierna para grupos poderosos. En el año 2007, ese porcentaje ha bajado a 16%. Con ello, se muestra que en el gobierno del presidente García ha crecido la mayoría que considera que el gobierno solo sirve a intereses de grupos poderosos.

⁵ Latinobarómetro 2006, hecha sobre la base de 1000 a 1300 entrevistas de octubre de ese año. P.19.

⁶ *Ibidem*, p.22.

⁷ *Ibidem*, p.23.

⁸ *Ibidem*, p.63.

⁹ *Ibidem*, p. 67.

La información que nos trae el Latinobarómetro 2007 nos dice que el Perú es el penúltimo país en Latinoamérica satisfecho con la democracia (17%), solo por encima de Paraguay (9%).¹⁰ La satisfacción con la democracia, al parecer, se encuentra en relación directa con la calidad de los servicios que el Estado es capaz de prestar a la población. El Latinobarómetro 2007 muestra que el Perú es el país en el que más insatisfacción hay con relación a los servicios del Estado, pues 72% considera que sus servicios básicos son deficientes.¹¹

Un último aspecto que recogemos del Latinobarómetro es el que se refiere al apoyo al gobierno. El promedio de esta variable en América Latina es de 52% y ha subido del 49% que se presentaba el año anterior, lo que puede explicarse por el crecimiento sostenido de la economía regional. Sin embargo, esto no parece suceder en el Perú, a cuyo gobierno lo apoya únicamente el 27% de los ciudadanos, solo por encima de Paraguay, al que lo aprueba el 17%.¹²

Con relación a la confianza en las organizaciones políticas, los ciudadanos del Perú también presentan un bajísimo indicador de 14% (Venezuela 36%, Chile 20%). En la valoración del acceso a la justicia, el Perú presenta el más bajo índice de América Latina, con 8%; también en cuanto a la Salud Pública (26%) y a la Educación Pública (27%), muy lejos en estas variables a los promedios observados para el año 2007.

Las variables observadas reflejan un cuadro en el que la democracia en el Perú se cuestiona profundamente y puede estarse incubando el *animus* autoritario en la sociedad, cansada de sentirse postergada y sin esperanza. Y no debe olvidarse que no vivimos un tiempo de crisis económica; todo lo contrario, es uno de los años de mayor crecimiento económico que hayamos vivido.¹³

La encuesta *La democracia en el Perú: el mensaje de las cifras, de marzo de 2006 del PNUD*,¹⁴ realizada sobre la base de entrevistas a 11.122 personas, es otra de las fuentes que se deben usar para tratar de observar el cuadro de la democracia en el Perú de hoy. Según estas cifras, el 34% de los peruanos no sabe definir qué es la democracia; el 90% responsabiliza a los políticos por

¹⁰ Latinobarómetro 2007, encuesta realizada en octubre de ese año. P. 80.

¹¹ *Ibidem*, p.88.

¹² *Ibidem*, p. 89.

¹³ *Ibidem*, p. 90 y siguientes.

¹⁴ La Unidad del Informe Índice de desarrollo humano del PNUD en el Perú hizo en noviembre y diciembre del 2005 la encuesta nacional sobre democracia (ENDP), para la cual entrevistó a más de 11.000 personas individualmente en más de 5.000 viviendas, distribuidas de tal manera que incluyeran centros poblados de todos los tamaños de cada departamento, en áreas urbanas y rurales. Fue publicada en marzo del 2007.

su mal funcionamiento; el 70% declaró que existe, pero que funciona mal; y el 24% declaró que no existe. Solo un magro 5% declaró que existe y que funciona bien.

El 34,9% de la población entrevistada declaró que no tiene la menor idea de qué es la democracia, en tanto que el 24,9% declaró tener idea, pero que no le importa. En cambio, el 38% declaró no saber lo que es la democracia, pero sí interesarle mucho. El 52,8% declaró que la democracia es necesaria para el progreso, pero un 12,9% declaró que es preferible un gobierno fuerte. Un 29,4% de la población declaró que la violencia es necesaria para ejercer la autoridad y un 29,2% la consideró necesaria para defender al pueblo. Un 32% declaró que la democracia solo se tendrá en el futuro y un 17,8% que ya estamos en democracia.

Según el análisis del PNUD, existe una correlación directa entre quienes opinan que el Perú tendrá un buen futuro en democracia y quienes disponen de los mayores niveles de ingreso. El 24,7% respondió que al Perú no lo compone nadie, pero el 62% respondió que sí tiene futuro.

De la información mostrada se infiere que una gran parte de la población percibe la democracia como un sistema incapaz de imponer orden. Asimismo, de algún modo comprende la opción autoritaria para imponer el orden, que es requerido para lograr el desarrollo, o al menos mantener el orden existente.

De la eficiencia con la que seamos capaces de culminar el proceso de transición, con sus altibajos institucionales y la desconfianza en sus sistemas, dependerá que el autoritarismo se aleje o se acerque como alternativa. La poca valoración de la acción política parte del hecho de que, como señala el estudio, el 52% de los entrevistados declaró desconocer a las organizaciones políticas regionales y el 36% a las organizaciones políticas nacionales, y del total de personas que declararon conocer a los partidos políticos solo el 30% declaró conocer a los nacionales, y 20% de los regionales dijo simpatizar con alguno de ellos.

Este informe encontró que la gran mayoría de los encuestados estuvo a favor de un cambio del sistema político. Casi empatada (45,6% vs. 45,8%) la preferencia o el rechazo del voto obligatorio, solo el 36% comprende la necesidad de un sistema bicameral y un 41% está en contra. Así, esta pregunta registra uno de los más altos No sabe No opina (29%). El 70,5% estuvo de acuerdo en que el Parlamento se renueve cada 3 años. El resultado que se puede apreciar de este capítulo es que la población requiere cambios en el sistema político.

Resulta interesante señalar que, cuando se pregunta qué se sacrificaría de la democracia si tuviera que recurrirse a ello para salir de una grave crisis, se dice que los jueces (51,1%) y al Congreso de la República (44,6%).

No funciona la representación

La democracia representativa asienta su legitimidad en la actividad política de los representantes. En nuestra tradición constitucional, ellos son los regidores municipales, los consejeros regionales y los parlamentarios. Esta es hoy una función devaluada, venida a menos y se intenta encubrir la realidad agregándole otras funciones, derivadas del hecho de ser representante: se busca destacar como legisladores o fiscalizadores.

La función representativa es una acción de comunicación política entre representantes y representados, va y viene, lleva y trae de un lado a otro. Sirve para explicar, establecer nexos y crear complicidades, en el mejor sentido de la palabra. Es vital para construir imágenes y es vital que en estas —sin olvidar el componente mediático— haya lugar para la acción directa de representación. Ese es el espacio de la representación política y sostenemos que en el Perú se ha debilitado enormemente en las últimas décadas. Ni en el parlamento ni en los concejos municipales, o en los nuevos consejos regionales, los representantes centran su atención en representar. Hacen muchas cosas: presentan proyectos de ley en todos los temas, fiscalizan y/o critican todo, tratan de asumir incluso la función ejecutiva (algo más evidente en los concejos municipales y regionales donde el debate y la representación han perdido sentido por la mayoría absoluta automática que tiene todo ejecutivo, así haya ganado por poca votación entre varios candidatos).

El pueblo de Ilave (Puno) asesinó a golpes a su alcalde provincial. Este había sido elegido por solo el 17% de los votos y tenía con eso mayoría absoluta en el Concejo Municipal para gobernar a su antojo. Pero era obvio que los perdedores sumados eran la mayoría de la población. Así gobernó poco tiempo. Las autoridades electas, en cada nivel de gobierno, hacen muchas cosas, pero no tienen —individualmente— la cabeza puesta en esa parte del electorado (sus electores) para averiguar y expresar en el Congreso o en los Consejos lo que estos sienten y piensan y, viceversa, para transmitir con su partido lo que están haciendo, lo que ven en el gobierno, los problemas que existen, las alternativas. Esto tiene mucho que ver con un sistema electoral exclusivamente proporcional sin que existan aquí partidos políticos fuertes y activos, que actúan en circunscripciones a veces gigantes y siempre distantes.

No es separable en este caso esta debilitada actividad representativa de la crisis y la poca actividad cotidiana de los partidos políticos. Sigue predominando entre nosotros el discurso antipartido construido desde antaño. Los políticos apelan a los comunicadores en tiempo electoral más que a la relación estabilizadora del representante. Los partidos son débiles —además— por su característica caudillista que atraviesa sus estructuras.

Una cultura política antipartido que impide asentar la democracia representativa

Aquí se entrelazan problemas del sistema electoral y del sistema de partidos con rasgos poco democráticos, de una cultura política poco amiga de la competencia, tanto en el mercado como en la política y, por tanto, incapaz de valorar la función representativa. La investigación fue vinculando estas dos entradas, debatiendo primero el sistema electoral y pasó luego, sin cortes, al sistema de partidos, siguiendo su evolución histórica.

El Perú de los tiempos oligárquicos (1895-1968) impuso un caudillismo siempre funcional a la continuidad del poder tradicional de élites encerradas en sí mismas, argollas autocomplacientes que desdeñaban la competencia, reforzaban la exclusión y no admitían ni siquiera la igualdad ante la ley. El primer civil elegido Presidente Constitucional de la República —Manuel Pardo— lo fue cincuenta años después de la independencia y los partidos políticos fueron simple clientela organizada por los caudillos antes que canales de participación de los ciudadanos en política. Aun así, el siglo XX vio el nacimiento de nuevos liderazgos políticos con Haya de la Torre y Mariátegui en el partido aprista y el movimiento obrero inspirado por las ideas socialistas y comunistas, principalmente.

El discurso antipartido surgió entonces desde el poder tradicional que se sentía amenazado por «las masas», esos intrusos, invitados no deseados que la argolla de turno quería excluir. En un ambiente de discursos excluyentes se quiso imponer desde el poder la exclusión del partido aprista durante 30 años y en nombre del antiaprismo se barrió cualquier alternativa de partido que surgiera contra los oligarcas. Odría, el tirano del ochenio 1948-1956, tras el último golpe militar de la oligarquía agroexportadora, en los comienzos de la guerra fría, publicaba folletos para identificar aprismo y comunismo como la misma cosa y de paso estigmatizar la idea misma de partido político visto como sinónimo de secta, grupo cerrado, defensor de intereses particulares, ajeno a toda propuesta de interés general. En los pocos momentos de apertura entre 1945 y 1948,

hasta los parlamentos muestran un discurso plagado de prejuicios antipartido, con personajes que saben que serán calificados de «filoapristas» como antesala de la exclusión y quieren evitarlo.

Tiene, pues, larga data el discurso antipartido y mezcla con oportunismo sucesivos contenidos. Con el tiempo se incorporaron al discurso antipartido elementos que vienen de la propia historia de estos hechos en los tiempos de apertura y en las ya decrecientes coyunturas de persecución política. Desde fines de los cincuenta pesará en el discurso antipartido el viraje político del partido aprista, durante su «convivencia» con Prado y la «superconvivencia» con Odría. La lucha política enfrentó desde el Poder Ejecutivo y el Parlamento a la alianza de los partidos Acción Popular y Democracia Cristiana con la Coalición del partido aprista y el partido del ex dictador del ochenio (Unión Nacional Odríista) en la década de 1960. Los excesos de ese combate y el desprestigio de las instituciones se sumaron a la frustración de quienes defendieron la reforma agraria contra los que la habían propuesto años antes, para al final de cuentas hacerla entre ambos inviable. Sobre esa realidad, el discurso del Velasquismo (1968-1975) incluyó todos estos elementos a la vez. Es una de las razones por las cuales se muestra cómo los militares dejaron sin discurso a los partidos al virar y dejar de ser el soporte de los oligarcas para pasar a liquidarlos. Cabe recordar que en esta época se produce el discurso antipartido más consistente, ya que recoge la experiencia de políticos que se distanciaron del partido aprista y los partidos del segundo reformismo, que ya incluye la crítica a la falta de democracia interna, por ejemplo. Por eso, no es una casualidad que sea desde el gobierno militar que surgiera el voto preferencial en nuestras normas electorales, ya que recoge esa crítica entremezclada con aquella que se sostiene en el incumplimiento de las promesas del discurso político partidista.¹⁵

Entre los años sesenta y los ochenta, los partidos hibernaron doce años. Los tiempos de dictadura no siempre son adecuados para el cambio institucional y la renovación de dirigentes. Como los militares fracasaron en el intento de constituir o constituirse en una salida política de mayor aliento, los partidos regresaron tal cual, no más fuertes ni más modernos, las mismas caras con más canas y mayores mañas. En 1980 no se restauran partidos poderosos, renacen

¹⁵ En la serie Cuadernos de investigación política de la Maestría en Ciencia Política de la Escuela de Graduados de la PUCP produjimos un trabajo que muestra la evolución del Estado en el siglo XX, tributario de varias investigaciones allí mencionadas. Ver: *Reforma del Estado en el Perú. Un proceso hecho a bandazos*. Henry PEASE GARCÍA, Carlos ADRIANZÉN GARCÍA-BEDOYA. Documento de trabajo N° 6. Lima, 2007.

como antes, débiles en cuota de poder político, necesitados de aferrarse en los poderes fácticos ya no oligárquicos y precapitalistas, pero siempre en las pocas manos de los grupos de poder o de los uniformados. La habilidad política de los militares de la segunda fase estuvo en graduar la «transferencia del poder a la civilidad» para que fuera grande la cuota de poder tutelar que retenían los uniformados. Parte de ese juego explica la incapacidad de los partidos para marcar el rumbo de las FFAA en la lucha antisubversiva y la mediocridad mostrada en la defensa de los derechos humanos, esencial a toda alternativa democrática. Esa misma cuota de poder fue usada por Fujimori luego para revertir el régimen democrático que lo hizo presidente y en 1992 se inició la nueva autocracia y desarrolló el más reciente discurso antipartido que se afianza en una coyuntura que, tanto desde la economía como desde la política antisubversiva, volvía a mostrar descolocados a los partidos políticos.

Es, pues, una historia de la debilidad. Los partidos políticos no han sido fuertes en ninguno de los momentos de esta historia republicana. Han sido tolerados y hasta utilizados, pero no han existido las condiciones para que constituyan, como tales, una institucionalidad que sea el centro de articulación de las partes, que construya continuidades de larga duración dentro de las cuales se renueve dinámicamente la democracia política. Más aún, elementos fundamentales de la democracia representativa fueron tan débiles que no preñaron nuestra cultura política. Partidos y actores individuales fueron radicales en la confrontación y rápidos para excluir al otro. Tomó mucho tiempo entender que los partidos y los dirigentes no son enemigos entre sí, sino solo adversarios. Tomará aún tiempo hacer espacio para la concertación política y la defensa común de las reglas de juego democráticas. Cuando Fujimori repetía «Yo no me caso con nadie» y por principio polarizaba identificando con la corrupción toda negociación, no hacía sino repetir lo que esa clase política había practicado desde tiempos en que el propio orden legal era autoritario y llevaba a políticas siempre excluyentes y a discursos de esa dirección. Esto va de la mano con el desprestigio siempre presente en los parlamentos, con la idea de que gobernar es mandar y deliberar es perder el tiempo.

La década de los ochenta empezó con buenos augurios por los espacios ganados por importantes movimientos sociales populares. La apertura democrática en que terminó el gobierno militar ha sido quizás una de las más críticas de nuestra historia republicana, con muchas posibilidades abiertas y rápidamente truncas. Nuevos actores y nueva fuerza social se expresaron en

los paros nacionales, en las movilizaciones y en las elecciones municipales, sin embargo, fracasaron al intentar convertirse en fuerza política a través de la alianza Izquierda Unida, que estallaba al finalizar la década. Los partidos políticos ocuparon el espacio institucional y canalizaron la acción de muchos ciudadanos, pero volvieron a quedar descolocados en 1990 tras fracasar al enfrentar la crisis económica y la violencia terrorista de Sendero Luminoso.

Acostumbrados a polarizar, los partidos políticos no fueron capaces de mirar un nosotros común en medio de una crisis que despedazaba el mínimo de seguridades que todo Estado debe brindar a la ciudadanía. No fortalecieron su institucionalidad ni su acceso a los medios económicos que garantizaran su autonomía, ni avanzaron en organización o en presencia en los ya decisivos medios audiovisuales de comunicación. Recurrentemente, optaron por instalarse y conformarse con las «dádivas» que les ofrecieron los poderes fácticos para acceder a la televisión o financiar sus campañas y combatieron al lado de esos poderes fácticos iniciativas que hoy podían ser parte de la llamada franja electoral en televisión. Al Senador Rolando Ames poco faltó que lo calificaran de senderista por ese proyecto de ley. Ello, y probablemente la distancia entre gestos y hechos, hizo a Marcial Rubio escribir un libro en el que llamaba a la ley de partidos políticos «Las reglas que nadie quiso aprobar».¹⁶

En la perspectiva de una reforma hay que combinar cambios que acerquen el parlamentario al elector y transparenten la función de representación con el fortalecimiento de los partidos políticos. Un examen a fondo de la ley de partidos debe llevar por lo menos a asegurar que estos accedan a fondos públicos que, de manera transparente, financien sus principales actividades y el acceso a los medios de comunicación. Eso deberá hacerse con el mismo énfasis con el que se garantiza, también a través de órganos y reglas públicos, la democracia interna en la generación de candidaturas y en el liderazgo partidario. La facilidad con que se reproduce el caudillismo en esta sociedad hace que muchas veces nos encontremos con que se usa esta forma legal —a la vez que se predica contra ella— para encubrir simplemente a un caudillo con entorno, sin constituirse en canal de participación ciudadana. El examen ha incluido normas legales que afectan la estabilidad y funcionamiento de los partidos acentuando su debilidad institucional. Así se ha caracterizado la ausencia de normas sobre los parlamentarios que cambian de partido o lo abandonan y, facilitados por el reglamento, forman una bancada con los mismos derechos.

¹⁶ RUBIO CORREA, Marcial. *Ley de Partidos Políticos: las reglas que nadie quiso aprobar*. Fondo Editorial de la PUCP. Lima, 1997.

Así, se hace generalizada en los partidos la idea de que el voto preferencial ha actuado en la misma dirección. Se ha examinado, incluso, la definición constitucional que equipara partidos políticos, movimientos y alianzas, y con ello se ha abierto cauce a una ambigüedad bien usada por posturas antipartido.

La investigación ha incluido el sistema de gobierno, pero solo en sus aspectos más generales. Se examinó la relación entre Ejecutivo y Parlamento junto con la de ambos en el proceso de descentralización en curso. Se proponen reformas puntuales en dos direcciones que alcanzaron rápido consenso en los eventos: fortalecer la función representativa del parlamento y las instancias equivalentes en los niveles regional y local sin afectar la gobernabilidad, y fortalecer la descentralización corrigiendo enfrentamientos inútiles entre niveles de gobierno con mecanismos representativos en vez de burocráticos.

Es una falacia imaginar la democracia representativa como democracia antipartido. Solo los autócratas han insistido en imaginar las instituciones del estado democrático —como el parlamento— desligándolas de los partidos políticos que tienen que estructurar la participación ciudadana. Por eso, conviene revisar la experiencia de las autocracias y ver los extremos de caricatura a los que llegaron. Comenzaron denigrando a los partidos —los llamaban partidos tradicionales— y reclamaron en nombre de la participación directa limitar la democracia representativa. Terminaron imponiendo «a secas» la dictadura de una mayoría que ya no tenían. Pero muchas de las ideas que sembraron se repiten acriticamente y es necesario seguirlas enfrentando.¹⁷

No tengo duda de la importancia de crear modernos canales de participación ciudadana directa, pero es falsa la dicotomía que suelen plantearse algunos. La democracia representativa tiene que plantearse como tal: que los representantes representen, actúen de cara al electorado y le rindan cuenta, que funcionen los cuatro principios del gobierno representativo: elección de autoridades en forma periódica; deliberación previa a las decisiones más importantes; libertad política, que incluye la libertad de prensa y la de actuar (y encarar al representante); y el margen de autonomía de este, que no lo hace un simple delegado, pero que en la renovación periódica vía elecciones tiene su punto límite. Es con estos principios que el gobierno representativo, tras años de confrontación con la democracia directa, ha constituido en la historia política, con todos sus defectos, no solo la menos mala entre las formas de

¹⁷ Remito al lector a dos de mis trabajos sobre la última autocracia: a) PEASE GARCÍA, Henry. *Así se destruyó el Estado de Derecho*. Lima: Congreso de la República, 2000 y b) PEASE GARCÍA, Henry. *La autocracia fujimorista. Del Estado intervencionista al Estado Mafioso*. Fondo Editorial de la PUCP. Lima, 2003.

gobierno, sino aquello que ha hecho avanzar la democracia en términos sustantivos, derechos humanos incluidos.¹⁸

Nuestra cultura política ha despreciado la deliberación y la competencia, ha cobijado caudillos y autócratas con disfraces que siempre evidencian su esencia vertical y burocrática. Gobernar es mandar, repetían militarmente los autócratas, al tiempo que los desfiles militares se convertían en centro de las actividades cívicas y desplazaban tantas y tan valiosas expresiones de nuestra diversidad cultural. Todo eso tiene que cambiar, como tiene que imponerse el diálogo y la capacidad de concertar en vez de la diatriba y el discurso insolente y a gritos. Ello toma años, porque esta dimensión es la más lenta en las sociedades, pero tiene que buscarse con prisa y sin pausa si queremos consolidar la democracia.

Cambios indispensables para la consolidación democrática

La apertura democrática, que todos identificamos con la Asamblea Constituyente de 1978 y las elecciones generales de 1980, fue parte de una transición a la democracia que comenzó en 1977 y se truncó en 1992, sin alcanzar la fase de consolidación. Esta no solo «es cuestión de tiempo o de número de comicios», pues tiene que ver con el asentamiento de las instituciones democráticas como reglas de juego aceptadas por todos o por la inmensa mayoría.¹⁹ Aquí se necesitan varias aclaraciones.

Unas son parte de la historia y vienen al caso por los debates abiertos en torno a la transición y al rol que le cupo al gobierno que presidía el general Morales Bermúdez tras derrocar al general Velasco. Ningún militar nos regaló la democracia. La transición la impuso la movilización popular, especialmente con el paro nacional del 19 de julio de 1977, lo que vino antes y después. Sin esta iniciativa, impuesta en el tiempo más duro de la dictadura, no se entienden los acontecimientos. Papeles y palabras sobran porque la articulación de los acontecimientos muestra este curso político, lo que no niega que hubo militares como el general Morales Bermúdez, que jugaron un rol progresivo solo en la medida que actuaron en esa dirección de apertura democrática, a contrapelo con la práctica autocrática del régimen que integraban. No escribo

¹⁸ Manín BERNARD. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial, 2006.

¹⁹ Estas precisiones son parte de un debate ya zanjado. Las hice en el ya citado libro *La autocracia fujimorista*, en su capítulo final, al evaluar la nueva transición. Autores como Hungtinton, al simplificar el debate y limitarse a examinar la continuidad de procesos electorales, terminan en conclusiones contradictorias como las que allí examino.

esto por primera vez. Así lo hice en otro libro hecho al compás de los acontecimientos, donde también queda claro el tema que hoy incrimina al anciano general, y se establece que hay responsabilidad grave en ese gobierno, aunque quede por determinar la responsabilidad penal de cada persona dentro del mismo y, por tanto, la de su presidente que, como explico en el libro, era un presidente de «Junta», con menos poder que Velasco, aunque las formas fueran parecidas.²⁰

Otras tienen que ver con los costos de la transición. No fue casual que tras la caída de Velasco pasaran cinco años antes de que los militares regresaran a los cuarteles. Sostuve y sostengo que el fruto fue una democracia tutelada, pues los militares lograron su objetivo de preservar una cuota de poder significativa en manos uniformadas. Eso ha sido un factor decisivo para entender el autogolpe del 5 de abril de 1992 y la autocracia que acabó con esa transición. Parte de ese producto fue la debilidad de los partidos políticos y la polarización política de la década de los ochenta. Incluso para todo analista acucioso de aquella década, la «sorpresa» ante la subversión terrorista de Sendero Luminoso y la tortuosa incapacidad de reacción de gobiernos y partidos tiene que ver con este proceso. Es que la democracia —como se ha comprobado en todo el planeta— es incompatible con el poder político de los militares. O se subordinan a las instituciones democráticas o no son demócratas ni hay régimen democrático posible. Eso han tenido que aprenderlo militares y civiles, pero ha sido un proceso lento que ciertamente se interrumpió con el fujimorato. Pero insisto en que este fue posible por los mecanismos institucionales que impusieron los militares de la transición y que sintetice como «democracia tutelada».²¹

Ahora, tras un nuevo tiempo de transición, debemos recordar que la consolidación democrática no es simple cuestión de tiempo, ni de repetición cíclica de procesos electorales bien hechos. Ambos aspectos son necesarios, pero lo fundamental es el asentamiento de las instituciones políticas democráticas, de las ideas y valores implícitos en este régimen político. A eso nos referimos al ver la debilidad de nuestra democracia representativa y la persistencia de autoritarismos en nuestra cultura política.

²⁰ PEASE GARCÍA, Henry. *Los caminos del poder. Tres años de crisis en la escena política*. Lima: DESCO, 1978.

²¹ Sobre el tema, escribí dos textos a principios de los ochenta: a) PEASE GARCÍA, Henry. «Perú: del reformismo militar a la democracia tutelada». En: *América Latina 80: democracia y movimiento popular*. Lima: DESCO, 1981 y b) PEASE GARCÍA, Henry. «La constituyente de 1979 en el proceso político peruano». En RUBIO M. y Enrique BERNALES. *Perú: Constitución y Sociedad Política*. Lima: DESCO, 1981. En el libro *La autocracia fujimorista* —ya citado— dedico el primer capítulo a este tema.

Sin duda, una mirada a las últimas décadas del siglo XX, incluyendo los momentos que vimos como barbarie, nos debe hacer comprender que la democracia no es el mejor régimen para imponer a secas nuestras ideas y proyectos. Eso lo intuye bien esa mayoría popular que —como muestra la encuesta del PNUD— desconfía de la democracia como orden. Pero tan o más rotunda es la realidad cuando nos muestra en Velasco y Fujimori el fracaso de la autocracia como alternativa. Porque la imposición —con todos los agravios propios del tiempo de su impulso inicial— no garantiza continuidad alguna, menos por sí misma. La apuesta democrática es una invitación a consensuar al máximo y en forma recurrente los cambios necesarios y por eso debiera ser alérgica a los dogmatismos y las simplezas de mucho del debate ideologizado de los últimos tiempos o de los años anteriores.

Los cambios que hagan sitio en el Perú a la mayoría de los peruanos siguen pendientes. No avanzaremos mucho en democracia si esos peruanos no encuentran espacio y son incluidos. Tampoco nos vendrá de regalo de ninguna coyuntura de grandes ingresos, porque desarrollo es incremento de capacidades y eso cuesta, requiere conducción, no es espontáneo ni proviene de ningún automatismo mágico. La reforma política no reemplaza este cambio estructural. Si priorizamos su propuesta es porque «el camino condiciona la resultante». La importancia de profundizar en las instituciones democráticas es porque a través de ellas se democratiza el proceso de cambio, lo que tiene que ser el contenido esencial de la acción política: acabar con la pobreza, combatir la desigualdad tiene que ir de la mano con hacer que funcionen las reglas de juego democráticas. Es obvio que hay quienes actuarán en dirección contraria, por defensa de sus intereses o por razones ideológicas. La tolerancia funciona en reciprocidad, centrada en el respeto de las reglas de juego democráticas. Ese es el punto límite.

OBJETIVOS DE LA REFORMA POLÍTICA

La reforma política se propone, a partir del diagnóstico anterior:

Para consolidar el régimen democrático

La consolidación de la democracia supone el funcionamiento de sus instituciones, tanto estatales (división de poderes y ámbitos constitucionales, ejercicio de autonomías regionales y locales), como de la sociedad civil (partidos políticos, ejercicio de libertades y derechos constitucionales) y la afirmación de los valores y principios que les son inherentes. Progresivamente, tiene

que ir cambiando la cultura política y haciendo que muchos de sus rasgos autoritarios sean desplazados. Consolidación no implica ausencia de crisis políticas, pero sí supone la existencia de soluciones institucionales a estas. Por eso, la alternativa de poder militar es incompatible con este proceso y lo es también cualquier pretensión de violentar, desde parte de la sociedad, sus reglas intrínsecas.

En el régimen político democrático, las fuerzas divergentes buscan alcanzar sus objetivos a través de una malla compleja de relaciones, donde hay pesos y contrapesos. Las reglas del juego se respetan y en cada nivel hay límites en el ejercicio del poder político y los derechos alcanzan progresivamente las demás dimensiones de la sociedad. En la transición es normal que frecuentemente, ante los límites de una de las instituciones, se amenace con cambiar las reglas del juego. Lo vemos en estos días ante una sentencia del Tribunal Constitucional cuando congresistas, dirigentes políticos o personajes de la prensa pretenden quitarle atribuciones al intérprete final de la Constitución porque no les gusta la sentencia sobre el FONAVI y usan la resolución del JNE —tan contraria a la Constitución como la famosa ley de interpretación auténtica— para reforzar su osadía. Un régimen consolidado puede atravesar una crisis, pero no romper las reglas, sea por afinamiento institucional que abre siempre espacios al diálogo, o porque es preferible perder algo puntual a sacrificar el sistema, idea asumida por casi todos.

Lo que no puede ocurrir, porque no es consolidable, es que las reglas operen siempre contra parte de la ciudadanía. Es lo que nos recuerda, en reciente columna del diario *La República*, Mirko Lauer, a raíz del mismo caso FONAVI. En el fujimorato, se asentó la idea de que no puede haber «perro muerto» del Estado hacia los poderosos, sean acreedores de la deuda externa o afectados por decisiones del Estado. Pero ese criterio no se aplica a los que no tienen poder, como los tenedores de bonos de reforma agraria, los que aportamos décadas a la seguridad social, ahora a los fonavistas y a tantos peruanos para los cuales los derechos no son exigibles. Recuerda incluso cómo, desde el poder globalizado, se nos irán cobrando las acreencias que aquí no quisimos pagar a los peruanos que tenían derechos y derivaron inexigibles, por lo cual vendiéndolas a muy bajo precio alimentan a los nuevos acreedores. Esa inequidad termina atentando contra el sistema. La consolidación democrática tiene este punto límite y los países desarrollados han cuidado bastante que funcionen los mecanismos de compensación para garantizar la gobernabilidad del sistema.

Para modernizar las instituciones democráticas

Todo régimen político requiere adecuarse a lo que va siendo la sociedad en la que está funcionando. Las instituciones democráticas tanto del Estado (Parlamento, Ejecutivo, Judicatura, organismos autónomos y gobiernos descentralizados, etcétera), como de la sociedad civil (partidos políticos, gremios empresariales, profesionales o laborales, las propias empresas en las que no hay que olvidar las reglas del buen gobierno corporativo de hoy), no pueden seguir funcionando en esta sociedad con mecanismos ahora anacrónicos tras la revolución en las comunicaciones y las características de la sociedad mediática. El siglo XXI marca con fuerza tanto la velocidad del cambio social como la interconexión dinámica de todos los planos y ángulos de la sociedad a la vez. Convierte, por eso, en inútiles unos mecanismos y otros los muestra como caricatura, encubridores de la realidad.

El debate clásico en los parlamentos, cargado de recursos de la oratoria tradicional y esa brillantez propia del siglo XIX, no solo no atrae, sino que obliga a mirar en otra dirección. La gente no se regodea en el discurso y desconfía de las palabras porque se formó en una sociedad de imágenes. El parlamento tiene que cambiar en muchos aspectos, comenzando por su composición. El sistema proporcional, que fue clave en la construcción del poder de los partidos políticos y en homogeneizar la representación nacional, termina alejando a los partidos y al parlamento del electorado, que no se siente representado si no interviene en definir quiénes son los candidatos y si no establece una relación más directa y personalizada con los representantes. La sociedad de masas, graficada en las polarizaciones partidarias europeas de la postguerra, se ha hecho más compleja, se ha fragmentado en intereses e ideas, propuestas y políticas. Se abandona el blanco negro y la política adquiere a la vez todas las tonalidades del gris. En ese contexto tienen que navegar las instituciones políticas de este siglo.²²

Todo poder ejecutivo se descentraliza en la actualidad y las ciudades se autogobiernan cada vez en más dimensiones. No obstante, no es solo descentralización, sino transparencia y rendición de cuentas lo que caracteriza la política actual. La tradicional cultura del secreto tan cara a la burocracia es una bomba de tiempo para cualquier gobierno. La reacción ciudadana ante la corrupción es parte de una respuesta defensiva formada por acumulación

²² Ver los cuadros del Anexo 4 hechos desde los textos citados de B. MANIN y J. ABAL MEDINA, para examinar la evolución de las instituciones del gobierno representativo según los cambios en la sociedad.

de agravios que quita muy rápidamente la legitimidad al gobernante. Este es el eje de las reformas que hay que hacer en el Poder Ejecutivo y los gobiernos descentralizados, pero también es la base de la reforma del Poder Judicial. Los jueces tienen que comenzar por cambiar su lenguaje, esa estupidez anacrónica que hace imposible que una sentencia sea entendida por quien no es abogado litigante (porque me consta que muchos con título tienen que preguntar). No será fácil que en el Perú se llegue a una justicia con jurados legos, pero no dudo de que esa es una de las bases de la confianza que los norteamericanos tienen en sus jueces y la sociedad actual no tolera vendas en los ojos ni trapos para ocultar nada.

El mismo derrotero veremos en las instituciones de la sociedad civil. Es difícil respetar un partido que es solo el entorno clientelar de un caudillo o una argolla autogenerada con simples seguidores. Más difícil será que haya ciudadanos interesados en dedicar su tiempo en ellos cuando tienen muchas otras alternativas de participación. Sin democracia interna es muy difícil que los partidos se constituyan en canales de participación ciudadana, formadores de nuevos cuadros políticos y articuladores de intereses ciudadanos diversos. Muchas de las exigencias de transparencia que señalamos en el Poder Ejecutivo se aplican a las instituciones de la sociedad civil porque son cambios que forman parte de la sociedad en la que todos interactuamos.

Para acabar con la exclusión económica y social

Sin salir del ámbito de las instituciones, debo recordar que este derrotero es elemental en el régimen democrático desde las revoluciones francesa y norteamericana. Aunque la igualdad ciudadana solo avanzó a trompicones y muchas veces fue negada por impulsores de la democracia representativa, esta solo se ha consolidado acabando con la exclusión. Cuando un hombre negro y una mujer disputan hoy la candidatura demócrata en los Estados Unidos de Norteamérica, no podemos negar que la historia de la idea democrática es tortuosa y llena de contradicciones, pero tampoco podemos negar que la tendencia que se ha ido imponiendo es la de incluir y no la de la exclusión. En la misma dirección sostenemos con la historia del Estado de Bienestar europeo que sus democracias no se hubieran consolidado si, tras el horror de nazismos y fascismos, no se hubiera impuesto la necesidad de compartir, sobre las conciencias de sus burguesías y las demandas de sus trabajadores.

Nos parece que, desde aquí, desde la hondura de las desigualdades en los países latinoamericanos, desde una sociedad peruana que es excluyente

y mayoritariamente pobre, vale la pena apostar por un régimen democrático que se define contra toda exclusión y forja instituciones políticas con capacidad de integrar.

No hay que esperar la igualdad económica para construir la igualdad política. Si todo ciudadano tiene acceso al sistema político no le podrán impedir que allí exprese sus intereses y este tendrá que defenderlos o será cuestionado. Sin embargo, lo que se aplica al individuo tiene que funcionar para los individuos asociados, eso es condición de la democracia en todos los planos. Lo importante es, pues, que la lucha por la igualdad y la integración social, la lucha contra la pobreza y los cambios que hagan espacio a todos en la economía peruana, se hagan desde las instituciones democráticas y fortaleciéndolas.

En esta dirección proponemos los tres objetivos de la reforma política.

Objetivo 1: Que la representación represente y la ciudadanía vea su voz en ella

Los representantes tienen una función consustancial a la democracia representativa: establecen una relación directa con el ciudadano elector, se comunican con él, llevan y traen sus demandas, sentimientos, críticas y propuestas, contribuyen a formularlas (las demandas, las críticas, las propuestas), es decir, son parte importante en la construcción de la agenda y los hechos políticos. Esta actividad mimetiza al representante y al partido político: si es fuerte la ligazón, los dirigentes partidarios nacen de allí y no son meros burócratas. La actividad política de los representantes renueva y refresca la vida partidaria y las demás instituciones políticas.

Esta es una función de comunicación política y se da no solo a través de los medios de comunicación, requiere una actividad directa. Eso se adapta a la conformación de diversos distritos electorales. Es una negociación, por eso, el parlamento de distrito único, sobre todo, si se trata de sociedades amplias y diversas en sus compartimentos.

Es más fácil de entender la función de representación en los regímenes parlamentarios, porque el representante no gobierna de manera directa y el Ejecutivo tampoco es elegido directamente. Nadie discute allí que el representante es el que monopoliza la legitimidad: no hay legitimidad dual ni división de poderes. Cumple su función al elegir al gobierno y este asume una identidad distinta de la que vincula a cada representante con su distrito electoral, aunque pertenezca al mismo partido. Para el gobierno queda claro que los representantes reunidos son sus electores y se debe a ellos. Cada representante administra en su distrito electoral esa relación contradictoria entre su ámbito

local y su ámbito general. Los partidos se especializan en dar sustento a esa relación, ganan y pierden en esa batalla.

El Perú, como Latinoamérica, es y será presidencialista. Hay una fuerte tradición constitucional en la combinación de mecanismos propios de regímenes parlamentarios que se expresan en la figura del Presidente del Consejo de Ministros, que todos llaman *Premier* y muchos confunden con Primer Ministro, que es la denominación más común de los que solo son jefes de Gobierno sin ser jefes de Estado. A pesar de esta tradición, por razones explicadas en el capítulo 1, aquí no se ha afianzado la democracia representativa. Lo que propongo es enfatizar el ejercicio de la función representativa dentro de los límites de un régimen presidencialista.

La función del representante es representar: traer al sistema político los sentimientos, demandas, críticas y propuestas del elector y llevar hacia este las respuestas e iniciativas que surgen del conjunto de instituciones políticas, su partido incluido. Por ser representante es legislador y fiscalizador (en su nivel de gobierno). Esta es su función principal, aunque hoy no lo vean así los congresistas.²³ Es preferible simplificar el ejercicio de algunas funciones parlamentarias, pero hay que dejar más tiempo al trabajo de representación. La comunicación entre ciudadanos y representantes tiene que ser fluida, por todos los correos existentes, pero no debe dejar de tener escenarios directos y frecuentes. El representante tiene que sentir que se debe a ese elector y que tiene que rendirle cuentas, tiene que separar su demanda del acto de gobierno, explicar las mediaciones y a veces las distancias. Tiene que asentar allí su cuota de poder y su margen de iniciativa en su partido y en su cámara.

Lo importante en la representación es la comunicación. Los liderazgos partidarios tienen que articular las contradicciones en estos planos. Por eso es que en los países de democracia consolidada muchos representantes cuyos partidos pierden se mantienen en sus curules. Esto ayudará a comprender el rol legitimador del representante. Eso tiene que influir en la creación de capacidades de concertación al atender a lo que sus intervenciones están expresando sobre la ciudadanía.

Estamos planteando una reforma que no es simplemente formal: necesitamos más tiempo para esta función, necesitamos que esté plenamente financiada en los tres niveles de gobierno. Nos preocupa más el ejercicio de la función representativa que cuánto poder tiene cada representante para que lo

²³ Ver Anexo 2: «Encuesta a los parlamentarios sobre representación política». La mayoría (34%) considera que su primera función es legislar, relegando la función representativa al segundo lugar.

que propone sea decisión tomada. Vayamos a una municipalidad. Hoy cada regidor quiere ser un alcalde en versión pequeña, en obras, en actividades culturales, en deportes. Nos interesa que cada regidor exprese a su distrito o a su barrio, que escuche, lleve y traiga lo que su gente demanda, propone, critica, etcétera. Que diga abiertamente cuando la gente cree que aquí o allí están robando, o peor: «le están robando». Que ponga en problemas al funcionario o al alcalde que actúa de espaldas a lo que la gente piensa siente o pide. No sirve para nada que ese regidor esté compitiendo con el gerente municipal o cualquier funcionario.

La reforma política es, por definición, una reforma intelectual y moral. El representante es una categoría especial en una democracia representativa, por eso está por encima de toda autoridad, salvo del Presidente de la República.²⁴ Legislar y fiscalizar son tareas importantes si se derivan de la representación, porque así es el pueblo el que legisla o fiscaliza. Nuestra historia republicana está plagada de leyes antidemocráticas —y legisladores autócratas— y ha hecho comedia de muchas acciones de fiscalización. Eso, para cambiar, tiene que redefinir al parlamentario y su equivalente en otros niveles de gobierno. He conocido muchos representantes que ni creen ni respetan al ciudadano elector, que creen menos en la función de representar y consideran una inocentada todo lo que no sea un mecánico esfuerzo por acumular poder. Eso es tan corrupto en este sistema como sobornar lo es en la administración de fondos.

Objetivo 2: Partidos políticos poderosos porque son canales democráticos de participación ciudadana

No conocemos democracia consolidada sin partidos políticos poderosos, entidades centrales en el sistema político, capaces de interactuar dentro de las reglas del sistema democrático. Los grupos de poder han buscado siempre subterfugios basados en la prédica autocrática (de funcionarios, militares) y muchas experiencias del caudillismo en los partidos alimentaron últimamente los resquemores ciudadanos. La legislación debe combinar radicalidad en la exigencia de democracia interna y en la transparencia de las acciones de formulación de propuestas, de administración y finanzas y de elección de dirigentes y candidatos. Junto con ello deben destinarse recursos públicos al cumplimiento de funciones que son públicas por definición.

²⁴ Ver artículo 39 de la Constitución.

Objetivo 3: Sincerar o hacer transparentes las instituciones políticas como condición de la gobernabilidad democrática

Sobre las funciones ejecutiva y jurisdiccional: para que la democracia no defraude y el ciudadano no se sienta estafado

En la sociedad peruana del siglo XXI, la gobernabilidad democrática solo puede estar asociada a la transparencia de la función pública y a la rendición de cuentas de cada nivel de gobierno. El régimen democrático combina tres niveles de gobierno y un Poder Ejecutivo, que es tal porque es el «ejecutivo de la ley» dada por el Parlamento, solo la ley se sitúa sobre los tres niveles de gobierno que tienen autonomía constitucional. Ella es vinculante.

La reforma política se asienta sobre el proceso de descentralización. Hay que afianzarlo y enfatizar la necesidad de hacer transparente la gestión pública y la rendición de cuentas de cada nivel de gobierno. Será necesario desarrollar mecanismos de participación ciudadana en cada nivel de gobierno que viabilicen esta transparencia y esta comunicación. Sin embargo, debe entenderse que ninguno de estos mecanismos puede competir ni menos obstaculizar las instituciones propias de la democracia representativa y sus reglas de juego.

Se tiene que gobernar de cara a la opinión pública, sin miedo a ella ni a quienes contribuyen a forjarla. Así, se debe asegurar que en la asignación de recursos los tres niveles de gobierno dialoguen y acepten reglas públicas para su definición y utilización.

Regreso a los ya citados principios del gobierno representativo, cuya práctica impulsó el desarrollo de la democracia en el planeta a pesar de las vacilaciones de todos los tiempos. El pueblo peruano goza eligiendo. Ha experimentado la elección de autoridades y se afianzó la democracia electoral con ello. No ocurre lo mismo con el segundo principio, la deliberación antes de decidir. Medidas como las propuestas contribuirán a acercarla a la ciudadanía y a darle prestigio. Siempre será combatida por los autócratas. La libertad política tiene hoy una amplitud grande y entre ellas la libertad de prensa es, entre nosotros, estimada por la ciudadanía. Se ha vuelto a mostrar que, a pesar de limitaciones y errores, es arma sustantiva de la democracia. Las reformas propuestas presuponen la existencia y la defensa irrestricta de esta libertad. Suponen que su ejercicio incluye el acceso de todos al ejercicio de esas libertades, más compleja en los modernos medios que en la prensa escrita y apuestan a conseguirla en plena libertad. El margen de autonomía del representante es a veces lo que menos comprenden los electores en nuestra experiencia histórica. Pero aceptarlo es inherente a este sistema y la regulación

de plazos relativamente cortos entre elección y elección así como la separación de las elecciones del Presidente y el Parlamento es un camino para que la legitimidad siempre pueda ser reconquistada cambiando al representante.

REFORMAS EN EL SISTEMA ELECTORAL Y SUS NORMAS

Buscamos acercar el representante al elector y que en lo posible el representante sienta que se debe a este. Las tres últimas constituciones del Perú nos anclaron en el sistema proporcional.²⁵ Este sistema se expandió a lo largo del siglo XX y se ha identificado con el fortalecimiento de los partidos políticos. Era el más adecuado en los tiempos de la segunda postguerra del siglo XX, en el auge de la nueva revolución industrial y el Estado de bienestar. Pero nuestras sociedades son mucho más fragmentadas. Esto, junto con las otras características de la sociedad mediática, hace recomendables sistemas mixtos donde se personalice más el sistema electoral. El sistema proporcional aplicado como el único tiende a alejar al representante del elector, sobre todo en circunscripciones grandes que eligen a muchos y al final nadie sabe quién es su representante.²⁶

Un sistema mixto y más personalizado

Proponemos que la mitad de la Cámara de Diputados sea elegida por mayoría en distritos uninominales. Si mantenemos el número actual serían 60 distritos electorales en los cuales deberíamos dividir a los catorce millones de electores. Son distritos que no tienen que corresponder con la división territorial del país y sería mejor si esto se hiciera aumentando ligeramente el número de representantes para conformar 75 distritos electorales que elegirían cada uno un diputado.²⁷ La otra mitad de los diputados debe seguirse eligiendo por el sistema proporcional, de base departamental, aunque con algunas reducciones que acerquen a los parlamentarios al electorado.

En ambos casos, la elección proviene de los partidos políticos. No se debe aceptar que listas «independientes» lancen candidatos a representantes. Estos son el eje del sistema representativo que incluye a los partidos políticos como institución fundamental. Puede pensarse que el representante por distrito

²⁵ El artículo 187 de la Constitución vigente (1993) establece que en las elecciones pluripersonales hay representación proporcional.

²⁶ Recomiendo revisar el Anexo 4, sus cuadros y comentarios que analizan esta evolución.

²⁷ Esta es una idea que propuso Fernando Tuesta en su libro.

uninominal será identificado por el ciudadano-electoral con más facilidad y se desarrollará una relación más intensa, que no tiene por qué no darse construyendo la estructura partidaria del lugar. Pero es posible que tengan ventajas comparativas en esta elección ciudadanos más vinculados a actividades que no se limitan al ámbito partidario y generan liderazgos que complementan la entrada más tradicional de los partidos. De lo que se trata es que una sociedad mucho más diversa y compleja pueda encajar en esta institucionalidad.

Dividir el departamento de Lima en tanto circunscripción electoral

Hoy, el departamento de Lima, por tener entre sus provincias la capital de la República con una población que se acerca a la tercera parte del país, elige 35 representantes que, obviamente, se concentran en la provincia de Lima y han dejado a las demás provincias del departamento sin posibilidad de elegir representantes. La protesta de los ciudadanos de estas nueve provincias (que hoy constituyen un gobierno regional, pero no tienen representantes en el Congreso) no ha sido suficiente para que una ley corrija este error. No se puede dejar a una parte de la ciudadanía sin representación.

Pero el problema no es solo de esas provincias. La magnitud de la ciudad de Lima Metropolitana, que es provincia y tiene gobierno regional en su Municipalidad Provincial, hace que sus representantes se vean a sí mismos y sean vistos como políticos «nacionales», lejanos a la gente concreta. Lima Norte, Lima Sur, Lima Este son verdaderas ciudades que se diferencian social y urbanísticamente del conjunto de distritos más ligados al casco urbano tradicional. Ciudades construidas por iniciativa popular, con mucho esfuerzo y vidas dejadas en el camino, son ejemplo de pujanza y progreso. Hay que acercar la política a su vida cotidiana, a sus organizaciones y características propias.

Cinco distritos electorales reemplazarían al departamento de Lima en la elección de diputados. De esta manera, además, habría distritos de tamaño más parejo entre los que usan como circunscripciones la división territorial y aplican el sistema proporcional.

Revisar las circunscripciones donde el electorado se ha concentrado en la capital de departamento

Pero, además, hay necesidad de revisar los casos donde, por un exceso de concentración de electores en la provincia capital de departamento, la ciudadanía de las otras provincias ve que sus candidatos locales no tienen posibilidades

reales de resultar elegidos. En tal caso, como se ha hecho con Lima, habría que diseñar una separación de distritos electorales. Este parece ser el caso de tres provincias capitales de departamento: Arequipa, Trujillo y Chiclayo.

Romper la simultaneidad perfecta que existe entre las elecciones presidencial y parlamentaria

Cada cinco años elegimos un Presidente y 120 parlamentarios que comienzan y terminan su mandato constitucional el mismo día. Esto afecta mucho la legitimidad del Congreso que, evidentemente, no soporta los avatares políticos de cinco años. El parlamento se convierte en una de las fuentes de ilegitimidad del sistema conforme avanza el periodo de gobierno. La elección concentrada hace —además— que la elección de representantes sea un acto secundario dentro del proceso electoral, pues la atención se centra en las candidaturas presidenciales y en sus propuestas, no en las candidaturas parlamentarias y menos en sus propuestas. Se ha hecho popular la frase que dice que los candidatos presidenciales son las locomotoras y sale elegido el parlamentario que supo «colgarse bien del saco» de su candidato presidencial. Esta es una de las herramientas que hace que se reproduzca el caudillismo en la relación entre el Presidente y su bancada, que suele tener muchos ejemplos que muestran esta distorsión.

Para asegurar que funcione el balance de poderes y mejorar la calidad del parlamento es fundamental que —al menos en parte— se diferencien las elecciones. Hay dos caminos, la reducción del mandato parlamentario es el que considero más adecuado. Pero también puede ser la renovación de la mitad de los congresistas a la mitad del período. Con cinco años no cabe pensar en renovación por tercios.

Esto es una necesidad sentida, tan así que en estos días se vuelve a abrir un arduo debate sobre la revocatoria del mandato de los congresistas. Eso no es posible si se mantiene un sistema de elección proporcional, en el cual los parlamentarios acceden a un escaño con votaciones muy disímiles y siempre terminarían revocados los que fueron elegidos por minoría. Yo intenté formular un proyecto de ley en esa dirección, pero falló porque es un sistema que prioriza el partido, no la persona, mientras que la revocatoria siempre es personalizada. Tengo la impresión de que cuando, insistentemente, importantes políticos proponen la revocatoria es porque algo los ha hecho perder el temor al ridículo, probablemente sea porque lo que quieren es que acabe la posibilidad de revocatoria a alcaldes y presidentes regionales. Pero su propuesta no resiste ningún análisis serio.

Otra evaluación es la que requiere la revocatoria como tal, puesta en la Constitución básicamente a las autoridades ejecutivas de elección individual, pero limitadas al nivel regional y municipal en la ley. He sido uno de los que propuso esta normatividad y me parece saludable, pero estoy desilusionado de lo que veo: se incentiva la enorme propensión que existe en nuestra sociedad para «tirarse abajo» a quien logró subir bien alto. Es muy fácil conseguir firmas para esto y hay demasiadas personas que les encanta hacerlo. No siempre es constructivo. Es preferible acortar el mandato. Es cierto que en autoridades ejecutivas eso trae problemas de continuidad de obras y políticas, pero también es cierto que los alcaldes de tres años aparecían más legítimos que los de cuatro o cinco y, si eran muy buenos, resultaban reelegidos.

Pero para las autoridades que no tienen poder ejecutivo, parlamentarios, consejeros regionales y regidores, no tiene sentido la revocatoria. Es preferible reducir los plazos y dejar abierta la posibilidad de reelección que en el caso de autoridad ejecutiva debe ser limitada a no más de un período adicional.

Reducir el mandato en la Cámara de Diputados a la mitad

Insisto en que la legitimidad del parlamento no dura normalmente cinco años. Una abrumadora mayoría (70,5%) reclama reducir el mandato a tres años en la encuesta ya citada del PNUD. La encuesta del Instituto de Opinión Pública de la PUCP confirma esta tendencia en julio del 2007. Aunque menor, un contundente 59,2% reclama renovar el congreso cada dos años o cada dos años y medio.²⁸ La mejor propuesta sería que un mandato de dos años y medio o tres años permitiera diferenciar las elecciones parlamentarias también en la duración del mandato. En Estados Unidos, por ejemplo, los representantes se eligen por dos años. Eso no significa que no se aproveche la experiencia: los buenos parlamentarios son varias veces reelegidos y luego pasan al Senado. Pero lo que sí significa un período corto es que el representante tiene la cabeza puesta en sus electores y eso es importante para fortalecer el sistema representativo.

Esta propuesta será cuestionada en nombre de la gobernabilidad. Es cierto que la tendencia normal será que en las elecciones —a mitad de su gobierno— el Presidente pierda la mayoría en una cámara. Pero ¿es ingobernable un país por no tener mayoría absoluta en ambas cámaras? ¿Cuál es la experiencia peruana de los parlamentos con mayoría absoluta, por ejemplo, en la década de los 80? Pongo en duda que solo se pueda gobernar por imposición en todos

²⁸ Ver en Anexo 1 esta información de la encuesta PUCP.

los terrenos y en todos los momentos. ¿Dos años y medio o tres años no es un buen tiempo para fijar el rumbo? ¿Acaso es preferible gobernar a contracorriente respecto de lo que piensa la ciudadanía? Este es un tema enteramente discutible sobre el cual volveremos.

Renovar la mitad de la Cámara de Diputados a la mitad del período presidencial

Una alternativa más conservadora, que no debe confundirse con la revocatoria, es renovar la mitad de los diputados a la mitad del período presidencial. Todos los diputados tendrían un mandato de cinco años, la mitad serán elegidos junto con el Presidente de la República y la otra mitad dos años y medio después. Una norma transitoria regularía el primer quinquenio. Esto permite que un cambio en la opinión política de la ciudadanía se refleje en el Congreso, quizás de manera menos dramática. No obligaría necesariamente al gobierno a negociar con la oposición, pero debiera, al menos, influir en sus actitudes.

La propuesta de elegir a los parlamentarios en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales

En las elecciones generales de 1990, 2001 y 2006 el Presidente de la República solo pudo ser elegido en segunda vuelta electoral. En las elecciones generales de 1980 no existía —por excepción de la Constitución— este sistema. En las elecciones de 1985, la renuncia de la lista de Alfonso Barrantes evitó la segunda vuelta que los resultados obligaban. Las elecciones durante el fujimorismo no vienen al caso porque quedaron encuadradas en un régimen autocrático. Es decir, podemos ver que en toda esta época la segunda vuelta es la que elige al Jefe del Estado y titular del Poder Ejecutivo. Solo en 1985 la magnitud de resultados de la primera vuelta fue tal que el partido aprista con pocos aliados logró tener mayoría absoluta en el Congreso. Ni Fujimori, ni Toledo ni García en el año 2006 han tenido esa mayoría absoluta.

Esta experiencia ha llevado especialmente al partido aprista a insistir en la necesidad de que las elecciones del Parlamento se realicen junto con la segunda vuelta electoral. El tema debe analizarse desde varios lados. Puede distorsionar la elección de los representantes porque se hace en el contexto de la polarización blanco-negro entre los dos candidatos presidenciales más votados. Su efecto puede ser más drástico que el de la valla electoral reduciendo los partidos presentes en el parlamento y rápidamente esa representación puede quedar deslegitimada ya que importantes segmentos de la población se

sentirían excluidos del nuevo escenario. Si en vez de coincidir con la fecha de la segunda vuelta, las elecciones parlamentarias fueran totalmente separadas, pero en fecha cercana —por ejemplo, tres o cuatro meses después de haber asumido la presidencia—, la distancia permitiría una mejor ponderación de alternativas. Podría tender a darle al Presidente una mayoría holgada si se ve en la oposición un ánimo obstruccionista o, viceversa, graduarla para propender a una concertación de voluntades. El defecto de la segunda vuelta es que no impulsa a los partidos a hacer alianzas en el parlamento. Son los electores los que unen sus votos, aunque luego los representantes pueden seguir enfrentados o realizar alianzas diferentes. ¿Y si la ley exigiera la conformación de alianzas partidarias abiertas como paso previo a la votación en segunda vuelta? Si reviso nuestra historia política, tengo mis dudas sobre si el electorado habría apoyado una alianza como la que tuvieron el partido aprista y el partido del dictador Odría en el Congreso, o si una alianza explícita entre el partido aprista y Unidad Nacional hubiese hecho posible la segunda elección de Alan García el 2006. Las instituciones políticas funcionan a veces justamente por sus zonas de penumbra, pero es allí donde el juego depende de habilidades complementarias como la flexibilidad de las propuestas y la capacidad de concertación.

Lo que sí debemos advertir es que hay límites a cualquier pretensión de manipular la conformación de la representación. Medidas como la que comentamos pueden vaciar de legitimidad el sistema por darle una forzada conformación en nombre de la gobernabilidad. Esta también puede lograrse reajustando poderes y competencias de las instituciones. Es preferible tentar por allí, por ejemplo.

Nuevamente, se debe centrar el análisis en la manera de gobernar. ¿No existe un espacio para la concertación de políticas solo porque una de las dos cámaras tiene que negociar y buscar consensos o alianzas? La experiencia reciente no es tan mala en los parlamentos desde el 2001. Ciertamente, en reforma constitucional (que requiere votaciones calificadas de 2/3), solo tenemos exitosa la reforma del año 2001 en el capítulo de descentralización. Pero esa no es la unidad de medida para evaluar un parlamento ordinario porque siempre el cambio de las reglas de juego tiene que exigir consensos que atraviesen a varias fuerzas políticas. En el siglo XX hubo peores experiencias por falta de mayoría absoluta en el parlamento, especialmente en el primer gobierno de Belaunde y se retrotraen hasta allí los resquemores de hoy. La Constitución de 1979 usó esa experiencia para reajustar más bien las competencias y reguló

mejor la censura ministerial, por ejemplo. La legislación —sin embargo— fue más allá y acabó con mucho de la razón de ser y la legitimidad de los Concejos municipales, primero, y de los Consejos regionales después al convertirlos en un remedo de democracia representativa, pues si la lista encabezada por el ganador del cargo ejecutivo —presidente o alcalde— gana por poca diferencia ya tiene mayoría absoluta en el Consejo. Eso impide hasta la fiscalización y el debate, vacía de razón de ser esa institución y hace que las demandas y cuestionamientos se trasladen a otras instancias como el Congreso. Sería más lógico reducir atribuciones administrativas a los consejos y que cumplan bien una función deliberante. Lo contrario es no comprender los principios del gobierno representativo.

Recuperar la democracia representativa en los Consejos (regionales y municipales)

Hay que eliminar la ley que otorga mayoría absoluta en el Consejo a la lista que encabeza el Presidente regional o el Alcalde, al margen de los votos que ha obtenido y hay que exigir más bien que solo sea elegido alcalde aquel candidato que haya obtenido más de la mitad de los votos válidos. Puede reducirse esta exigencia, como se ha hecho en otros países, a un 40% —si el siguiente candidato está a suficiente distancia—, pero la composición del consejo regional o municipal debe ser sobre la base de los votos obtenidos. En lo posible hay que separar también en las municipalidades grandes las funciones de alcalde de las de Presidente del Consejo. Deberían estudiarse las experiencias de los Consejos deliberantes en otros países, por ejemplo, Argentina y Colombia, donde da buen resultado la total separación de atribuciones y hasta de local. Las mejores innovaciones deberán ser fruto de una descentralización legislativa en el campo municipal. Una segunda vuelta debe elegir al Presidente Regional o al Alcalde que no alcanzó la votación dispuesta por la ley y no debe forzarse la conformación de los consejos. Sin embargo, puede la ley propiciar que se formen alianzas entre partidos para darle mayoría al Presidente o al Alcalde.

La gobernabilidad ¿depende de la mayoría absoluta?

Vuelvo al mismo tema para insistir en que, si se piensa así, hay que revisar las competencias del Ejecutivo y del órgano colegiado. Las atribuciones de este no deben poner en cuestión la función ejecutiva y el Presidente Regional o el Alcalde no pueden poner límite a la función fiscalizadora de los Consejos.

La decisión presupuestal —en particular decidir qué obra se hace, qué servicio se prioriza, qué monto total se gasta— no puede ser decisión del Presidente Regional o del Alcalde; es atribución propia del Consejo y debe progresivamente ser del ciudadano a través del sistema de presupuestos participativos. Pero no se debe incluir en sus atribuciones pasos o supuestos que puedan permitir interferir en la función ejecutiva. Para fiscalizar bien hay que tener las manos libres de responsabilidad ejecutiva.

Es preferible simplificar funciones, pero garantizar la función deliberante. No tiene sentido seguir teniendo consejeros o regidores que aspiran fundamentalmente a ser ejecutivos de parte de las funciones que concentra el presidente regional o el alcalde. Pero esto nos lleva a otros cambios.

Afinar a los representantes en sus electores

Hoy elegimos congresistas que a partir de su elección se mudan a vivir a Lima y la mayoría de las veces ya no regresan a vivir a su departamento. Elegimos consejeros regionales que se irán a vivir a la ciudad capital de la región y elegimos regidores que pueden residir en cualquier parte de la provincia o del distrito. Los parlamentarios solo tienen que buscar los votos de su departamento, pero los consejeros regionales representan a una provincia ante el Consejo regional. Ello, aunque son elegidos por los votos de todas las provincias que integran la región. En la práctica, son elegidos por los votos de quien preside la lista. Lo mismo ocurre en las municipalidades y no centran, por tanto, su función de representación en un ámbito más directo.

Proponemos afinar al Consejero regional en la provincia: al Regidor provincial en el Distrito y al Regidor distrital en el barrio o caserío. Ese debe ser su lugar de residencia no solo para ser candidato, sino para mantenerse en el cargo. Ese es su electorado, al que debe representar, es el portavoz de sus problemas, demandas e intereses en el respectivo Consejo. Asimismo, se tienen que presupuestar los recursos que hagan operativa su función y las sesiones de los órganos deliberantes deben adecuarse a sus desplazamientos.

La complejidad de las funciones del Congreso Nacional y la existencia de las instancias intermedias y local de gobierno y de representación permiten que el representante nacional no sea obligado a residir durante todo su mandato en su circunscripción electoral. Sin embargo, regular que una semana de cada mes no sesione el Congreso y el representante tenga obligación de desplazarse a su circunscripción sería sano y necesario, como también lo sería reducir el número de meses en que el Parlamento sesiona cada año.

MEDIDAS PARA FORTALECER LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Buscamos partidos políticos enraizados en la sociedad peruana. Legítimos porque practican la democracia interna y constituyen, por eso, canales de participación ciudadana en los asuntos públicos, base fundamental del sistema democrático.²⁹

Primarias abiertas o voto preferencial

Compartimos la crítica que hacen muchos partidos al voto preferencial, que los ha debilitado e impulsado la indisciplina interna. Pero valoramos el derecho de los ciudadanos a proponer y seleccionar sus candidatos dentro del sistema de partidos. Proponemos, por ello, que la ley regule elecciones primarias abiertas para los candidatos a cargos de elección popular como una alternativa al uso del voto preferencial. Esas elecciones se harán en una fecha única para todos los partidos y las organizará y financiará la ONPE. Los partidos que no opten por este sistema seguirán usando el voto preferencial en las elecciones parlamentarias.

Vacancia automática de quien deja de pertenecer al partido que lo llevó al Congreso o al Consejo Regional Municipal

El representante lo es solo dentro de la lista que lo presentó al electorado y esta pertenece a un partido. Rota esa relación desaparecen las condiciones que permitieron la elección, y por tanto se vaca en el cargo.

Este razonamiento ha tenido un contundente apoyo en la encuesta de la PUCP. Por la forma en que se preguntó, se aplica a todo tipo de ruptura entre el representante y su partido, no como aducen estos solo a los que se afilian a otro partido.³⁰

Debe regularse que una autoridad elegida por el pueblo, durante su mandato, solo puede ser expulsada del partido por la decisión de su bancada (parlamentaria, regional o municipal). Y solo por causales muy precisas, una de las cuales debe ser el actuar contra sus acuerdos explícitos en las decisiones fundamentales del órgano que integra.

²⁹ En la redacción del libro enfatizamos las propuestas, por eso no reproducimos elementos importantes de las consideraciones y la situación actual. Ver en el Anexo 3 uno de los documentos previos.

³⁰ Un contundente 87,3% piensa que los tráfugas deben vacar en el cargo. Ver Anexo 1. La pregunta en la encuesta no usó «tráfuga», que es la forma en que se les conoce, pero que es subjetiva. La rotundidad de la respuesta muestra que los entrevistados comparten el razonamiento expuesto.

En el caso de la alianza electoral, el derecho se origina por extensión, pero debiera quedar claro que el pacto tiene que durar por el periodo de gobierno y ver en qué casos persisten derechos a las partes.

Solo los partidos políticos pueden tener bancada

Se debe acabar con la permisividad reglamentaria que facilita la existencia de bancadas formadas por tráfugas de los partidos que los llevaron al Congreso. Solo pueden constituir bancada o grupo parlamentario y recibir el apoyo del Congreso los partidos políticos que lograron parlamentarios y tienen seis o más de seis congresistas. Los que tienen menos de seis pueden unirse entre ellos como única bancada mixta. Puede estudiarse, al respecto, la legislación de España.

La Valla en 5%

La valla electoral debe mantenerse en 5%, como está ya legislado, ya que es un freno a la multiplicación de partidos y su dispersión en el Parlamento.

Modificar el artículo 35 de la Constitución

Debe revisarse y precisarse el artículo 35 de la Constitución que, equívocamente, iguala las definiciones de partido político, movimiento y alianza. Crea problemas y ambigüedades a la hora de legislar. La ley debe regular las alianzas y definir lo que ocurre si se rompen a mitad de camino.

Partidos regionales

Existe una demanda importante que no puede dejar de escucharse, la existencia de partidos de base regional. Hay ciudadanos que se sienten excluidos por este aspecto. Pero hay que tener en cuenta, por lo menos, dos cuestiones: los requisitos para todos los partidos políticos tienen que ser iguales y no se puede promover la dispersión partidaria. Obviamente, los requisitos pueden diferenciarse según se trate de una elección nacional, regional o local. Con estos límites, y entendiendo que es la votación alcanzada lo que al fin de cuentas decide la existencia de un partido, este es un tema que requiere un esfuerzo para construir consensos.

Mejorar la ley de partidos políticos

Esta es una buena ley, por mucho tiempo esperada. Requiere reajustes y en particular una revisión que impida que se burlen muchas de sus disposiciones.

Menos firmas, más indicadores objetivos

Son los votos los que sostienen a fin de cuentas la inscripción de un partido. Un candidato presidencial del año 2006 obtuvo menos votos que las firmas que tuvo que presentar para la inscripción de su partido. Es un indicador más de que los peruanos firmamos muy fácilmente o que las firmas las falsifica cualquiera. Hay que encontrar indicadores más objetivos para acreditar, no solo la existencia, sino la actividad política de los partidos entre la inscripción y la primera elección general, pues tras esta todo depende de los votos obtenidos. Cuando se puso un número de comités no se pensó que se fundamentaran ni en firmas ni en locales. Simplemente se debía buscar un mecanismo que deje constancia de la existencia de actividad política pública.

Garantizar la democracia interna en sus actividades

La ley ya regula las elecciones internas y otras actividades que deben garantizar los derechos de los afiliados. Un partido político tiene que distinguirse del caudillismo tradicional con entorno clientelar. Su legitimidad se juega en el ejercicio de la democracia interna porque solo ella lo convierte en canal de la participación ciudadana.

Transparencia en el manejo de fondos y su administración

La ley debe garantizar mecanismos para la transparencia en el uso de fondos y en su administración, trátase de recursos públicos o privados. El manejo de fondos y la fuente de estos deben ser públicos y el incumplimiento de la ley debe conllevar la pérdida de la inscripción. Pero no hay que atenuar a los partidos con mil procedimientos y trámites. Hay actualmente medios de transparencia muy simples.

Financiamiento público de los partidos políticos

Quienes se oponen al financiamiento público de los partidos no entienden lo que es una democracia representativa. O están actuando con un doble estándar que exige con una mano y otorga con otra, lo que solo ocurre cuando en realidad alguien oculta su oposición a lo que se está defendiendo.

En toda democracia representativa los partidos cumplen función pública y defienden los intereses públicos. Esa función pública puede tener financiamiento privado, pero eso depende de cuán distribuida está la riqueza en esa

sociedad. En el Perú, estamos muy lejos de tener bien distribuida la riqueza y, por tanto, no habrá democracia representativa legítima si no hay financiamiento público. Obviamente, todo en un país como el nuestro se tiene que hacer con austeridad y hay que regular contra el dispendio, pero para todos, no solo para el que no tiene riqueza.

La ley de partidos tiene ambigüedades introducidas por el miedo de congresistas que dependen de elecciones cercanas ante el flagelo de más de un medio de comunicación. No es mala la apuesta de financiar directamente, desde el órgano electoral, la presencia en televisión y radio y de dar financiamiento directo solo para formulación de programas de gobierno y capacitación de cuadros. Ese es el punto de partida para exigir calidad en la dirigencia política y no tiene tantos costos. Este es un terreno en que se debe sincerar la política y decirle a quienes plantean la «condición imposible» (que se haga algo sin financiamiento o entregándose a los intereses de los grupos de poder lícitos o ilícitos) que hacerlo solo sirve para crear condiciones de ingobernabilidad democrática.

REFORMAS EN EL SISTEMA DE GOBIERNO. UN PRESIDENCIALISMO ATENUADO EN UN ESTADO DESCENTRALIZADO

El Perú ha tenido, tiene y tendrá un sistema presidencialista. No sería realista intentar cambios hacia un parlamentarismo que solo opera con sistemas de partidos muy consolidados y tradiciones muy lejanas al caudillismo profundamente presente en nuestra historia política. He sostenido que las instituciones puntuales del régimen parlamentario introducidas en nuestra tradición constitucional han fortalecido el caudillismo presidencial en vez de atenuarlo.³¹ Nos parece posible y deseable atenuar lo que hay de exagerado en los poderes presidenciales por la vía de institucionalizar el Poder Ejecutivo y revisar el blindaje constitucional que lo hace peligrosamente irresponsable (al Presidente de la República) y fortalecer al Presidente del Consejo de Ministros al convertirlo en jefe del corto plazo, pero no jefe de gobierno. El Presidente del Consejo de Ministros es una figura clave construida paso a paso en nuestra historia constitucional y puede tener un rol muy importante cuando hay que articular tres gobiernos políticamente autónomos.

³¹ PEASE GARCÍA, Henry. *Electores, partidos y representantes. Sistema electoral, sistema de partidos y sistema de gobierno en el Perú*. Fondo Editorial de la PUCP. Lima, 1999.

Institucionalizar / despensonalizar el Poder Ejecutivo

Cada cinco años elegimos un Presidente de la República, pero si revisamos la forma en que la Constitución define sus atribuciones y la irresponsabilidad casi absoluta que lo blinda, pareciera tratarse de un rey. Él administra la hacienda pública, él negocia los empréstitos, él dirige la política exterior, él es el jefe supremo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, etcétera. Para institucionalizar el Poder Ejecutivo y reducir el margen de poder arbitrario que aún subsiste, será importante legislar de otra manera, estableciendo ámbitos específicos que corresponden a los ministerios, a los ministros y al Presidente del Consejo. Esto no anula la función conductora que corresponde al Presidente de la República como Jefe del Estado que dirige la política general del gobierno ni menos afecta el carácter deliberante que corresponde al Consejo de Ministros en la articulación del Poder Ejecutivo.

Revisar la responsabilidad presidencial

Una investigación reciente del constitucionalista Francisco Eguiguren deja en claro que el blindaje total que otorga la Constitución al Presidente de la República no puede continuar en un funcionario que ostenta tanto poder en el Estado.³² El trabajo tiene la virtud de realizar un análisis comparado de las reglas vigentes en Europa y los EEUU, lo que ayudará a una reforma más equilibrada. Porque no se trata simplemente de lograr que sea fácil acusar al Presidente de cualquier hecho, sino de impedir que tanta protección termine haciendo de su actuar un ejercicio arbitrario, es decir, ajeno, si no contrario a la ley.

Hay tres gobiernos con autonomía política, económica y administrativa en un Estado unitario y descentralizado

El proceso de descentralización impulsado por la reforma constitucional del capítulo XIV de la Carta vigente realizada el 2001 (y desarrollada en la legislación del quinquenio 2001-2006) está llevándonos a que el Estado peruano se descentralice y opere con tres gobiernos elegidos por la ciudadanía que tienen constitucionalmente autonomía política, económica y administrativa. Es cierto que falta mucho por hacer aún pero hay que hacerse a la idea de lo

³² EGUIGUREN PRAELI, FRANCISCO. *La responsabilidad del Presidente. Razones para una reforma constitucional*. Fondo Editorial de la PUCP. Lima, 2007.

que significa la existencia de tres gobiernos con autonomía en un Estado que es unitario y descentralizado.

Algunos concluyen apresuradamente que ya no hay un Poder Ejecutivo, que solo hay un gobierno nacional para las competencias que le reserva la Constitución y la ley. Se olvida, sin embargo, algo esencial. Cada gobierno tiene autonomía política en tanto se origina en elección popular y así lo reconoce la Constitución. También esta les otorga autonomía económica y administrativa, pero estas están en construcción, es un proceso. Sin embargo, nadie es autónomo de la ley. Cada ley de la República es vinculante en todo el país. El Presidente de la República, titular del Poder Ejecutivo Nacional es el que tiene la atribución constitucional de reglamentarla y de cumplirla y hacerla cumplir. Ese es el ámbito irrenunciable y nacional del Poder Ejecutivo, cumplir y hacer cumplir la ley.

Es un error —y se encuentra señalado en la ley orgánica del Poder Ejecutivo— sostener que las políticas nacionales y sectoriales las fija el Poder Ejecutivo y las tienen que obedecer y aplicar los gobiernos regionales y locales. Solo si es la ley la que fija una política nacional todos tienen obligación de cumplirla. Allí nace el Poder Ejecutivo que la reglamenta, que exige su cumplimiento y que da cuenta al Parlamento sobre ese cumplimiento. Por decreto supremo se dispuso la evaluación de todos los maestros del Perú y por decreto un presidente regional prohibió a los de su departamento asistir a la evaluación. No se trata de emprender batallas burocráticas y políticas que hagan más complicado el Estado, sino de usar los caminos adecuados. Las políticas nacionales y sectoriales debieran ser tema prioritario del debate parlamentario y hacerse por ley a propuesta solo del Poder Ejecutivo. Los ministerios que han descentralizado sus competencias ejecutivas a los gobiernos regionales y/o locales deben reconvertirse y fusionarse si es preciso, para especializarse en el seguimiento de las políticas nacionales y sectoriales cuya evaluación debiera ser tema preferente de la comisión respectiva del Congreso. Eso, además, serviría para poner la atención en lo esencial y no en lo anecdótico de cada sector.

Hay un Jefe de Estado y es el titular del Poder Ejecutivo. Ningún gobierno es autónomo frente a la ley

La conducción nacional del Presidente y el Ceplan

Ratificando esta realidad, ya legislada, creemos que hay que enfatizar en el ejercicio de la Presidencia de la República las funciones de Jefe del Estado,

que se refieren a la unidad nacional y a la conducción general de las instituciones públicas así como a hacer cumplir las leyes. Desde allí, el Presidente de la República puede construir en el CEPLAN un instrumento formidable de concertación y previsión del futuro, que lo ayude en las tareas de conducción, fijando el rumbo y creando los instrumentos para evaluar planes y políticas debidamente concertadas.

El cortoplacismo que se ha impuesto en el Estado peruano desechó incluso esa antigua fábrica de proyectos que fue el Instituto Nacional de Planificación (INP) para hundirnos en el más tonto e inútil activismo, incapaces de mirar lejos y sumar esfuerzos públicos y privados. Ningún estado trabaja así y la persistencia en no dar el paso que significa contar con un sistema institucionalizado de planeamiento estratégico y situarlo en la Presidencia de la República condena a la política y los políticos, así como a los funcionarios públicos, a una recurrente mediocridad.

Si esta entidad funciona y abre espacio para concertar entre Estado y sector privado, entre poderes del Estado e instituciones autónomas y entre niveles de gobierno también autónomos, mucho del gobierno del corto plazo puede darse a través del Presidente del Consejo de Ministros. Se trata de hacerlo políticamente responsable de lo que el gobierno se comprometió a hacer ante el Parlamento y el país, que se expresa en el Presupuesto Público, plan de corto plazo —que ojalá derive en bianual—, y que desde allí sincronice la acción de los ministros sin retirar la conducción general al Presidente. Este último la tiene porque los nombra y remueve y debe fijar, al nombrarlos, la política que el Premier expondrá ante el Parlamento y el gabinete aplicarán luego.

El Presidente del Consejo de Ministros, jefe político del corto plazo y responsable de la relación con el Parlamento y los gobiernos regionales

Reforzar el papel del Presidente del Consejo de Ministros se corresponde con la tradición constitucional peruana y se debe hacer responsabilizándolo ante el Parlamento y el país del cumplimiento de la política del corto plazo y del Presupuesto Público correspondiente, incluyendo en sus plazos las obras e inversiones que le conciernen. No tiene sentido el artículo 130 de la Constitución cuando dispone que, al comienzo de su gestión, el Presidente del Consejo de Ministros expondrá ante el Congreso la política general del gobierno. Eso lo hará siempre el Presidente de la República el 28 de Julio. El Presidente del Consejo de Ministros debe llevar el plan de corto plazo, lo que hará el gobierno en uno o dos años, encuadrado por el Presidente al nombrarlos. Eso podría

tener ya las cifras básicas del presupuesto del periodo y eso es lo que debería debatirse. Es el compromiso del gobierno con el país de ese momento.

Una digresión sobre el voto de investidura

La Constitución de 1993 introdujo el voto de investidura, tras la exposición y debate de la política general de gobierno hecha por el recién designado Presidente del Consejo de Ministros. Antes, la exposición y el debate se realizaban y no cabía luego voto alguno. En efecto, en el régimen presidencialista es solo el Presidente el que inviste a los ministros con la legitimidad que ha recibido directamente del voto popular.

Ya he sostenido que esta reforma promueve, en primer lugar, un esfuerzo por hacer cumplir los principios de la democracia representativa y por eso he cuestionado distorsiones que se han hecho a la conformación de la representación. Los angustiados por la gobernabilidad democrática (que muchas veces la entienden simplemente como imponer su voluntad, intereses y prejuicios incluidos) deben restringir las competencias de los órganos deliberantes antes que distorsionar su conformación manipulando el momento de la elección (solo junto al presidente) o el sistema electoral. En este caso es preferible que no haya voto de investidura a que el Parlamento pierda legitimidad en su representación. Algunos parecen creer que una mayoría que llega al Congreso solo porque acompaña al candidato presidencial, es decir, una mayoría que gana —sin legitimidad propia, conquistada en las urnas en tiempos y espacios separados— le agrega algo a la legitimidad que tiene el Presidente. Cada vez eso será más difícil y durará menos.

Pero esta digresión no me aleja de mi apuesta de un presidencialismo atenuado por la descentralización efectiva y los mecanismos parlamentarios. Yo mantendría el voto de investidura, pero como atribución del Congreso, con las dos Cámaras reunidas y asociado a un plan de corto plazo que incluye lo fundamental del presupuesto anual o bianual con sus obras e inversiones principales. El voto de diputados y senadores, estos últimos expresando representación de las regiones constituidas, debieran consagrar un compromiso del gobierno con el país cuya evaluación podrá llevar a la Cámara de Diputados, la Cámara fiscalizadora, a aplicar la censura ministerial. La cabeza del Presidente del Consejo de Ministros garantiza ese plan; la pedirían por incumplimientos básicos no por simples tonterías o como reemplazo del agobiante esfuerzo por hacerse notar que tienen algunos congresistas. Es posible que el país aún no esté preparado, que persistan los que creen que democracia

es que se cumpla su voluntad y que gobernar es mandar solo con ella como norte. Sin voluntad y disposición de concertar, competir y convencer no se avanza en democracia. Pero si estamos retrasados es preferible que se elimine el voto de investidura, que solo se dé la exposición y el plan del Presidente del Consejo de Ministros, pero no se vote antes de que se siga manipulando la conformación de la representación para tener mayoría absoluta sin haber tenido los votos para ello.

Un Parlamento que es el centro articulador del sistema político: más cerca del ciudadano, organizador de la deliberación pública

Algunos piensan que el poder político solo se mide por la imposición de la voluntad propia. Pero en democracia no solo pesan los procedimientos, llegan a tomar valor los contenidos. Solo entiendo la tesis de que el parlamento es el primer poder del Estado si supone contenidos y procedimientos, porque la función del parlamento es esencialmente relacional y articuladora. Las propuestas que hacemos sobre cambios en la forma de elección de congresistas y la bicameralidad que proponemos, con dos cámaras diferenciadas en sus funciones y conformación, es parte de un esfuerzo que busca acercar el parlamento a la ciudadanía, privilegiar esta relación que es la base de la representación y diferenciarla de la acción de gobierno.

Con una composición más cercana a los electores, la Cámara de Diputados debe simplificar sus procedimientos, privilegiar la función fiscalizadora y simplificar la función legislativa, concentrar su atención en la función de representación. De eso trataremos en el capítulo siguiente.

El Senado y mi preferencia por la representación regional

El Senado debiera ser una Cámara donde estén representadas fundamentalmente las regiones. Obviamente, no estoy hablando de los 24 departamentos, una Provincia constitucional y la Capital de la República. Podría buscarse una fórmula provisional que no sea el distrito nacional único, por ejemplo, departamentos agrupados buscando poblaciones sumadas equivalentes y con el único requisito de que sean colindantes, pues es el único requisito que está en la Constitución. Obviamente, tras constituirse cada región por decisión popular se corregiría la representación en las elecciones siguientes.

No sostengo que sea negativo el distrito nacional único *per se*. Lo es ahora porque muchos peruanos ven en eso un reflejo del viejo centralismo; creen

que se llenará de limeños cuando no necesariamente será así. Si me parece necesario combinar el criterio territorial con el de población. Se ha tomado la costumbre de «castigar» al ciudadano de Lima en nombre del descentralismo y eso deslegitima todo el sistema.

El Senado debe ser la Cámara de la calidad legislativa. Ve las leyes principales, en unos casos por enumeración constitucional, y en otros porque las elige de las ya aprobadas en la colegisladora. Desarrolla a plenitud el debate técnico: allí no caben votaciones con mecanismos simplificados (Sí/No). Debe realizar los concursos y ratificaciones de altos cargos estatales y tener un espacio para discutir grandes políticas nacionales. Debe participar en la presentación de cada nuevo gabinete y en el voto de investidura, pero no en los mecanismos de interpelación y censura que son privativos de la otra Cámara. La Cámara de Diputados debe tener especialización en la fiscalización y control político y ambas deben participar en iguales condiciones en la formulación y aprobación del presupuesto público. El Senado debe tener un rol principal en el seguimiento del proceso de descentralización y la resolución de conflictos institucionales al respecto.

PARA QUE LA REPRESENTACIÓN FUNCIONE EN LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO

El parlamentario es, primero, un representante y solo a partir de ese hecho es un legislador y un fiscalizador del gobierno y las instituciones públicas. La misma definición se extiende a los consejeros regionales y a los regidores municipales, con las obvias adaptaciones a su instancia de gobierno.

Priorizar la función de representación

El parlamento tiene que priorizar la función de representación en todas sus dimensiones. No puede entenderse, como ahora, subordinada a la prioridad de legislar o fiscalizar o encuadrada solo dentro de la práctica individual y casi personal del representante. La actividad que este realiza para comunicarse con su electorado, la actividad de relación directa en su circunscripción para informar, rendir cuentas, etcétera, es actividad del parlamento. No es separable del representante.

Los tiempos del parlamento se tienen que adecuar para que el representante pueda pasar más tiempo con sus electores, en su circunscripción electoral. Si es preciso reducir las legislaturas, especialmente las extraordinarias, hay que hacerlo. Aquí tiene prioridad la función de representación en la Cámara de

Diputados. Es posible que el Senado sesione en funciones de concurso o ratificación de altos cargos o en debates de políticas nacionales que le son propios mientras la Cámara de Diputados no sesiona para que sus miembros estén con su electorado.

Comunicación: política cara a cara

La representación es una función de comunicación política cara a cara, se complementa con los medios de comunicación de diverso tipo, pero estos no reemplazan el contacto directo entre elector y representante. Siempre existirán pedidos y gestiones particulares; sin embargo, el representante tiene como parte de su responsabilidad la legitimidad política de su partido y la institución que integra el Parlamento. Por eso tiene que explicar lo que pasa allí, lo que hace el gobierno; tiene que escuchar lo que siente, piensa y demanda su electorado y tiene que comunicarlo a su partido y al parlamento. De la misma forma, tiene que transmitirlo a ministros y funcionarios del gobierno. Su elector tiene que ver en esa relación no una simple acción de delegado que mecánicamente dice lo que él quiere, sino el rol de un político que reinterpreta, explica, reajusta hasta la propia opinión.

Esta función de comunicación es fundamental para construir la legitimidad de un sistema político. Gobernar no es solo hacer obra física o cumplir metas y logros ofrecidos. Justamente esta comunicación es arma fundamental cuando hay que entender por qué no salen las cosas como uno quiere o en el momento en que lo demanda.

En el Perú ha decaído en las últimas décadas la actividad política: los partidos y los representantes son el personal que tiene el sistema para impulsar esa actividad, no pueden evadirla ni confundirla con el clientelismo. La rendición de cuentas es parte esencial de la democracia representativa.

El Parlamento no debe sesionar una semana al mes

Una semana de cada mes, por lo menos, los representantes deben radicar en su circunscripción electoral y no solo la capital de esta. Por lo menos la Cámara de Diputados tiene que adecuar su agenda a este espacio para la función representativa.³³

³³ Un contundente 83,7% de los parlamentarios estaría de acuerdo con esta medida. Ver Anexo 2. Se aplica en Chile, me la explicaron en la visita que hice el año 2004 y tenía bastante consenso entre mis interlocutores de ese Congreso.

Ese tiempo permite programar conferencias, asambleas, visitas a partes de su circunscripción, audiencias especializadas, etcétera. Permite, además, estar a disposición de su electorado en oficina *ad hoc*, permite conocer de las autoridades locales los problemas que se viven, las gestiones que se demandan y dar cuenta de los resultados de las gestiones encomendadas.

Una oficina de apoyo parlamentario en cada circunscripción

El Congreso tiene que gastar en hacer viable una relación cercana entre parlamentarios y ciudadanos. En cada circunscripción (hoy capitales de departamento) debe haber una oficina del Congreso, para dar apoyo a todos los parlamentarios que estén en esa circunscripción. Se trata de apoyo de secretaría, de correspondencia, de sala de reuniones, de computadoras y sistema de comunicación, de movilidad, de operación de la dirección de participación ciudadana. Esto no funcionó porque muchos parlamentarios quisieron imponer un sistema de individualización de las oficinas que hacía inmanejable el gasto e imposible el control de los abusos. No tuve más remedio que cerrarlas cuando fui Presidente del Congreso porque hubiera sido peor el escándalo y la malversación de recursos que se hacía posible. Pero la idea por la que tanto trabajaron Pedro Planas y Alberto Adrianzen era sabia y necesaria. Hay que separar lo que es un lugar de encuentro y pool de servicios con lo que puede ser la oficina individual que tendrán los parlamentarios que quieran tenerla, pero no hay que confundir la entidad con las particularidades.³⁴

Personal de apoyo en su circunscripción

Cada congresista requiere tener personal de apoyo en su propia circunscripción que enlace con su oficina parlamentaria en Lima. Debe tener libertad de disponer la distribución de su equipo y las funciones que tienen que cumplir. Es cierto que hay parlamentarios que han lucrado a costa de estas plazas y eso tiene que castigarse drásticamente y controlarse. Pero en vez de reducir recursos hay que ampliarlos y combatir las críticas que sostienen que eso es tarea

³⁴ Recuerdo a un congresista amenazando con la toma de los locales de las Oficinas Descentralizadas si no se aceptaba la presión por tener oficinas individuales. Ocurrió en una de las reuniones para asuntos administrativos que convocaba el Presidente Ferrero, a la cual no asistían periodistas. Por esta razón nunca las convoqué en mi presidencia. Ni siquiera los que pertenecían a un mismo partido querían estar en la misma oficina y aducían que el voto preferencial los convertía en competidores. ¿Desde cuándo la competencia hace imposible compartir espacios?

particular que cada uno hace para la campaña electoral y que debe financiarla de su peculio. Se olvida que son representantes y su trabajo es la comunicación con el elector y su servicio a este. En los Estados Unidos, el personal de los representantes se dedica hasta a contestar la carta de cada elector antes que a especializarse en hacer leyes, para eso está otro personal que no es parte de la oficina del representante. Hay que reformular servicios del Congreso en esta perspectiva y priorizar gastos a contracorriente de la maledicencia que siempre anula la iniciativa. Como parte de su rendición de cuentas el representante debe mostrar las actividades que ha organizado, las gestiones que ha realizado y los resultados de las mismas.

Potenciar la dirección de participación ciudadana

Esta dirección del Congreso debería potenciarse hasta convertirse en el auxiliar y asesor de cada congresista para la comunicación informatizada con su electorado, comenzando por la construcción de su base particular de datos. Muchas de sus inteligentes iniciativas solo tienen sentido a través de los parlamentarios: debates virtuales, acopio de iniciativas ciudadanas, etcétera. Pero hay que romper con los compartimientos estancos. Hay muchos congresistas que piensan que solo pueden trabajar con técnicos de su partido, que todos los demás los van a utilizar para sus intereses. No es así, he trabajado con gente de calidad, de muy diferentes posturas políticas. El técnico hace su trabajo y uno pone los límites. Esta área podría potenciar mucho del trabajo de representación parlamentaria.

Apoyar financiera y administrativamente la función representativa de consejeros regionales y regidores municipales

Todo lo dicho para los parlamentarios debe desarrollarse para los representantes de los niveles regional, provincial y distrital. Pero allí hay que comenzar reformando la mentalidad. Por lo general los parlamentarios están al menos preocupados por la función de representación y cada uno hace lo que puede. En las municipalidades prima la idea de introducirse en la gestión ejecutiva, aunque sea en un sector de ella. Se compite con los funcionarios y salen frustrados.

Siguiendo el ejemplo de lo hecho en los Consejos Regionales, hay que separar la presidencia de los mismos de quien ejerce la autoridad ejecutiva. El alcalde no debe presidir el Consejo a menos que se trate de municipalidades grandes,

las que le pagan sueldo. Los Consejos tienen que tener su propio presupuesto y deben financiar las actividades de sus miembros tanto para comunicarse con los vecinos, reunirse con ellos, expresar sus demandas, rendir cuentas, como para la fiscalización y el control político que incluye la deliberación pública como actividad central. Los presidentes que anualmente elija cada Consejo deben administrar esos recursos y defender que todos sus miembros ejerzan su función y hagan buen uso de ellos.

Vacancia automática antes que escándalo

La función representativa no resiste el escándalo y hoy, en una sociedad mediática, este es fácil de armar. Por eso es importante que el representante no cumpla función administrativa y que se limiten hasta el extremo las funciones que lo convierten en juez de sus pares. Un camino puede ser la existencia de un Código de Ética, estricto, que define lo que puede y lo que no puede hacer un representante en el ejercicio de la función, actualizado antes de cada proceso electoral y desvinculado de las normas legales en el sentido de ser una norma que se aplica por sí misma y no en función de las demás. Es cuestión previa: no se requiere que se trate de un delito, basta que un parlamentario haga lo que allí se prohíbe al representante para que sea sancionado con la exclusión. Lo sabrá expresamente al comenzar sus funciones.

Para usar un ejemplo simple. No puede nombrar ni intervenir en el nombramiento de ningún empleado, ni de su entorno. Si lo hace, vaca automáticamente, sin proceso alguno y al margen de la implicancia penal o administrativa. Lo decide directamente el JNE o un ente *ad hoc* no integrado por parlamentarios. No cabe, en tal sentido, que «recomiende» porque tiene que ser público y notorio que eso no es posible; un alto funcionario tiene que ser el responsable de hacerlo, previo concurso, y el representante se limita a pedir el servicio y devolver el empleado si no sirve para la función. El escándalo daña las instituciones y hay que defenderlas. Las formas legales requieren un diseño más fino, pero este es el derrotero.

A modo de conclusión

Las propuestas que hacemos, largamente pensadas, debatidas en cuatro talleres y en el seminario de Reforma del Estado de la PUCP son un todo, con objetivos explícitos. Se han hecho para ser discutidas con la finalidad de abrir

brecha, crear conciencia de los cambios necesarios e impulsarlos de la mejor manera posible. En política y en democracia el camino hace la resultante. Por tanto, es importante la discusión porque deliberar es la manera de construir consensos y crear condiciones democráticas.

La reforma política es también una reforma intelectual y moral porque tiene que asumirse en serio. Una democracia no es posible si no se respeta a cada ciudadano y se le debe representar poniéndose a su servicio y asumiendo la función de expresarlo. He visto a muchos que se llenan la boca hablando de democracia todo el tiempo y desprecian al elector o al ciudadano más humilde. Muchos más se creen muy vivos cuando lo esquivan o engañan, desnaturalizando su función representativa. El poder atrae y es un becerro de oro frente al cual muchos convierten la representación en simple manipulación. Esa es la raíz que explica por qué tantos ciudadanos ven la política y al político como algo sucio, lleno de mentira y de bajas pasiones, donde cada uno solo busca enriquecerse y dominar a los demás.

Consolidar la democracia es también afirmar un conjunto de valores que son inherentes al régimen y son incompatibles con los extremos (que en todas partes se dan, pero que entre nosotros han encarnado las dictaduras más corruptas). Hay quienes en democracia repiten esos antivalores y se acercan a los extremos de la corrupción, pero la comparación cotidiana nos permite ver los parecidos y denunciarlos. Lo que sí es claro es que no hay duda de la superioridad moral de los valores democráticos sobre los encarnados por los autócratas que nos han gobernado.

Sobre el voto voluntario o facultativo

Hay un creciente número de personas que proponen que el voto deje de ser obligatorio. La tesis tiene fundamentos teóricos en el pensamiento liberal más reciente. Probablemente por mi formación y convicción cristiana, yo siempre he asociado derechos y deberes, no imagino unos sin otros. Hoy la democracia establece un conjunto de derechos, como personas, como comunidad o colectividad, como ciudadanos. A esos derechos se asocian necesariamente deberes como votar para elegir autoridades o decidir en un referéndum algo importante, o pagar impuestos.

Pero no se trata aquí de profundizar en la filosofía del asunto sino en sus efectos sociales y políticos. Allí están mis preocupaciones centrales. El voto voluntario o facultativo nos viene de Europa y los Estados Unidos de América, las sociedades más desarrolladas, verdaderos reinos de la abundancia material

en el siglo XXI. Allí, los ciudadanos están plenamente integrados al mercado —empleo, seguro de desempleo, consumo de distintos niveles— y el Estado y la política los integra con servicios tangibles en materia de salud, educación, seguridad social y hasta recreación. Nadie «patea el tablero» porque sabe que pierde mucho más. Claro que hay marginales y evasiones, pero son otras proporciones que pocos definen como problema social. Allí, el mercado y los servicios universales del Estado constituyen el principal factor de integración al sistema.

En el Perú, el voto termina siendo una forma de integración. Que todos voten obliga a los políticos a no excluir ni a los más pobres de sus campañas y actividades. Siempre he visto las elecciones como un momento en que la gente «va con gusto» a votar. Es un instante en que se sienten incluidos. En una sociedad donde casi la mitad de la población está bajo la línea de pobreza, donde tantos peruanos no tienen acceso ni al mercado ni a servicios elementales, podemos extender la inclusión al dar este paso, hacerla aún más consistente.

También hay que pensar en términos políticos. Es tan fácil que un gobierno que ganó con el 40% del padrón electoral, votando o más bien con la mayoría absoluta de ese 40%, sea luego definido como ilegítimo, y ya imagino a promotores del «no voto» en más de una ocasión volteando luego a esta campaña.

Sería bueno abrir este debate y que cada uno explique sus razones. Algunas que he escuchado ya tienen un tufillo despectivo respecto de los que no votan sino por obligación, que comprende poco las dificultades de desplazamiento y lo que significa la vida de las mayorías empobrecidas. ¿Llegaremos a ver a algunos frotarse las manos porque así esos «cholos brutos e ignorantes» no influirán en las elecciones? Supongo que no, sin embargo, no será por que no piensen así (con estos u otros calificativos), sino porque el racismo y la exclusión social sigue presente en muchas personas, pero se cuidan de no expresarlo para no quedar mal.

Es insensato ahondar distancias entre los peruanos, casi tanto como lo ha sido y lo será promover la violencia terrorista en cualquier momento. Hay algunos que no han comprendido todavía que la exclusión y la violencia son hermanos de sangre.

BIBLIOGRAFÍA

ABAL MEDINA, Juan

2004 *Muerte y resurrección de la representación política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

ALCÁNTARA, Manuel

2004 *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*. Barcelona: ICPS.

2006 «La agenda política desde la perspectiva de los diputados: los problemas de la vida política cotidiana». En *Políticos y Política en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina. 424 págs.

AMORÍN NETO, Octavio y Gary COX, W.

2005 *Instituciones electorales, estructura de clivajes y número de partidos*. Madrid: Zona Abierta N° 110/111.

BLANCO VALDÉS, Roberto L.

1997 «Partidos, Estado y Sociedad: nueve tesis para el debate». En *Leviatán* N° 68 Madrid.

CACIAGLI, Mario

2004 «La importancia de las elecciones para la democracia desde el punto de vista comparado». En MOLINA, Joaquín y Pablo OÑATE, *Elecciones y comportamiento electoral en la España multinivel*. Madrid: Centro de investigaciones sociológicas (CIS), pp. 9-22.

CAVAROZZI, Marcelo (compilador)

2002 *El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens.

COLOMER, Joseph M.

2001 *Instituciones Políticas*. Barcelona: Ariel

2005 *Sobre los orígenes de los sistemas electorales y los partidos políticos*. Madrid: Zona Abierta N° 110.111.

COLOMER J, M. MONTERO JR., y LAGO I.

2005 *Glosario básico de sistemas electorales*. Madrid: Zona Abierta. N° 110-111.

COTLER, Julio

1995 «Political Parties and Problems of Democratic Consolidation in Perú». En *Building democratic Systems in Latin America*. Stanford University Press: Mainwaring editors, pp. 323-353.

DAHL, Robert A.

2003 *¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?* Fondo de Cultura Económica. San Diego, Ca. 187 págs.

DUVERGER, Maurice

2005 *La influencia de los sistemas electorales sobre la vida política*. Madrid: Zona Abierta, N° 110/111m.

FARELL, David y WEBB, Paul

2004 *Los partidos políticos como organizadores de campañas*. Madrid: Zona Abierta, N° 108/109.

GARGARELLA, Roberto

1995 *Nos los representantes. Crítica a los fundamentos del sistema representativo*. Buenos Aires: Miño y Dávila editores.

GOODIN E., Robert

2003 *Teoría del diseño institucional*. Barcelona: Editorial Gedisa.

GUNTHER, Richard, José RAMÓN MONTERO y Juan LINZ

Political Parties. Old Concepts And New Challengers. Oxford: Oxford University Press.

KATE. RICHARDS Y MAIR, Meter

2004 *El Partido Cartel La transformación de los modelos de partido y de la democracia de partidos*. Madrid: Zona Abierta, N° 108/109.

KOOLE, Ruud

2004 *Partido de cuadros, match o cartel. El concepto de partido cartel*. Madrid: Zona Abierta, N° 108/109m.

LAGO, Ignacio y José RAMÓN MONTERO

2005 *Todavía no se quiénes, pero ganaremos: manipulación política del sistema electoral español*. Madrid: Zona Abierta, N° 110/111.

LINZ, Juan J.

1993 *Los peligros de presidencialismo en Relaciones Ejecutivo Parlamento. Comisión Andina de Juristas*. Lima: Lecturas Constitucionales Andinas.

LINZ, J.J. y A. VALENZUELA (editores)

1998 *La crisis del presidencialismo. El caso de Latinoamérica*. Madrid: Alianza Editorial.

LANZARO, Jorge (compilador)

2001 *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS N° 28094. CONGRESO DE LA REPÚBLICA, PERÚ 2003.

LIPHART, Arent

2005 *Las consecuencias políticas de las leyes electorales 1945-1985*. Madrid: Zona Abierta, N° 110/111.

LYNCH, Nicolás

1999 *Una tragedia sin héroes: la derrota de los partidos y el origen de los independientes. Perú 1980-1992*. Lima: Fondo Editorial UNMSM.

- LÓPEZ JIMÉNEZ, Sinesio
 2006 «Democracia y gobernabilidad: actores, instituciones y condiciones». En *Cuadernos Descendralistas*, N° 20. Lima: Propuesta Ciudadana, pp. 13-33.
- MACCLINTOCK, Cynthia
 1994 «Presidents, Messiahs and Constitucional Breakdown in Perú». En *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives* (Juan LINZ and Arturo VALENZUELA editores). Baltimore and London: The John Hopkins University Press, pp. 283-333.
- MAINWARING, SCOUT y SHUGART, Mathew S. (compiladores)
 1992 *Presidencialismo y Democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- MAINWARING, SCOUT, SHUGART, Mathew S. y LINZ J.
 1994 «Presidencialismo y Democracia: una revisión crítica». En *Desarrollo Económico*. Revista de Ciencias Sociales. Buenos Aires, vol. 34, N° 35, pp. 297-319.
- MAINWARING, SCOUT y SCULLY, Y., TIMOTHY (editores)
 1996 *La construcción de instituciones democráticas. Sistema de partidos en América Latina*. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- MANÍN, Bernard
 1992 «Metamorfosis de la representación». En *¿Qué queda de la representación?* Buenos Aires: Dos Santos, CLACSO, pp. 12-40.
 1998 *Los principios el gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
 2006 *Los principios el gobierno representativo*, Versión en castellano de Fernando VALLESPÍN. Madrid: Alianza Editorial.
- MARENGHI, Patricia y Mercedes GARCÍA MONTERO
 2006 «El rompecabezas de la representación. Qué intereses defienden y cómo se comportan los legisladores latinoamericanos». En ALCÁNTARA, Manuel (editor) *Políticos y Política en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina, pp. 27-81.
- MARTÍN SALGADO, Lourdes
 2006 «Elecciones y medios de comunicación». En MOLINS, Joaquín y Pablo ÑATE, *Elecciones y comportamiento electoral en España multinivel*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- MELÉNDEZ, Carlos
Presencia de los partidos nacionales en las regiones. Borrador para discusión.
- MELÉNDEZ, Carlos y Sofía VERA
 2006 «Si todos perdieran, ¿quién ganó?». En *Argumentos. Coyuntura Electoral*, Año 1 N° 8. Instituto de Estudios Peruanos. Lima, diciembre de 2006.
- MONTERO, José Ramón e Ignacio LAGO
 2005 *La investigación de los sistemas electorales: cinco debates y una colección de artículos*. Madrid: Zona Abierta, N° 110/111.

MONSALVE, Sofía y Susana SOTTOLI

1998 «Ingeniería Constitucional versus institucionalismos histórico-empíricos». En *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación N° 10, pp. 15-27.

NOHLEN, Dieter

1993 «Sistema de gobierno. Perspectivas conceptuales y comparativas». En *Relaciones Ejecutivo-Parlamento Comisión Andina de Juristas*. Lima: Serie Lecturas Constitucionales 2.

1994 *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

1997 «La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral mi sistema de partidos». En *Apuntes para una reflexión sobre la democracia. Tres ensayos. Cuadernos de CAPEL*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. N° 197.

NOHLEN, Dieter y Mario FERNÁNDEZ (editores)

1998 *El presidencialismo renovado*. Caracas: Nueva Sociedad.

O'DONNELL, Guillermo

1992 *Delegative Democracy*. Working paper N°171, Kellogg Institute, marzo.

ORTEGA, Carmen

2004 *Los sistemas de voto preferencial: un estudio de 16 democracias*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

PEASE GARCÍA, Henry

1999 *Electores, partidos y representantes. Sistema electoral, sistema de partidos y sistema de gobierno en el Perú*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.

2003 «Debilidad estructural y crisis de los partidos políticos». En *La autocracia fujimorista. Del Estado intervencionista al Estado mafioso*. Capítulo 2. Lima: Fondo Editorial de la PUCP y Fondo de Cultura Económica, pp. 41-92.

2006 *Por los pasos perdidos. El parlamento peruano entre el 2000 y el 2006*. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República.

PENADÉS, Alberto

2005 *La elección de los sistemas electorales en las primeras democracias 1890-1940*. Madrid: Zona Abierta, N° 110/111.

PERUZZOTTI, Angelo

1998 «La naturaleza de la nueva democracia argentina. Revisando el modelo de democracia delegativa». En URZÚA, Raúl y Felipe AGÜERO, *Fracaso de la Gobernabilidad Democrática*. Santiago de Chile: Centro de Análisis de Políticas Públicas. Universidad de Chile, pp. 289-314.

PETERS B., Guy

2003 *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en la ciencia política*. Barcelona: Editorial Gedisa.

PLANAS, Pedro

1996 «¿Existe un sistema de partidos en el Perú?». En *Los enigmas del poder. Fujimori 1990-1996* Fernando TUESTA (editor). Lima: Fundación Friedrich Ebert, pp. 169-203.

PIZZORNO, Alessandro

1995 «Notas sobre regímenes representativos: sus crisis y su corrupción». En *Sociología*. Año 10. N° 2 UNAM, México.

2004 *PNUD: La democracia en América Latina*. Buenos Aires: Santillana.

RAE, Douglas W.

2005 *La ley electoral como un instrumento político*. Madrid: Zona Abierta, N° 110/111.

RUBIO CORREA, Marcial

1997 *Ley de Partidos Políticos: Las reglas que nadie quiso aprobar*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.

SARTORI, Giovanni

2002 «Representación». En SARTORI G. *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Universidad, pp. 225-242.

1994 *Ingeniería constitucional comparada*. México: FCE.

1996 «Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis». En *Sistema de partidos en América Latina*. Chile: CIEPLAN.

2003 *¿Qué es la Democracia?* Buenos Aires: Taurus.

SHUGART, Matthew y CAREY, John J.

1992 *Presidents and Assemblies. Constitutional design and electoral dynamics*. Nueva York: Cambridge University Press.

TANAKA, Martín

1998 *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

2006 *Democracia sin partidos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

TOCQUEVILLE, Alexis

1985 *La Democracia en América*. Madrid: Alianza Editorial.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando

1995 *Sistema de partidos en el Perú*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

2006 *Democracia en los partidos políticos. Análisis de las elecciones internas 2005-2006*. Lima: ONPE.

2006 *La representación Política: Las reglas también cuentan*. Lima: PUCP, Fundación Friedrich Ebert.

VAN COTT, Donna

2005 *From movements to parties in Latin America. The evolution of ethnic politics*. Nueva York: Cambridge University Press.

WARE, Alan

1996 *Partidos políticos y sistema de partidos*. Madrid: ISTMO.

ANEXO 1**LA ENCUESTA NACIONAL DEL INSTITUTO DE OPINIÓN PÚBLICA DE LA PUCP
(JULIO 2007)****Luis González Norris**

En el mes de julio del año 2007, y con el propósito de efectuar un sondeo de la opinión sobre el Parlamento y algunas de las medidas que la investigación se propuso explorar, se incluyó una batería de interrogantes que propusimos al Instituto de Opinión Pública de la PUCP. Con el apoyo generoso del Profesor David Sulmont, se seleccionaron algunas que fueron recogidas en la encuesta nacional que realizó el Instituto en julio del año 2007. A continuación, se presentan los resultados más significativos encontrados.

1. Aprobación del Ejecutivo y del Legislativo

El Presidente llegó a una desaprobación de 58,9% y la Presidenta del Congreso a 48,1. Parece así confirmarse la tendencia del paralelismo de ambos poderes en esa materia.

2. Los partidos políticos son importantes para la democracia.

La respuesta a la pregunta N° 26 establece que la opinión de la población sobre que la importancia de los partidos políticos es muy alta, pues el 64,9% respondió que los partidos son importantes, muy importantes o extremadamente importantes para que la democracia funcione bien en nuestro país. Esta conclusión es relevante si se tiene en cuenta que en anteriores encuestas se ha expresado especial desconfianza hacia estos. Sin embargo, en respuesta a otra pregunta el 37% declaró que *la democracia puede funcionar sin partidos políticos*.

3. Los procesos electorales son imprescindibles

En respuesta a la pregunta N° 28 el 85,6% de los encuestados reconocen que participar en las elecciones es *importante, muy importante o extremadamente importante para que funcione la democracia*.

4. Sin embargo, hay mucha insatisfacción con la democracia

La respuesta a la pregunta N° 35: el 63,4% de los encuestados manifestó estar insatisfecho o muy insatisfecho con el funcionamiento de la democracia en el Perú.

5. *Los congresistas son vistos como un canal eficiente para resolver problemas*

Las respuestas a la pregunta N° 45 muestra que el 65,1% de los ciudadanos estaría dispuesto a comunicarse con un congresista (o ya lo ha hecho) para tratar de resolver alguna demanda (solo el 4,3% declaró haberlo hecho efectivamente). Esto demuestra que las personas sí requieren del contacto con su representante, pero probablemente por la dificultad en contactarse directamente con él no lo ha hecho aún. ¿Es una demostración real de la sub-representación de los ciudadanos en el parlamento?

6. *El voto preferencial*

La pregunta N° 49 demuestra que el 35,7% de los entrevistados declaró haber usado el voto preferencial versus un 52,9% que declaró no haberlo hecho. Esto demostraría que el voto preferencial ya es un derecho que será muy difícil erradicar aunque lo reclamen muchos partidos.

7. *Los congresistas son recordados*

La pregunta N° 50 dio como resultado que el 66,9% de los encuestados recuerda el nombre de al menos uno de los congresistas de su departamento, reiterando la importancia que le otorga a su representante.

8. *El tamaño del Congreso*

La respuesta a la pregunta N° 78 establece que el 49,5% de los ciudadanos considera que *el Congreso debe ser reducido para que no cueste mucho*. Sin embargo, un muy importante 44,2% opina que debe haber *suficientes parlamentarios para que se pueda representar adecuadamente a la población*. Esta respuesta es importante, pues hay indicios de una conciencia que admite que existe un déficit de representación en el Congreso del Perú.

9. *¿Qué deben hacer los congresistas?*

La pregunta N° 79 indaga por cuál debe ser la función de representación más importante de los congresistas. Pide que se marquen las dos más importante. Un 50,5% consideró que lo más importante es *ayudar a las personas más necesitadas del departamento*, lo que es sin duda una acción del Ejecutivo, Nacional, Regional o Local. Es interesante ya que el 48,0% remarcó que la función más importante es *promover leyes para promover el desarrollo*. También un 40% marcó que entre las dos funciones más importantes estaba el *dar a conocer al país y a las autoridades nacionales los problemas del departamento*.

10. La renovación del Parlamento

La pregunta N° 80 indaga la opinión sobre la frecuencia de las elecciones al Parlamento. El 37,8% manifestó su acuerdo en que se siga eligiendo como hasta ahora, es decir, cada 5 años; mientras que el 59,2% considera que se debe elegir cada 2 o 2,5 años. Es evidente que la población prefiere periodos más cortos que el actual.

11. La vacancia de los tránsfugas

La pregunta N° 81 corrobora la opinión mayoritaria del 87,3% de la población que opina que los congresistas tránsfugas deben vacar del cargo.

Pero la pregunta no usó la denominación «tránsfuga» por los elementos subjetivos que conlleva, ya que puede asociarse al escándalo final del fujimorismo, cuando se compró con dinero del Estado a más de diez parlamentarios para que Fujimori tuviera mayoría absoluta. Se preguntó: si un congresista se retira o deja de pertenecer al partido por el cual fue elegido ¿estaría de acuerdo con que también deje de ser congresista? Es a esa pregunta que los entrevistados han respondido rotundamente.

12. La importancia de la participación ciudadana

La pregunta N° 83 indica la importancia que los ciudadanos dan al fomento de los mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones de naturaleza política. Un 27,2% declaró que ese era uno de los objetivos más importantes del Perú para los próximos años. En la pregunta N° 84 se comprueba esta afirmación, pues un 21,8% declaró que esta era la segunda más importante tarea del Perú en los próximos años.

ANEXO 2**ENCUESTA A LOS PARLAMENTARIOS SOBRE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA****Luis González Norris**

Se entrevistó en noviembre del 2007 a 46 congresistas de los 120, pero no se pudo concluir sino con 43 de ellos. La muestra estuvo compuesta por representantes tanto de Lima como de provincias y pertenecientes a las diversas bancadas.

Preguntas

1. *¿Diga usted cómo se relaciona usted preferentemente con sus electores?*

- a. Mediante visitas periódicas a su circunscripción electoral
- b. Mediante boletines escritos o similares
- c. Mediante asambleas locales
- d. Mediante entrevistas en radios o TV locales
- e. Otros medios

Anotar respuesta	Total	%
a.	26	60,5
b.	8	18,6
c.	4	9,3
d.	3	7,0
e.	2	4,6
Total	43	100,0

El 60,5% de los congresistas entrevistados declaró que se comunican principalmente con sus representados mediante visitas personales a su circunscripción electoral. En el caso de los representantes de Lima, declararon que visitan preferentemente a sus bases personalmente cuando son convocados o solicitados por las organizaciones de base. 18,6% de los entrevistados declaró que prepara con periodicidad variable boletines y comunicados impresos, aunque este parece ser un medio que es más utilizado por las bancadas que por los despachos parlamentarios. Prácticamente, todos los congresistas entrevistados declararon utilizar los medios de comunicación radial o televisiva, pero que estos medios son difíciles de acceder desde Lima para los provincianos.

2. *¿Cuál cree usted que debe ser su principal función en el congreso?*

- a. Presentar y promover la aprobación de proyectos de Ley que favorezcan a la mayoría de los peruanos y en particular al departamento que representan
- b. Gestionar ante el Ejecutivo la realización de proyectos de inversión, obras y servicios públicos, particularmente los que beneficien a su departamento
- c. Expresar en el Parlamento las demandas, críticas y sentimientos de la ciudadanía a la que representan sobre la marcha del gobierno y los

- problemas que la afectan, defendiendo en particular los intereses de su departamento
- d. Ejercer el control político sobre los funcionarios del Estado
 - e. Otras.

Anotar respuesta	Total	%
a.	15	34,9
b.	7	16,3
c.	12	27,9
d.	8	18,6
e.	1	2,3
Total	43	100,0

El 34,9% de los congresistas declaró que considera que su función primordial es presentar y promover la aprobación de proyectos de Ley que favorezcan a la mayoría de los peruanos y, en particular, al departamento que representan. El 27,9% declaró que su función principal es expresar en el Parlamento las demandas, críticas y sentimientos de la ciudadanía a la que representan sobre la marcha del gobierno y los problemas que la afectan, defendiendo en particular los intereses de su departamento.

3. *¿Cuál es la frecuencia con la que viaja a su circunscripción electoral?*

- a. De 1 a 3 veces por mes
- b. De 4 a más veces por mes
- c. Otra frecuencia.
- d. No viaja

Anotar respuesta	Total	%
a.	16	37,2
b.	14	32,6
c.	13	30,2
Total	43	100,0

Prácticamente el 70% de los congresistas declaró que viaja varias veces al mes fuera de la ciudad de Lima para visitar a sus electores. Los que representan a Lima declararon que no viajan y que visitan a sus electores en la propia provincia sin alejarse por más de un día. Es evidente que no hay continuidad en la visita por tener que volver a los trabajos de comisión los días martes y no poder ausentarse de Lima sino después del pleno del jueves.

4. *¿Cuántos días se queda allí cada vez que viaja?*

- a) De 1 a 2 días
- b) De 3 a 4 días
- c) Más de 4 días

Anotar respuesta	Total	%
1.	18	60,0
2.	10	33,3
3.	2	6,7
Total	30	100,0

Aquí solo se consigna a los que declararon que viajan fuera de la ciudad de Lima. La gran mayoría viaja por periodos de 1 a 3 días entre los plenos y las sesiones de Comisión.

5. *¿Le parecería conveniente que el trabajo legislativo (sesiones del pleno y de las comisiones) se concentrara en tres de las cuatro semanas del mes para que la cuarta semana las pueda dedicar a atender a sus electores?*

- a) Sí
- b) No
- c) NS

Anotar respuesta	Total	%
a.	36	83,7
b.	6	14,0
c.	1	2,3
Total	100,0	

Antes esta pregunta, la gran mayoría de los entrevistados declaró que estaría de acuerdo en la propuesta.

6. *Sin tomar en cuenta su despacho congresal, ¿dispone usted de una dependencia o personal que atienda en su circunscripción electoral a los ciudadanos que lo puedan requerir?*

- a. Sí
- b. No

Anotar respuesta	Total	%
a.	28	65,1
b.	15	34,9
Total	43	100,0

El 65% de los entrevistados declaró que tiene personal en su circunscripción electoral para atender a sus electores. Cabe señalar que entre el 34,9% de los que declararon no tener este tipo de personal se encuentran los representantes del departamento de Lima.

7. *¿Cómo calificaría usted su relación con el Gobierno Regional y los gobiernos locales de su departamento?*

- a. Buena
- b. Mala
- c. Regular
- d. No tiene relación

Anotar respuesta	Total	%
a	19	44,2
b.	5	11,6
c.	11	25,6
d.	8	18,6
Total	43	100,0

Ante esta pregunta, el 44,2% de los congresistas declararon mantener una buena relación con los gobiernos regionales y locales de su distrito electoral. El 11,6% declaró mantener una mala relación. El 18%, básicamente los de Lima, declaró no mantener ninguna relación.

8. *¿Considera usted que la prensa nacional o local está obstaculizando o apoyando su actuación como representantes de su departamento?*

- a. Apoyando
- b. Obstaculizando
- c. Es indiferente

Anotar respuesta	Total	%
a.	22	51,2
b.	7	16,2
c.	14	32,6
Total	43	100,0

Esta respuesta demuestra que un alto porcentaje de los congresistas, el 51,2% considera que la prensa es positiva para su gestión de representación y el 16,2% que la obstaculiza.

9. *¿Considera usted que la organización política por la que postuló en las últimas elecciones ha mantenido, incrementado o disminuido su presencia política en el departamento que representa?*

- a. Aumentado
- b. Mantenido
- c. Disminuido
- d. NS/NO

Anotar respuesta	Total	%
a.	11	25,6
b.	22	51,2
c.	8	18,6
d.	2	4,6
Total	43	100,0

El 51,2% de los congresistas entrevistados respondió que la organización política por la que postuló mantiene su presencia política en su circunscripción electoral, pero el 18,6% reconoce que ha disminuido.

10. *¿Considera usted que la aceptación de su imagen pública en el departamento al que representa ha aumentado, se ha mantenido o disminuido en lo que va del mandato parlamentario?*

- a. Aumentado
- b. Mantenido
- c. Disminuido
- d. NS/NO

Anotar respuesta	Total	%
a.	10	23,3
b.	26	60,5
c.	7	16,3
d.	-	-
Total	43	100,0

El 16,3% de los entrevistados reconoció que su nivel de aceptación ha disminuido en tanto que el 60,5% opina que se ha mantenido, aun cuando esta visión subjetiva esté siendo muy generosa consigo misma.

11. *¿Dispone usted de una base de datos de las principales instituciones sociales y de la sociedad civil en general del departamento que usted representa?*

- a. Sí
- b. No
- c. NS

Anotar respuesta	Total	%
a.	32	74,4
b.	8	18,6
c.	3	7,0
Total	43	100,0

El 74% de los entrevistados declaró disponer de una base de datos de las organizaciones del departamento que representan, sin embargo, se refieren a directorios y no a fuentes informatizadas y de actualización permanente.

12. *¿Cuando usted viaja al departamento al que representa para atender a sus electores ¿se reúne con mayor frecuencia con?:*

- a) Ciudadanos
- b) Organizaciones sociales
- c) Organizaciones sindicales
- d) Organizaciones políticas
- e) Otras (especifique)

Anotar respuesta	Total	%
a.	25	58,1
b.	9	20,9
c.	4	9,3
d.	5	11,6
e.		
Total	43	100,0

El 58,1 de los congresistas declaró que cuando va al departamento que representa atiende a personas individuales de manera más frecuente. Es significativo que solo el 11,6% de los entrevistados declare que se reúne con más frecuencia con organizaciones políticas.

13. *¿Cuáles son las principales materias de las demandas que recibe de los ciudadanos?*

- a. Pedidos de empleo
- b. Reclamos personales de gestión ante entidades del estado
- c. Reclamos por violación de derechos humanos
- d. Pedidos de realización de obras
- e. Pedidos para que respalde propuestas de políticas económicas y/o sociales
- f. Otros

Anotar respuesta	Total	%
a.	5	11,6
b.	11	25,6
c.	4	9,3
d.	14	32,6
e.	7	16,3
f.	2	4,7
Total	100,0	

La mayor parte de los pedidos de gestión que les llega a los congresistas están referidos a pedidos de obras (32,6%) o gestiones personales de reclamos ante algún organismo público (25,6%).

14. *¿Ha establecido usted una forma permanente de vincularse con los ciudadanos que votaron por usted en las provincias del departamento que representa?*

- a. Sí
- b. No
- c. NS

Anotar respuesta	Total	%
a.	39	90,7
b.	4	9,3
c.	-	-
Total	43	100,0

El 90,7% de los congresistas entrevistados declaró haber establecido una forma permanente de comunicarse con sus electores.

15. ¿Usted se ha puesto en contacto alguna vez con alguno de los ministros de Estado con el propósito de solicitar la ejecución de obras o realización de trámites que reclama la población del departamento que representa?

- a. Sí
- b. No
- c. NS/NO

Anotar respuesta	Total	%
g.	32	74,4
h.	9	20,9
i.	2	4,7
Total	43	100,0

El 74% de los entrevistados declaró haberse comunicado con alguno de los ministros de Estado para la ejecución de obras o apuntalar alguna gestión pedida por alguno de los electores o por organizaciones sociales del departamento que representan.

16. (Solo para quienes respondieron Sí en la pregunta anterior): indique ante qué tipo de institución ha acudido con más frecuencia para atender pedidos de sus electores:

- a. Organismos del Poder Judicial y el Ministerio Público (Juzgados, Corte Superior, Corte Suprema, Fiscalía etcétera)
- b. Organismos del Poder Ejecutivo (ministerios, organismos públicos etcétera)
- c. Organismos del Gobierno Regional (UGEL, Direcciones de Salud, etcétera)
- d. Organismos de los gobiernos locales (municipios, empresas municipales)
- e. Otros

Anotar respuesta	Total	%
a.	11	25,6
b.	29	67,4
c.	3	7,0
Total	43	100,0

El 67% de los congresistas entrevistados declaró haberse puesto en contacto preferentemente con organismos del Poder Ejecutivo y el 25,6% haberse comunicado con organismos del Poder Judicial para atender reclamos de sus electores.

ANEXO 3**PARTIDOS POLÍTICOS: UNA MIRADA DESDE EL CAMBIO DE ÉPOCA³⁵****Henry Pease García**

La mayor parte de nuestra historia republicana muestra partidos políticos débiles y en crisis, caudillismo autoritario que caracteriza la actividad política, fuera y dentro de los partidos, junto con clientelismo y prebendalismo en grados distintos pero continuos. Para mirar hacia adelante no creo que sea útil imaginar un cambio radical o vuelco de la historia, sino un proceso en el cual hay que identificar algunos ejes que conviene acentuar o enfatizar, como la institucionalización frente a la personalización caudillista o la apertura hacia la sociedad frente a la tendencia a encerrarse en un ghetto. En efecto, otro rasgo en nuestra sociedad ha sido siempre la tendencia a reproducir argollas, herencia oligárquica que permanece en nuestra manera de hacer política.

Habría que distinguir la crisis de representación de la idea de partido que, a su vez, está en crisis y de la manera de «hacer política», que ha cambiado con la revolución mediática.

No solo análisis institucional

La crisis de representación tiene que ver con cambios en la sociedad que nos alejan de la «democracia de masas», la lucha clasista por el «Estado de bienestar» en las sociedades industrializadas y las grandes organizaciones sociales capaces de negociar a partir de la fuerza decisiva de sus paralizaciones, algunas veces articuladas en América Latina con liderazgos políticos populistas. La hegemonía neoliberal, si bien no convence con la «desaparición de las ideologías», impone un «sentido común forzado» por un orden global del que solo podrá retirarse quien tenga autofinanciado su crecimiento o asegurado su margen de autonomía por alguna especialísima razón geopolítica muy difícil, tras el fin de la guerra fría. Hasta países gigantes como Brasil muestran esos límites hoy.

Las sociedades ven fragmentados los grupos y clases sociales y los intereses diversificados no son fácilmente articulables. Donde por la persistencia de la exclusión, a pesar del debilitamiento de las grandes organizaciones sociales populares, se polarizan las opciones políticas, se vive periódicamente la impresión que tiene quien se acerca al abismo y algunas coyunturas

³⁵ Documento expuesto y debatido en el segundo taller convocado por la investigación que da origen a este libro (proyecto FORD-PUCP).

encumbran figuras improvisadas, sin capacidad de ejercer su liderazgo, casi como para mostrar que «todo vacío se llena» también en política y así es fácil que el tremendismo bien manejado desde los medios resuelva el problema coyuntural. Ese fue el caso del Perú en las elecciones del año 2006. No está siendo así el caso de Bolivia o el de Ecuador, aunque predominen los rasgos de inestabilidad.

En los países andinos se requiere un análisis que incorpore más rigurosamente las variables estructurales que hoy hacen vibrar la voz de los excluidos. Si el sistema representativo no incorpora esa voz y se abre a ella, no logrará ser tal al tiempo que —también aquí— va apareciendo otro elemento inherente al modelo neoliberal que, a mediano plazo, tiene más profundos elementos de desestabilización política: la creciente conciencia de que la desigualdad crece en forma maciza.

Hay que proponer horizontes de alcance medio, postergar los modelos finalistas y buscar alternativas programáticas que fortalezcan la articulación de intereses de sectores medios y populares, incluyendo intereses empresariales y cuidarse de polarizar. No hay que ilusionarse con correlaciones locales de fuerzas, ni repetir maximalismos, pero sí asegurar el afianzamiento de condiciones democráticas incluyentes desde la propia economía; es decir, desde el crecimiento del nivel empresarial capaz de incluir al mundo popular y desde el desarrollo de capacidades en términos masivos (educación, salud, habilidades de impacto laboral).

Variedad de partidos y un sistema defendido por todos

No se sale de la crisis de representación por la radicalidad de la propuesta, sino por la capacidad de agregar muy diversos intereses y expresarlos en un liderazgo que sea difícil de aislar y no sea solo individual y caudillesco. Por aquí está el reto de los partidos, es decir, tiene que ver con diseños capaces de expresar los problemas de fondo, de la sociedad y de la economía, y por supuesto que pueden brotar variados y contrapuestos programas y partidos, con mayor o menor capacidad de acentuar el cambio social o de aferrarse a la defensa de unos u otros. Es importante asegurar que el sistema de partidos incorpore como dato firme la defensa del Estado de derecho y la exclusión de la violencia. Debería, además, propiciarse un acuerdo de base que primero garantice «que solo se excluya la exclusión» y se plantee la meta de combatir la desigualdad creciente. No son fantasías aunque suponen retos descomunales, y el solo hecho de cuantificar la realidad ayuda mucho a dialogar al respecto.

Otra idea de partido

La crisis de la idea de partido tiene que ver también con lo que ha cambiado desde la sociedad precedente, tanto en el mundo industrializado como entre nosotros. La revolución mediática se da en todo el mundo porque la vida en la sociedad actual es mucho más veloz, se trabaja mucho más horas para subsistir, se mueve lentamente la gente en las grandes ciudades y la información, así como la política, ocurre «en tiempo real» a pesar de cubrir enormes escenarios físicos.

No es por flojera que el ciudadano decide más influido por la televisión y menos por la familia, el sindicato, los grupos de barrio o círculos de actividades sociales. Muchos de estos componentes claves de la socialización política y están en crisis por sí mismos y/o por el ritmo vertiginoso de la vida en sociedad y los cambios ideológicos de la época. No han dejado de existir, pero se han debilitado.

Los partidos ya no encuentran al militante siempre disponible ni lo pueden convertir en el «militante bombero» de los sesenta (que habitaba en el local partidario después del trabajo y empleaba allí sus horas libres) ni al sinónimo de militar que abandonaba todo —estudios profesionales incluidos— por cumplir la tarea encomendada, generalmente en una organización social que había que conducir «desde la iluminada consigna partidaria».

La idea de una vanguardia iluminada por su ideología que conduce a las organizaciones de la sociedad civil introduciendo militantes, que a su vez conducen a los demás (simples mortales) por la verdad que traen desde el partido, es tan anacrónica hoy como el velocípedo precursor de la bicicleta que pocos podemos recordar. El militante —denominación que me recuerda más al militar que al ciudadano— será reemplazado por afiliados libres que ejercen su ciudadanía y hacen política de manera plural desde una diversidad de instituciones, en una sociedad civil mucho más densa y especializada, que ofrece al ciudadano muchas y diversas oportunidades de realización plena que, sin reemplazar a la política, la miran desde ángulos diversos —cada uno válido en sí mismo— según los múltiples intereses, servicios, profesiones y especialidades. Los partidos serán todo lo contrario a un ghetto: podrán aspirar a ser lugares de encuentro y a tener liderazgos capaces de articular múltiples planos. Habrá que actuar en «redes» para configurar lo que harán en el poder de una sociedad pluralista. Sus propuestas buscarán consensos y articularán lazos —que incluyen el diálogo y el desplazamiento de los contrarios— a través de la Internet, los debates virtuales y los eventos convocados por diversas entidades. No pretenderán capturar esos espacios —menos aún instituciones— como

condición para actuar en ellos. No se sentirán enemigos ni competidores con ONGs, universidades, colegios profesionales, etcétera, Respetando su especificidad, ganarán respeto ante ellos. Aprenderán así lo que es la sociedad en que viven o terminarán aislados.

En nuestra sociedad hay que revisar y reconstruir la historia para explicarse por qué hoy se valora más al «independiente» o por qué la acción de los partidos es resistida desde diversas organizaciones de la sociedad civil y viceversa. Por mucho tiempo ha habido grupos de poder neciamente empeñados en cuestionar a los partidos y culparlos de todo lo malo. Ha quedado impregnado en nuestra cultura política. Hay que dar un vuelco de prácticas, definiciones e imágenes que lleven a otra idea de partido.

La política desde una diversidad de entidades

Hoy se hace política desde una variedad cada vez mayor de entidades: ONGs, movimientos particulares, medios de comunicación, conglomerados empresariales y gremios de propietarios y de trabajadores. No interesan los camuflajes; puede estar incentivada por la crisis de los partidos, pero también porque somos sociedades más complejas y densas en su tejido social. Pero la especificidad de la política exige construir liderazgos específicamente políticos basados en esa variedad institucional.

No se respeta a muchos partidos porque es evidente su precariedad institucional y organizativa. Tenemos más «personalidades con entorno» que partidos políticos y eso no es solo por el caudillismo. Hay partidos que son solo «franquicias» que al final se alquilan, y hay partidos que languidecen a los ojos de todos. Hay que sincerar las cosas y establecer reglas que pongan claramente los mínimos. En el debate de la ley de partidos se quiso reemplazar las firmas (porque con fraude o sin él) ya no representan nada. Hay un partido que obtuvo menos votos que las firmas necesarias para la inscripción. Se optó por acreditación de Comités, y en la reglamentación de la ley convirtieron en firmas lo que era simple acreditación de existencia. ¿Alguien cree que existen? ¿En cuántos de los partidos?

¿Cuántos partidos inscritos y sin más tradición que la que exprese la personalidad que lo encabeza lograrían hoy reunir 10.000 personas en una plaza? Y esa cifra es solo el 10% de lo que fueron los mítines de cierre en la campaña electoral del PAP, el FREDEMO o IU en las campañas electorales últimas de los 80 y 90. Es cierto que hay cambios mediáticos, pero no lo es todo y ese sinceramiento está pendiente.

Para una estrategia de empoderamiento de los partidos políticos

- a. La ley debe garantizar mínimos de democracia interna y transparencia en los partidos.
- b. La ley debe garantizar financiamiento público y presencia en los medios.
- c. Institucionalización de los partidos, exclusión de los tráfugas del sistema.
- d. Menor número de partidos: facilitar la salida más que dificultar la entrada al sistema.
- e. Evaluar el caso de los partidos regionales y separar elecciones legislativas de ejecutivas.

ANEXO 4

EVOLUCIÓN DEL GOBIERNO REPRESENTATIVO

Cuadro 1. Principios y variaciones en el gobierno representativo (manin)

	Parlamentarismo	Democracia de partidos	Democracia de «audiencia»
1. Elección de representantes	Elección de una persona de confianza (1) Expresión de Vínculos locales (2) Notables.	Lealtad a un partido único (4) Expresión de pertenencia a una clase Activista/burócrata de partido (5)	Elección de una persona de confianza (10) Personalización de la opción electoral (11) Respuesta a términos de Oferta Electoral Experto en medios de comunicación El papel de la opción electoral general (12)
2. Autonomía de los representantes	Los parlamentarios votan según su conciencia	Liderazgo del partido tiene libertad de dictar las prioridades del programa (6)	Elección inducida por imágenes (la del candidato y la del partido) Autonomía parcial del Representante (13)
3. Libertad de opinión pública.	Opinión pública y expresión electoral no coinciden (3) La voz del pueblo ante las puertas del Parlamento.	Coincidencia entre opinión pública y expresión electoral(7) Oposición (8)	Opinión pública y expresión electoral no coinciden (14) Encuestas de opinión Mono
4. Juicio mediante la discusión	Parlamento	Debate dentro del partido Negociaciones entre partidos (9) Neocorporativismo	Negociaciones entre gobierno y grupos de interés. Debate en los medios/votante lotante (15)

(1) Es mediante la individualidad que los candidatos inspiran confianza y no a través de sus conexiones con otros representantes o con conexiones políticas.

(2) La elección selecciona un tipo particular de élite: los «Notables». La primera mitad del siglo XIX contempló la proliferación de movimientos extraparlamentarios [...] que organizaban manifestaciones, peticiones de firmas y campañas de prensa [...] Algunas cuestiones como la libertad de credo, la reforma del parlamento y el libre comercio no fueron planteadas en las campañas electorales ni fueron resueltas por los resultados electorales [...] Más bien fueron presentadas ante este foro por organizaciones creadas *ad hoc* y solucionadas mediante presiones externas al parlamento (250).

(3) Parlamento es un órgano deliberante en todo su sentido porque sus miembros no están atados a quienes los eligen (ni electores ni partidos, deliberan lo que piensan y llegan a acuerdos entre ellos) (252).

(4) La ampliación del electorado resultante del derecho de voto imposibilita la relación personal con los representantes. Los ciudadanos ya no votan a alguien a quien conocen personalmente sino a alguien que lleva los colores de un partido. Los partidos políticos, con sus burocracias y redes de militantes, fueron creados para movilizar a un electorado ampliado.

(5) Cuando se formaron los partidos de masas, se creía que iban a llevar a los cargos políticos al «hombre común» no solo acabarían los «Notables», sino también el elitismo [...] Estudio de Michels demuestra no solo que los elegidos cambian de posición sino que eran ya originariamente diferentes (253). En esta forma de representación, un cierto sentido de pertenencia y de identidad social determina mucho más las actitudes electorales que la adhesión a los programas de los partidos (157).

(6) El parlamentario ya no es libre de votar según su conciencia o juicio [...] está obligado con el partido al que le debe su elección. Kelsen propone una serie de medidas para el control efectivo del representante, incluyendo la dimisión obligatoria de los que abandonen el partido y que éstos sean capaces de destituir a sus representantes. El Parlamento se convierte en un instrumento que mide y registra la fuerza relativa de los intereses sociales en conflicto. Así, el que pierde las elecciones pierde todo y puede patear al tablero en vez de «tratar» de convencer a los parlamentarios del otro bloque. Por eso la democracia en partidos solo es viable si los intereses contrapuestos aceptan el principio del compromiso político. El espacio de maniobra entre límites políticos fijados aparece también en la relación entre el partido y su representación parlamentaria (259-262).

(7) En la democracia de partidos, los partidos organizan la competencia electoral y la expresión de la opinión pública (manifestaciones, peticiones, campañas de prensa). Todas las expresiones de la opinión pública están estructuradas siguiendo divisiones partidistas. Las diversas asociaciones y la prensa están relacionadas con los partidos [...] (262-263).

(8) [...] no obstante hay algo que el partido en el poder no controla, el partido de oposición y su voz [...] Si es posible llegar a compromisos, puede ser viable el orden político basado en bandos sólidamente unificados [...] (264).

(9) Las sesiones plenarias dejan de ser el foro de discusiones deliberativas. En cada bando hay una estricta disciplina de voto. [...] Como regla, cada grupo parlamentario vota de acuerdo a su actitud frente al gobierno: el bando mayoritario apoya sistemáticamente todas las iniciativas del gobierno y el minoritario se opone a ellas (264-265).

(10) Hasta mediados de los 70 los estudios electorales concluían que las preferencias políticas eran explicables a partir de las características sociales, económicas y culturales de los votantes (267).

(11) La individualidad de los candidatos parece ser uno de los factores esenciales de estas variaciones: las personas parecen votar de modo distinto de una elección a otra dependiendo de la persona en particular [...] tendencia a la personalización del poder entre el ejecutivo y el electorado [...] incluso en regímenes parlamentarios las campañas se centran en la personalidad del líder de cada partido [...] Es que (a) los canales de comunicación afectan la naturaleza de la relación representativa (radio y TV permite a candidatos volver a comunicarse directamente) [...] ha pasado la época del rol del activista y el hombre de partido, el creciente papel de las personalidades a costa de los programas es una respuesta a las nuevas condiciones en que los cargos electos ejercen su poder [...] Como consecuencia de la interdependencia económica, el entorno al que ha de enfrentarse cada gobierno es el resultado de decisiones tomadas por un creciente número de agentes. Esto significa que los problemas que han de afrontar los políticos una vez en el cargo se vuelven cada vez más impredecible ergo no están inclinados a atarse (267-270).

(12) Los ciudadanos votan por partidos diferentes en elecciones presidenciales, legislativas y locales. El voto depende de las percepciones sobre lo que está en juego. En cada elección más que expresar (sus identidades social o cultural) [...] Ninguna división socioeconómica o cultural es evidentemente más importante o estable que otras [...] los ciudadanos no constituyen una masa homogénea que pueda ser dividida de cualquier manera por las opciones que

se ofrecen [...] en tal situación la iniciativa en términos de la opción electoral compete al político no al electorado [...] los políticos, sin embargo, tienen solo una cierta autonomía: no pueden inventar con autonomía absoluta las líneas de fractura [...] como las divisiones más eficaces son las que corresponden con las preocupaciones del electorado, el proceso tiende a producir una convergencia [...] «Lo que estamos viendo surgir en la actualidad es una nueva forma de representación. Los representantes son personas que toman la iniciativa a la hora de proponer una línea de división. Tratan de identificar divisiones en el electorado y trasladar algunas de ellas al escenario público. Presentan al escenario público una u otra división social llamando la atención sobre una fractura social que antes no era aparente. Los representantes ya no son, consecuentemente, portavoces, la personalización de la opción electoral los ha convertido, en cierta medida, en fideicomisarios. Pero también son actores seleccionando y exponiendo divisiones» (271-276).

(13) Una campaña electoral [...] es un proceso de careo, contrapone varias imágenes. Tomadas aisladamente pueden significar cualquier cosa, pero el error estriba precisamente en considerarlas aisladas. Estas imágenes son, en realidad, representaciones mentales muy simplificadas y esquematizadas: al ser elegidos así los representantes tienen cierta libertad de acción en el cargo (277-278).

(14) El hecho esencial es que en la democracia la audiencia los canales de comunicación pública (periódicos, televisión, etcétera) son, en su mayor parte, políticamente neutrales, es decir no partidistas. [...] Pueden tener incluso sus propias preferencias políticas, pero no están vinculados estructuralmente a los partidos que compiten por los votos (279).

(15) «Lo que hoy se interpreta como una crisis de representación política aparece como una nueva luz si recordamos que el gobierno representativo fue concebido en oposición explícita al gobierno del pueblo y que sus instituciones centrales han permanecido sin variación» (283). La impresión de malestar en la representación se debe, sobre todo, a la percepción de que, con el auge de esta nueva élite, la Historia está dando un giro inesperado. Cuando los activistas y los burócratas ocuparon el lugar de los notables, la Historia parecía reducir la brecha entre gobernantes y ciudadanos corrientes [...] el desfase social y cultural entre la élite y la masa del pueblo es algo difícil de precisar, pero no hay razones para pensar que las actuales élites políticas y mediáticas estén más cerca del pueblo que lo que estuvieron los burócratas de partidos (284). «La impresión de crisis que hoy prevalece refleja la frustración de expectativas anteriores sobre el rumbo de la historia. Al expandir enormemente su base,

el gobierno representativo se ha vuelto más democrático de lo que nunca fue. Esta evidencia no se ha revertido; la Historia ha confirmado lo que se creía. No obstante, la democratización de la representación, el estrechamiento de la brecha entre representantes y representados y la creciente influencia de los deseos de los gobernados sobre las decisiones de los gobernantes, han resultado ser, como se ha visto, menos duraderas de lo esperado. Aunque se pueda afirmar con certeza que la democracia se ha ampliado, no se puede decir con igual certeza que sea más profunda» (283-286).

Cuadro 2. Los modelos de la política representativa (J. Abal Medina)

	Modelo Parlamentario	Modelo de masas	Modelo electoral
Época de auge	1830-1890	1910-1970	1980 - ?
Espacio geográfico de aplicación	Europa Occ. y América. Anglo-sajona (incipiente en América Latina)	Europa y menos claramente América Latina	América y Europa (más claramente en las regiones urbanas).
Tipo estatal	Reducido; Liberal	Amplio, «social» o Keynesiano de Bienestar	En reducción «Post-social»
Tipo partidario	Parlamentario o de notables	Burocrático de masas o de integración	Profesional electoral o «atrapa todo»

PANEL: JORGE DEL CASTILLO, AURELIO PASTOR, FRANCISCO MIRÓ QUESADA RADA, NELSON CHUI, ALBERTO ADRIANZÉN, FRANCISCO EGUIGUREN.

Henry Pease García:

Nos acompaña el Presidente del gobierno regional de Lima-Provincias, Nelson Chui, que no estaba en el programa por un problema de comunicación. Su presencia nos permite tener entre nosotros esta dimensión central del Perú de hoy, yo ya no hablaré, vamos a tener intervenciones de 15 minutos y al final una última rueda de 5. Le doy la palabra al Presidente del Consejo de Ministros Dr. Jorge del Castillo, en primer lugar.

Jorge del Castillo:

En primer lugar quiero agradecer la deferencia de habernos invitado a este seminario y nuestra congratulación a la Universidad por estos 90 años. Me parece que la propuesta del doctor Pease es muy interesante y es, sin duda, la

consecuencia de dos vertientes: del estudio académico y también de la experiencia que ha tenido Henry Pease en el parlamento y en general de la vida política, en la cual ha influido siempre positivamente. Nos conocemos más de 20 años y hemos trabajado juntos desde la Municipalidad de Lima, luego hemos coincidido en muchas decisiones, y quizás dentro de estas la más importante fue haber estado en la misma trinchera cuando se luchó por recuperar la democracia en el país. Coincidió con muchas de las propuestas acá señaladas; por ejemplo, me parece bien la bicameralidad, estamos de acuerdo en eso. Pero cuando se ha querido hablar seriamente de ese tema automáticamente los medios y mucha gente influenciada, o por propias convicciones, han aplastado la idea. Inclusive contribuyó ese rechazo a la frustración —una de las razones por cierto— de un proceso de reforma constitucional el cual teníamos sumamente avanzado. Resulta un tanto extraño, a estas alturas, pero este año se ha querido renovar la idea de la reforma retomando todo lo que hicimos en ese tiempo, quizás también por quienes se encargaron de frustrarlo. Porque fue una buena idea y yo diría un paso adelante, una reforma constitucional de fondo para el país, que no consistía en pasar por una Asamblea Constituyente sino por un proceso consensuado, que hubiera permitido afirmar una serie de ideas, que hubieran sido sumamente importantes y un buen cimiento para el proceso de reforma política y de reforma del Estado.

Estamos completamente de acuerdo con la vacancia automática, creo que hay que buscar mecanismos así, que sancionen drásticamente el transfugismo, que hay que llamarlo por su nombre, porque creo que eso le hizo mucho daño a la política y se le sigue haciendo.

La valla electoral pienso que ha tenido buenos resultados. Fue una inclusión que hicimos en la ley de partidos. Y en las próximas elecciones será del 5% como corresponde. Creo que ayudó a evitar un fraccionamiento adicional, pero todavía hay mucho fraccionamiento, y esto hace pensar sobre la conveniencia de que la elección parlamentaria no se realice necesariamente acompañando la primera vuelta, sino probablemente a la segunda, y estoy completamente de acuerdo con la renovación parcial del Parlamento.

La elección congresal, no en la primera vuelta, puede contribuir a evitar un fraccionamiento que finalmente frustra la acción del gobierno o la puede obstaculizar severamente y promover fácilmente un proceso obstruccionista de la acción ejecutiva. No porque haya más fraccionamiento parlamentario es más eficiente el Parlamento, es al revés. Yo creo que lo afecta demasiado. Tanto es así que los votos sueltos, por llamarlos de alguna manera, dan como resultado

minorías que en la práctica lamentablemente no son consecuencia de minorías que tienen una posición ideológica. Que a lo largo del país ha habido minorías, incluso del propio partido aprista. Pero ahora resulta que hay determinadas minorías o representantes aislados que más bien se convierten en una valla para los mecanismos de concertación, y la concertación la hacen sobre la base de lo que yo doy a cambio por esa concertación; así; en la medida de que «tú me das todo lo que yo te pido» se dan concesiones inadmisibles, y eso es muy perjudicial porque es una forma de corruptela que hace daño.

Así que mejor es la lógica que se definió con la Ley de Partidos Políticos, para desarrollar un proceso que permita afirmar un sistema político sobre la base de dos o tres movimientos sólidos, máximo cuatro, que participen en la alternancia del poder. No es buena una dispersión —tenemos siete grupos parlamentarios—, donde los grupos van cambiando, se van adaptando a cada nueva realidad. Eso me parece muy pernicioso.

Creo que el voto voluntario es una cuestión importante, que también lo intentamos en alguna reforma, pero no prosperó porque algunos piensan que era regalarle la elección al APRA. Eso no es así. El voto voluntario es, a mi juicio, una posibilidad para poner la decisión del país en manos de quienes están comprometidos. Pero si al 24% no le interesa la democracia, ni quiere saber de ella, entonces finalmente serán esas minorías las que terminan decidiendo. Es importante por ello reflexionar sobre el voto voluntario, para que los ciudadanos comprometidos con el país sean los que tomen la decisión, y esto no significa beneficiar a un partido absolutamente.

Hace muchos años, cuando se instauró la representación en las municipalidades, había un gran fraccionamiento entonces siempre terminaban aliándose los perdedores contra quien ganaba. En la práctica era la mayoría de opositores versus el alcalde. El alcalde estaba atado de manos. Es así que hace ya unos años se cambió la ley para darle gobernabilidad a los municipios y el mismo esquema se ha seguido en el tema regional. Creo que eso es bueno y va en la línea de lo que he propuesto: una elección parlamentaria en la segunda vuelta, no en la primera, para que el gobierno que haya sido elegido tenga un mayor respaldo en el Congreso o en el Consejo Regional o Municipal.

Además de todas estas cosas que he dicho, quiero expresar algunas ideas adicionales, porque de la experiencia de tener responsabilidades ejecutivas y legislativas se pueden extraer algunas conclusiones que quisiera señalar.

En primer lugar este alejamiento de la población respecto de la política, de los partidos y del sistema democrático nace de una visión de que a la democracia

no le resultan las cosas. En todo gobierno es así, aquí y en todo el mundo, los ciudadanos están insatisfechos y son casi el 75%. El 90% responsabiliza a los políticos, «que lo hagan otros, yo no soy responsable», se dice. Entonces aquí hay que acercar más las decisiones al ciudadano. Estamos claros: la democracia no puede limitarse a votar cada cierto tiempo, hay que fortalecer los mecanismos de participación ciudadana.

En el Acuerdo Nacional hay un cimiento interesante pero con proyección de largo alcance, por lo que el esfuerzo realizado hasta ahora todavía no es suficiente. Creo que hay que buscar mecanismos de mayor cercanía en la toma de decisiones, para que la gente se involucre, comparta, tome conciencia y respalde o rechace una posición. Necesitamos que la gran mayoría de ciudadanos se comprometa o, por lo menos, que se comprometan sus representantes directos; por ejemplo, si tenemos que tomar una decisión sobre un proceso de inversión de minería como en Majaz, ¿quién tiene más idoneidad para discutir, los campesinos de la zona o los parlamentarios por Piura?, evidentemente los campesinos de la zona. Entonces nosotros hemos establecido un mecanismo de diálogo directo con la gente. Estos mecanismos de diálogo son fundamentales, y coincido con la frase que dice que gobernar no es mandar e imponer, hay que convencer a la gente. Los mecanismos de diálogo que hemos establecido —y mucha gente me critica diciendo que esto parece un comedor popular porque hay tantas «mesas»— creo que son necesarios, y dan resultados. Puede haber un revés en algún lugar, pero es fundamentalmente un proceso de inducción, y la población va tomando decisiones, las va compartiendo. También las critica; no todos piensan igual, pero todos tienen la oportunidad de expresarse directamente, y además están sus parlamentarios y asesores. Ya lo habrán visto en la televisión, y eso sirve para que la gente se informe y se exprese, eso es bueno. Entonces, pensando en este tema, se plantea esta iniciativa de dar un paso adelante en formular institucionalmente el diálogo planteando en el pacto social. Después del terremoto el tema se enfrió, pero eso no significa que la cosa esté cerrada, sino al revés, creo que es importante, deberíamos estimularlo más, porque no es que sea un estamento fijo, es un pacto móvil, según los temas o materias y los lugares puede ir cambiando de interlocutores; pero lo interesante es que ahí se le puede dar asiento a gente que usualmente no tiene representación directa, no tienen confianza en su representación o, por ejemplo, si hablamos del sector laboral, podría tener asiento el sector empresarial y los trabajadores, aquellos que no se sienten representados ni por la central laboral ni por el gremio empresarial, que son la mayoría. Por que si hablamos de trabajadores, solo

10 ó 15% están sindicalizados, la gran mayoría está fuera de los gremios o son informales, independientes, no están en un sindicato o no querrán que nadie los represente, pero tendrán sus propios mecanismos para hacerse representar. La gran mayoría de empresarios del Perú no están en los gremios empresariales, son los que están afuera, en las provincias, en su casa en Villa El Salvador; están trabajando en la azotea, en un garaje, eso es lo que da más trabajo en el país actualmente. Entonces tenemos ese nivel de informalidad que llega a casi 90%, ahora, pero son ellos quienes generan más trabajo. ¿Cómo no tomar en cuenta a ese sector?

La otra parte importante para lograr que se recupere esta cercanía de la población hacia el Estado y por tanto a los políticos, es que el Estado tiene que ser eficiente desde diversos puntos de vista: cordial desde una ventanilla, con trámites apropiados, no enviando todo a las calendas griegas. Creo que ese es uno de los factores fundamentales, por los que la gente puede apreciar lo positivo de un Estado. Además, un Estado debe tener sin duda una buena economía, porque en el fondo el tema económico es sustancial. Nosotros podemos tener el mejor sistema político, pero si la económica está quebrada, simplemente no sirve. La gente lo refleja en bienestar, en trabajo, lo refleja en condiciones de vida, en un nivel apropiado y en apreciar que en el Perú se va incluyendo a todos progresivamente. Y ese es el gran tema, con el que debería concluir. Me parece que es esencial, y es una cosa de la que siempre hemos hablado. Existe en el país, y no solo en el Perú sino en América Latina, y es probablemente una de las razones sustanciales de ese sector colectivo que subsiste en las encuestas. Es que a veces se piensa que cada periodo presidencial es «un reempezar la historia del Perú». Y eso no es así. Creo que hay que aprender a mantener unos factores de continuidad en los temas centrales; uno puede discrepar del gobierno, ser el gran opositor, pero hay ejes centrales sobre los cuales debemos mantener la línea, y eso es lo que va permitir afirmar un proceso de desarrollo económico social sostenible, sin el cual no hay posibilidad real de sostener seriamente la democracia, porque con desarrollo económico sostenido es que podrá hacerse un desarrollo humano económico y social, también sostenido, para poder incluir a ese tercio de peruanos que están fuera de la economía y fuera de la decisiones. Por tanto esta forma de hacer política con eficiencia y seriedad es también esencial y sustancial para el reenganche; vamos a llamar así lo que se puede denominar «la política con la ciudadanía». Si no hay estos niveles de eficiencia, y por tanto buena economía y creciente infraestructura, mejores telecomunicaciones, mejores carreteras, obras completas.

Así es, por eso ese enganche es fundamental, inclusive a los parlamentarios de oposición les conviene que el gobierno haga obras, si no también le dicen: «usted no ha hecho nada». Por eso confío mucho que una fórmula de pacto social y de diálogo alturado y amigable, donde se puede mantener discrepancias, sin duda con mucha altura y responsabilidad, puede ser una fórmula —y de hecho lo practicamos— de superación política. De seriedad de la política, de obtención de resultados, y de superación para darse cuenta de que nuestro país está progresando, mejorando por el consenso de las partes.

Francisco Miró Quesada Rada:

Me queda felicitar a Henry Pease por este trabajo técnico y riguroso no solo por contenido sino por el proceso. Es la segunda vez que vengo a la Católica para debatir el tema de la reforma del Estado, y lo que veo es que hay una continuidad, una sistematización, y eso quiere decir que el tema se está tratando a fondo con seriedad y rigor. Yo quisiera analizar algunos conceptos que están aquí en el trabajo de Henry, y de allí derivar algunas ideas que podríamos reflexionar todos lo que estamos aquí.

Hace mucho tiempo que hay crisis de representación y esa crisis no solamente se da en el país y América latina, sino que es mundial, y esto es así porque se han producido cambios importantes en relaciones políticas, económicas y sociales, y no solamente hablo de los representantes del pueblo o de los poderes donde el pueblo se encuentra representado, no solo del Parlamento, del Municipio o Gobiernos Regionales —o, como en Estados Unidos, los gobiernos federales— o representantes de otras entidades, por ejemplo los medios de comunicación y eso obedece a la conjunción de diversos elementos y —lo que parece paradójico— se debe a que hay más democracia. En una democracia que Anthony Giddens, en el contexto del análisis de Europa, la llama democracia cotidiana, el ciudadano está hasta cierto punto informado y preocupado por lo que pasa en su sociedad y también las tecnologías —sobre todo Internet— están contribuyendo a que esta democracia cotidiana permanente, de relaciones sociales sencillas y comunes, empiece a manifestarse en la sensación que tiene el ciudadano que ahora puede tener —potencialmente al menos— más poder que antes, y es obvio que esto obedece a la necesidad de comprender algunos de los elementos, ya no de la crisis de representación sino que podría contribuir a superar la crisis de representación, sin dejar de lado la participación.

Henry Pease insiste en que la transparencia es fundamental para sincerar la toma de decisiones. La cosa es transparente cuando la podemos ver detrás, adentro, no cuando decimos el mar está transparente y se ven los pescados porque no está turbio. La transparencia implica claridad probablemente, y hay que tener una cultura de la transparencia. Hay personas que son transparentes, abiertas, hay personas que no lo son, que no dan más de su espacio, que no quieren abrirse a los demás. Bueno pues necesitamos un Estado transparente, generar una cultura de la transparencia para superar la cultura del secretismo que nos viene —a mi entender— desde la Colonia. Los asuntos políticos son asuntos públicos, no son asuntos privados, incluso en una empresa privada el gerente rinde cuentas al directorio de su gestión, en consecuencia esto significa que el problema no es sencillo, porque hemos estado acostumbrados —dentro de la estructura del Estado, por ejemplo, el proceso de toma de decisiones— estamos hablando de la administración pública donde se esconde la información. Lo político es lo público, la ciudadanía debe estar informada de las decisiones que toman sus autoridades, de la información, de la documentación que viene de las entidades públicas, tienen derecho a exigir a fiscalizar, y por supuesto a acceder a la información.

Uno de los problemas —este es el segundo vinculado a la transparencia— es también la falta de información, Jorge del Castillo ha dicho que ha habido una reforma de la Constitución, y muy pocos están informados de este proceso. Entonces la información es fundamental e implica mayor conocimiento de cómo funciona la entidad pública, mayor conocimiento del funcionamiento de los partidos políticos y de los mecanismos y procesos de decisiones del parlamento. Henry Pease habló de educación cívica, precisamente educación cívica es educación política y esta se adquiere con una información adecuada. Los medios de comunicación deben contribuir en esa dirección, debería haber programas de cultura política, por ejemplo, en canal 7 u otro canal particular. En algunos países hay hasta programas de cultura política con dibujos animados para niños, para que poco a poco se asuman ciertos principios y valores de la democracia.

El tercer elemento o concepto es el de «empoderamiento», ¿cómo empoderarnos?, ¿cómo podemos tener poder?, me refiero a la sociedad civil. Creo que una sociedad es más democrática mientras el poder se está distribuyendo en la sociedad civil. Aquí nos encontramos en una situación de equilibrio en lo que significa la democracia representativa y participativa. Una sociedad, un Estado es más democrático en la medida en que promueve y genera las condiciones

para eso que hemos denominado «democracia cotidiana». En esencia constituye un proceso para ir construyendo una cultura de la democracia que supere algunos elementos históricamente heredados y que es la cultura del autoritarismo. Hay que construir una sociedad donde se vayan asumiendo valores, actitudes, prácticas, conductas y comportamientos democráticos; una sociedad donde la norma funcione, no en cuanto a su ejecución sino a su relación con nosotros, entonces darle a la norma un sentido social y aplicativo. ¿Cómo podemos empoderarnos? Obviamente el proceso no es solamente de transferencia de poder. Yo no he hecho un estudio, no sé si algún politólogo ha hecho un estudio así en el Perú, para analizar cuánto está concentrado el poder en el Perú. Hasta donde llega mi información, dicen que la economía todavía se está concentrando en un 3% de peruanos. Pero ¿cuánto está concentrado el poder en el Perú? en 1%, 2% de peruanos, 5%. Ya no es un tema solamente de participación sino de decisión, quiénes deciden, como ven se ha explicado hace unos minutos. Bueno abramos espacios de consenso, mayores espacios y canales para que se pueda decidir. Por ejemplo, ¿por qué no se establece normativamente que ciertas normas, que tengan un interés nacional, se pongan a debate y se convoque a un referéndum, y posteriormente el congreso se pronuncie? También para ciertas normas regionales, ciertas ordenanzas municipales, y me refiero a la rendición de cuentas. Un alumno de la escuela de ciencia política me contó que su profesor puso como práctica que llame a un regidor para pedirle una cita, para que le rinda cuentas, y el muchacho llamó y le dijo la secretaria le dijo ¿cómo?, ¿si quiero saber que está haciendo este señor, quiero que me rinda cuentas!; claro, no estamos acostumbrados porque no tenemos una cultura de accountability. Entonces pues es importante tomar en consideración ese elemento.

El reconocimiento del otro, significa el reconocimiento de nuestra socio-diversidad, nuestro multiculturalismo. Esa es la alteralidad que implica la inclusión de diversos sectores al proceso social económico y político, eso es profundamente democrático. Cuántos compatriotas del ande o de la amazonía, todavía no ejercen sus derechos ciudadanos, entonces la alteralidad, el reconocimiento del otro es fundamental. Tenemos que superar los mecanismos de exclusión, que también son consecuencia, de un proceso histórico, que implica buscar la inclusión de diversos sectores al proceso social y económico. Entonces hay que crear esos sistemas.

También la autonomía, autónomos en cuanto decidimos qué vamos a hacer con nuestro destino. Como individuos, autónomos porque tiene que

ver cómo nos gobernamos. Autónomo en cuanto ciudadano, pedimos a la autoridad que haga tal o cual cosa. O buscamos diálogo, pero también la autonomía institucional; y en este caso como bien se ha mencionado, muy importante tomar en consideración, para mayor distribución del poder, es necesaria la autonomía de los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

Creo que es muy importante generar condiciones para ir construyendo un Estado en donde se pueda combinar prácticas entre las autoridades elegidas, los funcionarios y la sociedad civil. En cuanto a los funcionarios creo que hay que hacer una reforma profunda en el aparato del Estado, está bien que se haga una reforma administrativa pero el problema está más allá de lo administrativo, pues el problema es de gestión. ¿Cómo tener un funcionario público que cumpla? Que cumpla con tener una vocación de servicio a la comunidad, y eso es ya un problema ético. Yo adquiero un cargo con mentalidad pública al servicio de la comunidad y hay que ver qué capacidades o herramientas tienes para poder gestar y tomar decisiones a fin de resolver un conjunto de demandas que vienen de la sociedad. En ese sentido creo que ya hay avances de una Escuela Superior de Administración Pública. Una ENA como tienen los franceses. Donde aquellos que quieran acceder a los más altos niveles de la gestión pública, entren allí como un posgrado. Existe una ley, eso fue aprobado en el Parlamento anterior, lo que pasa es que se dice que falta el reglamento. Si falta el reglamento, habrá que hacerlo. Esto es fundamental para tener funcionarios, no solamente con vocación de servicio, sino con capacidad de gestión en el aparato del Estado.

Aurelio Pastor:

Regresamos al seminario de reforma del estado para analizar el desarrollo de los temas tratados en el seminario del 2006, pues en el lapso de un año se han dado acontecimientos políticos que son materia de análisis. Por ejemplo, hoy podemos saber cuáles son las posibilidades reales del actual Parlamento para poder impulsar estos cambios que se proponen: un año atrás era un Parlamento que empezaba y sobre el cual se habrían cifrado esperanzas y se tejían una serie de posibilidades para llegar a entendimientos. Hoy también podemos analizar qué es lo que ha ocurrido con los gobiernos regionales, porque hace un año no funcionaban dentro del marco de una política de descentralización básicamente presupuestal. Y eso tiene mucho que ver con lo que se ha señalado en la exposición inicial.

Primero porque los temas centrales que no han terminado de definirse en el parlamento como son: el voto facultativo sobre el cual podemos analizar varias temas; la bicameralidad como parte de la reforma del poder legislativo; la reforma en la administración de justicia —que hemos trabajado varios meses— todos pasan por una necesidad de consenso para poder implementarse. Hoy día, después de este *tour* que ha hecho el Presidente del Congreso por las diversas bancadas, nos hemos dado cuenta de que no hay agenda. Y que no hay posibilidad de hacer agenda sobre los temas realmente importantes que son los que pasan por una votación calificada, tanto en reforma constitucional como en reforma de leyes orgánicas. Esa es la realidad. Entonces es importante plantear un punto que fue sometido a análisis en la exposición, y es ¿de dónde parte el problema del Parlamento? Pienso que de parte del sistema de elección que tenemos, nosotros no podemos tener un Parlamento como se elige hoy en día, en la primera vuelta electoral; donde la población tiene una sábana 20 candidatos presidenciales y listas parlamentarias, y con una valla del 4% que fue aplicada el 2006, pues esto ha demostrado que no se puede evitar el archipiélago que hoy tenemos en el Congreso. Probablemente la barrera del 5% que tendremos en el 2011 haga poco también. ¿Es correcta la forma cómo hoy elegimos al parlamento? ¿Está bien? ¿Nos permite afianzar un gobierno más serio, con mayor estabilidad jurídica o tenemos que cambiarlo? Personalmente creo que tenemos que cambiarla. Lamentablemente para cambiar el sistema de elección del parlamento se necesita votación calificada en este parlamento, que no tiene votaciones calificadas. Esa es la verdad, de manera que seguiremos haciendo este ejercicio intelectual, a pesar de que hay quienes han pedido al parlamento, especialmente a la Comisión de Constitución que deje de debatir temas que no tienen consenso. Entonces le han sacado también a la Comisión la posibilidad de debatir los temas importantes, porque son los que no tienen consenso. Mientras los temas que sí tienen consenso son los temas que son absolutamente intrascendentes. Si vamos a sacrificarnos, por la posibilidad de tener consenso en los temas trascendentes del parlamento, entonces deberíamos tener menos espacios de debate, porque no tiene mucho sentido. Por eso debemos cambiar el sistema de elección del Parlamento. Probablemente pasándolo conjuntamente con la segunda vuelta, que nos permita armar bloques mayores. Pero que esos bloques mayores tengan un compromiso mayor de oficialismo y oposición, y la obligación de concertar. Quizá a través de la reducción del período parlamentario, a dos años y medio o a tres, obligue al parlamentario a estar más cerca de su representación. Porque esos

periodos de cinco años los alejan totalmente, y no solo a los parlamentarios sino también a las otras autoridades, a los alcaldes, etc.

He tenido la suerte de ser por segunda vez parlamentario de provincias, y vayan a ver si los alcaldes de distrito, visitan a sus propias poblaciones, caseríos o centros poblados. Tampoco van, no va nadie, y eso es parte de lo que desacredita al sistema político porque vienen cuando hay un proceso electoral y luego no vuelven más. Entonces la gente pierde confianza en sus autoridades por la falta de comunicación, de diálogo, de estos foros donde uno pueda hablar directamente con su representante. Esa ausencia de diálogo genera desconfianza en las instituciones y en el sistema democrático. Allí hay un tema, cambiemos, disminuyamos los periodos. En los Estados Unidos se hace cada dos años, como se ha recordado. Pero tiene que haber mayor representación. El meollo está en la representación del país, hay muy poca consideración por la representación, por el propio parlamento; recuerdo que en el parlamento anterior, me la pasé gran parte del tiempo, casi cinco años exigiendo un debate sobre el tema cocalero porque le interesaba a mi región, pero no había proyecto de ley. O sea el Parlamento debate siempre y cuando haya un proyecto de ley sobre ese tema, sino no se debate; siempre he creído y he tratado de ser absolutamente radical para que se me preste atención en este tema. Creo que el parlamento debería legislar por excepción, entonces ¿qué tanta leyes debemos debatir?, no es importante acaso priorizar los temas que tienes que ver con los problemas cotidianos de la gente como lo hacen otros países que poseen una democracia más desarrollada. Entonces hagamos que nuestra democracia sea también dinámica, para que la gente que está viendo al parlamento sienta el día a día, y no solo esos temas extraños que se convierten en leyes, y que nadie entiende, conoce o aplica, prioricemos la parte de ese debate que es también representación. En síntesis, es importante debatir los temas cotidianos de la gente, en buena cuenta el parlamento es el pueblo, y ellos quieren que se debata lo que les interesa, que se debata lo temas de los cuales se habló en la campaña, por ello creo que es importante revisar ese sistema.

Tengo la dificultad de estar absolutamente convencido de que para cambiar el sistema del parlamento no hay votos. Ahora hay un problema general en los 25 gobiernos regionales. Los presupuestos no se están usando y eso implica que la gente esté reclamando en cada lugar. No es posible que en Pasco se use el 13% a noviembre, y no es posible que las 10 regiones no lleguen al 50% de su presupuesto de ejecución o que los perfiles —que se cuentan por cientos en la página web de los gobiernos regionales— no tengan expedien-

tes técnicos. La gente no cree en la democracia porque creyó que la democracia venía con el gobierno regional. El Presidente anunció que iba a haber prerrogativas y el presupuesto, y ahora resulta que ni las prerrogativas, ni el presupuesto, ni los gobiernos regionales le traen las obras que quieren tener. Acá en la Universidad Católica, tenemos este debate como una vocación intelectual, pero para la gente del interior la democracia se traduce en tener su puente, su escuela y su posta. Eso es lo que entiende por democracia y por eso prefieren la democracia de la cual también habla este documento interesante que Henry Pease nos alcanzó para provocar este debate, también no diferencia un sistema autoritario de uno democrático porque simplemente es más democrático el que le otorgue algo concreto. Recuperar la relación con la gente y su interés y su acercamiento a las instituciones pasa por respetar esto justamente, lo veo en mi región, lo veo en otros lugares, en otras regiones. Creo que son temas que hay que discutir, efectivamente necesitamos que todo el aparato se mueva más, y ahí debe entrar lo que hace un momento se menciono, el voto facultativo, esto puede favorecer al sistema para que los políticos dejemos de estar confiados, digamos no importa, no es necesario, ir atraer a la gente porque tiene miedo a una multa; hagamos política, salgamos a hacer política, salgamos a comunicarnos con la gente, a organizar y a explicarle a la gente para así recuperar la institucionalidad; y el voto facultativo sí nos sirve para eso, porque aun nosotros con la organización que tenemos, también tenemos que duplicar nuestros esfuerzos para llegar al electorado, para conversar y convencer a la gente.

Nelson Chui:

Uno de los grandes problemas que hay en nuestro país es la fragmentación del Parlamento, pero también hay países sin Parlamento, por ejemplo: el caso del Presidente de Ecuador, lo que demuestra el caudillismo, que es algo común en los países de América Latina. Sin embargo, lo que me preocupa básicamente en referencia al congresista Aurelio Pastor, es que está tan fragmentado el Congreso, que un tema tan central como es la reforma del Estado hasta ahora no la tratan. Acepto que hay otros temas en que no se pongan de acuerdo, pero este tema es medular y es importante que todas las bancadas se pongan de acuerdo, ya que la reforma del Estado es la única vía que nos permitirá salir adelante.

La bicameralidad como lo manifestaron todos es algo que la mayoría de los ciudadanos consideramos fundamental, que haya Cámara de Diputados y Senadores como era antes. Y creo que es la mejor forma para que haya una cámara reflexiva, para que las leyes sean mejor.

Si nosotros pensamos en la reforma del Estado, esta se inicia en el país con la descentralización, que es la reforma hasta ahora más importante, y luego —dentro de ello— la regionalización. He sentido en carne propia la importancia que tiene la regionalización, un ejemplo de ello es que nosotros como gobierno regional pudimos apoyar casi inmediatamente a los damnificados del sur, mientras que el gobierno central demoró un poco más. Pero ya que puedo responder al congresista Aurelio Pastor sobre la capacidad de gasto, nosotros como gobierno regional encontramos un presupuesto que no fue participativo, y la ley establece que sea participativo de esta manera. El ministro de Economía nos dijo «ustedes están sin presupuesto», y se hizo una gestión especial con el Presidente de la República y el ministro de Economía para que salga una ley especial que nos permitiera tener presupuesto y hacerlo participativo. Así, obtuvimos presupuesto. Lo otro, lo que ha dicho el señor Aurelio Pastor; tuvimos un presupuesto de apertura pero de solo 30 millones y a octubre hemos gastado 30 millones, es el 100%. El asunto está en que si en mayo nos dan un presupuesto adicional y en junio más de 40 millones del canon, entonces no pueden medirnos el gasto de junio a septiembre u octubre, debería ser de junio a junio teniendo en cuenta todas las dificultades que tenemos con el SNIP y el CONSUCODE, que como saben alargan mucho los procesos. También pensamos que debería haber un SNIP social, porque el SNIP solo contempla la parte técnica. Yo por ejemplo me he demorado un poco en llegar a este panel, porque estaba en el Ministerio de Transportes, y allí veía en el caso de una carretera de Huacho, la carretera Huacho-Sayan-Churin-Oyón. Para hacer el perfil se demoró casi medio año y para llegar a la construcción son casi dos años y después viene el estudio definitivo de seis meses más, entonces definitivamente no es que no haya capacidad de gasto, y eso le pasa al gobierno central también seamos justos, no solo es culpa de los gobiernos regionales solamente. Estamos en un proceso de aprendizaje pero hay una serie de limitaciones, no obstante también hay que decir que hay una casería de brujas de muchos medios de comunicación contra los gobiernos regionales.

Una de las cosas que he revisado rápidamente es el tema del distrito electoral. Los que rodeamos a Lima que somos más de 500 mil ciudadanos, merecemos tener un distrito electoral para tener nuestros parlamentarios. Somos el único gobierno regional que no tiene distrito electoral. Cuando queremos defender los límites llamamos a los congresistas, y todos son de Lima Metropolitana, ninguno es de Lima-provincias. Aquí comparto la premisa que hace Henry Pease, de que Lima debe dividirse. Los Conos de Lima Metropolitana

también deben tener representación. No solamente los que viven en la zona de San Isidro, San Borja, Miraflores; sino también los conos. Creo que eso es importante para que haya una mejor representación. Otro tema a colación también, es que en las elecciones de los presidentes y los alcaldes, no se debería permitir la vivienda múltiple. Debe ser vivienda efectiva, la residencia efectiva consiste en que viva con su familia en esa zona, hemos tenido problemas con personas que nacen en un sitio, trabajan en la mañana en una ciudad y los fines de semana en otra, y tienen tres residencias, y pueden postular a dos o tres sitios diferentes, entonces se tiene que hablar de una residencia efectiva donde vivan con su familia, para justicia de la representación.

La revocatoria es importante y todos estamos de acuerdo, pero hace poco se planteó un proyecto de ley, que felizmente los presidentes regionales rechazamos; donde se planteaba la revocatoria todos los años, entonces ¿qué iba a pasar?, que las autoridades van a estar defendiéndose constantemente y entonces ¿cómo van a trabajar? Esa fue una aberración, un gran error. Pero también hablaban de disminuir la valla, ¿qué pasa con esto?, que si se disminuye notablemente ello, genera que se unan todos los demás opositores, y por ende comienzan todos los años a hacer revocatoria, y de aquí a un año habría revocatoria en todos los distritos, y sería un caos en Lima y provincias. Pienso que ello no ha pasado hasta ahora y espero que no pase, ya que sería una lastima que en vez de avanzar y dar gobernabilidad estemos yendo contra la gobernabilidad territorial.

Cuando se crearon los gobiernos regionales el presidente presidía el consejo regional, posteriormente hubo división de poderes. Pero aquí había que definir bien las función de los consejeros, pues hay consejeros que quieren ordenar a sus Presidentes Regionales para que cambien a sus funcionarios, y estos son cargos de confianza; es como que el Presidente de la República con sus Ministros, ellos no pueden decir «cambien ustedes a tal ministro» pero lo hacen constantemente, y crean ingobernabilidad; entonces deberían interpelear a los funcionarios como lo hace el Congreso con preguntas por si fuera el caso. Pero creo que este sistema genera confusión, y como al parecer les han dicho que son congresistas quieren carro, asesores, etc. La cosa esta degenerando. Si se sigue así los regidores pedirán lo mismo.

Ahora dentro de la reforma del Estado hay algo que se viene dando y que es fundamental: la participación ciudadana. Sin embargo, hay muchas autoridades que lo hacen porque es obligatorio, no por convicción, y esto ocurre sobre todo con autoridades elegidas. Nosotros por ejemplo, hemos hecho

consultas en salud, han votado 200.000 personas, la ONPE ha participado, han votado jóvenes de 14 años para que digan qué esperan de la salud. Estoy seguro de que esto debe ser una práctica generalizada, porque esto es vinculante para el plan de desarrollo porque nos permite introducir estos pedidos en la misma población creando legitimidad de la política. Igual debe ser en educación, donde participen los jóvenes, los padres de familia, los profesores, la población en general.

Alberto Adrianzén:

Estoy de acuerdo con las propuestas de Henry Pease sobre la bicameralidad, la vacancia y la sanción al transfugismo, y la ley electoral, la renovación parcial, el voto voluntario con una condición de que todos debemos estar inscritos en la RENIEC, ya que hay un millón que no lo están. Yo ejerzo mi derecho pero si no estoy inscrito, no lo puedo ejercer, sobre todo me refiero a aquellos en la zona rural.

Estoy de acuerdo con el punto de Aurelio Pastor, respecto del asunto de la deliberación parlamentaria como un tema de debate político del Parlamento, y no como agencia de burocracia que discute las leyes. Es la herencia del fujimorismo que puso el límite a las intervenciones de un máximo cinco minutos por parlamentario. Antes el Parlamento de los años ochenta no tenía esa obsesión por el tiempo. Así no se puede discutir y se tiene que usar la lógica del Parlamento como deliberación y no como la agencia que solo aprueba leyes, que por cierto tiene un récord mundial —casi el Guinness— respecto de proyectos de ley. Los parlamentarios son campeones en presentar proyectos de ley. Con Aurelio Pastor conversábamos antes de esta reunión quiénes eran los campeones. En mi opinión son prácticas, que tienen que ver con el uso del tiempo que es fundamental, y esa es una herencia fujimorista. Porque en realidad se desarrolló esta compulsión y obsesión matemática por el uso del tiempo, dicho esto yo quisiera plantear el tema sobre los partidos del sistema político y las elecciones.

Quisiera que me permitan leer la última nota de la ONPE, del 5 de noviembre, donde se da cuenta de que en el año se han vendido 161 kits electorales, de los cuales 92 son para partidos políticos de alcance nacional, 48 para organizar movimientos de alcance regional, y 21 de alcance distrital, es decir *la fragmentación continúa*, entonces ¿cuál es el problema? Creo que el problema principal de nuestro sistema político, entendido como sistema electoral y muchas otras cosas más, que no voy a detallar, es que genera sis-

temáticamente minorías políticas. Es decir, no genera mayorías políticas y mucho menos fuerzas hegemónicas, eso me parece que es la base fundamental para entender lo que nos pasa; si uno mira lo que está pasando en otros países como Ecuador, Colombia, Venezuela y Bolivia, ahí lo que vemos son procesos de constitución de mayorías políticas, que acá no ocurren. Y ocurre eso y hay aun más explicaciones como: ¿cuáles son los factores que alientan estos procesos de constitución de minorías?, ¿qué entiendo yo por fragmentación? no es tanto la multiplicación de las listas, sino los diferenciales que existen entre la primera y segunda lista. Si uno correlaciona estos resultados, con el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD, los diferenciales de la primera y segunda lista, son más pequeños mientras menor IDH haya en distritos provincias y regiones, en cambio hay más listas donde mayor es el IDH, hay más que repartir que son los distritos y provincias ricas, pero la pelea es más feroz abajo con los distritos más pobres, porque el diferencial es 1.5, 2, 2.5; la fragmentación no es solamente un problema de multiplicación de listas, sino un problema de distribución de los electores, y una diferencia mínima muchas veces en los procesos electorales regionales sobre todo de los que estoy hablando.

Entonces hay (1) *causas institucionales*, por ejemplo la ausencia de doble vuelta en ámbitos regionales. Pero también creo que el meollo del asunto está en un sistema de representación cerrado, hay que abrirlo y ver la forma en que los partidos regionales puedan participar. (2) *Hay razones políticas*, no hay en este país un sistema de partidos, entendido como una interacción entre los partidos, como fijación de prelación, como es en Chile, por ejemplo un caso de existencia, o México, por poner un caso de existencia. Creo que aquí hay un partido más fuerte, por tradición, por historia, y el resto son partidos que duran pero son débiles, y Aurelio Pastor dice: «no hay agenda parlamentaria», cuando esa es la prelación o priorización de las demandas sociales, y que se da a través de los partidos, y el Congreso básicamente recibe demandas sociales, y estas tienen que ver con las prioridades sociales. Una parte de su desprestigio —aparte de la incompreensión de la población de la función del parlamento— es que no debate los temas prioritarios primordiales, no hay por ello un sistema de partidos. Si no hay un sistema de partidos no hay priorización de demandas, no hay partidos que estén enraizados en la población; vean los resultados regionales para que se den cuenta. (3) *Hay causas estructurales*, yo tengo una hipótesis: que una sociedad cuando más pobre es, más difícil es de representar políticamente, ese es mi visión. Sociedades como la boliviana

como la ecuatoriana, han encontrado en personajes, no en partidos, las posibilidades de desarrollo político o formas de representación. ¿O ustedes creen que Alianza País es un partido político en el Ecuador?, lo mismo pasa con el MAS en Bolivia. Hay razones estructurales de la pasividad de la pobreza que hacen mucho más difícil la representación.

Pero no se ha estudiado el impacto de la pobreza en la propia representación política en el país. Yo creo que los pobres tienen reclamos y no intereses, creo que hay tres razones: institucionales, políticas y estructurales. Ahora ¿qué hacer? Para sintetizar creo que tiene que haber una ONPE y un JNE. Creo que lo que se debe cambiar en la ley de partidos en lo conceptual, donde un elemento central sea ¿qué hacer con los movimientos regionales? Estoy de acuerdo, la democracia no tiene precio pero cuesta, llevar la contabilidad cuesta, le cuesta al Estado; por ello se tiene que ver el financiamiento a los partidos políticos. Entonces me parece que hay que ponerse las pilas y pensar en un sistema más representativo más interconectado con la sociedad, ahora también el problema de fondo es que la política ha perdido poder. La centralidad de la política con la crisis de representabilidad, arroyado por el papel de poderes fácticos, donde están los medios de comunicación, obviamente hacen que temas van ser discutidos como parte de la democracia; creo que sin partidos no hay democracia. Yo diría, mal con los partidos pero peor sin ellos.

Francisco Eguiguren:

Sobre el tema de la forma de gobierno, creo que América Latina tiene una tradición y una vocación y futuro presidencial, de lo que se trata es de perfeccionar el modelo presidencial y corregir los excesos del presidencialismo, y dejar de lado cualquier sueño o intento parlamentarista. Para empezar si el Parlamento tiene crisis y los partidos políticos están como están, no puede haber sistema parlamentario, olvidémonos; de lo que se trata es de perfeccionar y corregir los excesos y defectos del modelo presidencial. En ese sentido sí coincido con la propuesta que nuestro presidente, que es a quien el pueblo elige,³⁶ tenga que seguir siendo Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, pero las funciones de Jefe de Gobierno tienen que repensarse y compartirse, y algunas transferirse al Presidente del Consejo de Ministros y a su gabinete. Porque la Constitución y la tradición nos hace creer en muchas farsas, si uno le hace

³⁶ Normalmente —de las elecciones— lo que le interesa a la gente es quien fue elegido Presidente, como en el campeonato como quedó U-ALIANZA y el resto no cuenta.

caso a la Constitución va a decir que el responsable del orden público es el presidente, que el responsable del manejo de la economía, es el presidente, el responsable del manejo de la relaciones exteriores es el presidente; y eso es mentira, no es así, ¿o uno espera que el presidente resuelva alguna alteración o desorden interno? o entonces ¿para qué está el ministro del interior? Entonces hay funciones cotidianas que deben ser claramente funciones de los ministros y del Consejo de Ministros y otras del Premier; porque además del presidente, ellos sí tienen responsabilidad política y pueden ser controlados por el Congreso. Por supuesto el presidente escogerá a los ministros y podrá removerlos cuando no le convenza, le dará al gabinete los grandes lineamientos y creo que las funciones que hoy formalmente pertenecen al presidente deben ser transferidas al primer ministro y al gabinete. Este gobierno anunció que se fortalecería la figura del Presidente del Consejo de Ministros con sus ministros, y así fue al principio, creo que los últimos meses oímos menos a Jorge del Castillo que antes —y no es su culpa— el presidente es quien concentra los anuncios políticos, incluso los que no funcionan como el Pacto Social.

El Perú tiene un sistema hiperproteccionista del presidente, con la Constitución peruana no hubiera podido vacarse o destituirse ni a Color de Mello, ni intentarse el caso de Samper y ningún otro presidente vecino. En el Perú el presidente solo puede ser acusado por traición a la patria durante su mandato, por disolver el Congreso o por dar un golpe de Estado o por no convocar elecciones, es decir un dictador; por cualquier otro supuesto el presidente no puede ser sometido por juicio ante el Congreso. En su mandato no se le puede acusar nunca y cuando termina su gestión tampoco. Porque todos se van. Y esto ya no es así en la mayoría de países de América Latina, somos un sistema que mantiene un rezago que creo que hay que revisar. El presidente no puede ser expuesto a ser acusado por cualquier cosa, pero sí deberían ampliarse las causales por las cuales ello pueda ocurrir. En el debate de las constituciones de 1979 y de 1993, dos congresistas con influencia en ambas cartas, señalaban algo que era correcto pero que era gravísimo, prefiero no mencionar quienes son, pero el argumento era que no se debe tocar el régimen de responsabilidad penal y constitucional del presidente, que además este no tiene responsabilidad política, y eso es absurdo en un modelo constitucional que debe limitar y controlar el poder; que la cabeza, el jefe de Estado y Gobierno no tiene responsabilidad política penal y constitucional, y después se quejan cuando hay abusos del poder. Decían aquellos congresistas que se debía seguir el viejo modelo del constitucionalismo británico en el que el rey nunca se equivoca, y

¿para eso están la responsabilidad política de los ministros? O sea comparar al presidente electo en una democracia con un rey del siglo XV, con un rey que nunca ha sido elegido, donde este rey no gobierna, entonces por eso es que luego vamos lógicamente con este tipo de argumentos para terminar diciendo «este esquema no se toca».

Hay que decir algo que me parece importante, ahora el presidente gana menos y está bien, porque no debe ganar tanto; casi debería no ganar nada, porque mientras gobierna vive en Palacio de Gobierno donde casi todo se lo pagan. Entonces el error es ponerle un sueldo alto, probablemente será para que ahorre, porque no tiene en qué gastar. Sin embargo, creo que debe ser a la inversa, el presidente no necesita ganar mucho, pero eso sí, cuando termine su mandato, no puede si es honesto salir a buscar trabajo. Quien ha llegado al más alto cargo político del país, debe ser garantizado por el sistema, debe tener el derecho a dedicarse el resto de su vida a vivir de una renta proporcionada por el Estado, ya sea el sueldo del parlamentario o incorporarse como sueldo de senador, porque tiene mucho que aportar, y es más así se queda y no se va.

Pero nos quejamos porque el parlamentario y el Parlamento se desprestigian, creo que los años dicen algo que hay que revisar; por ejemplo, el temor y el afán por los presupuestos ultra controlados, el neoliberalismo que nos gobierna hace ya varias décadas, a pesar de que cambian los gobiernos, el superpoder de los ministros de economía han generado una distorsión. Se debería buscar que el pueblo entienda otra cosa del parlamentario, que entienda que el parlamentario, es un representante, que son quienes están cerca de mí que soy el pueblo: oye necesito una cosa, oye ayúdame. Porque nosotros sabemos que nuestro representante los podemos cambiar, cuando no nos representa, cuando ya no confiamos en él. Bueno en el Perú el mandato parlamentario sigue siendo irrenunciable, así se quiera ir o no el congresista que no sirve para esto no se puede ir, además no es revocable; son revocables los gobiernos regionales, pero el parlamentario no. El debería ser el primer revocable porque es el representante tradicional del pueblo. O sea ni irrevocable ni irrenunciable. Ahora no tiene iniciativa en el gasto público, ya se la quitaron, entonces ¿qué le ofrece a la gente? En la campaña le ofrece muchas cosas, inclusive mentiras, le ofrece obras que él no puede hacer, pero dice: «mira no se preocupe, yo voy a presentar siete proyectos de Ley», y eso a la mayoría de gente le hace decir: «a mí que me importa». Entonces claro cuando termina su mandato, y vuelve por la reelección, la mayoría no es reelecto, son muy pocos los reelectos. La gente está con la cabeza diciendo: ¿bueno qué obras ayudó o consiguió

este? Si era parte del gobierno seguramente logró que el ejecutivo ponga en el presupuesto, algunas de las obras que él quería, pero si era de la oposición seguramente no puso nada. Entonces no lo reeligen en ese esquema. ¿Cómo va tener popularidad el parlamentario, si la gente espera de él otra cosa?

Por ello, la función de representación es lo que más hace al parlamentario y está mal vista. Los representantes parlamentarios que provienen de las organizaciones populares, obviamente se espera que salgan con sus electores, que salgan con sus bases a una marcha o para que le metan menos palo o para que lo reciban en el Congreso; y mucha gente dice: ¿qué hacen los parlamentarios que no están trabajando?, ¿están representando a su gente?, otros agarran el teléfono e influyen a favor de determinada cosa. Hay que entender que la función parlamentaria es representación, hay que sincerarla, y porque eso es lo que elector quiere, y hay que darles las facilidades que señaló Henry Pease.

Creo en la bicameralidad, esta mejoraría el trabajo en el Congreso y lo especializaría, pero hay una campaña de cierta prensa que cada vez que se habla de bicameralidad se repite el mismo esquema, y eso que ya no está Fujimori. Dicen: son muchos, para que tener más como los que tenemos, para que tener tantos sí además cuesta más; eso no es un criterio porque con ese criterio mejor cerramos el Congreso. La bicameralidad es importante y hay que trabajarla. Hay que convencerse y hay que tener el valor para adoptarla, el Congreso debe tener el valor para adoptarla y no preocuparse por lo que dicen las encuestas o por lo que dicen cuatro diarios, porque de lo contrario se limitarían a pensar: sí es una medida impopular, o para qué si el pueblo sigue sacando la cuenta de que más congresistas cuestan más. Los congresos bicamerales anteriores a los últimos, tenían mucho más parlamentarios y costaban mucho menos.

Por eso la renovación parcial del Congreso es importante pero tiene un riesgo que hay que evaluar, el desgaste del poder político va hacer muy probablemente que la correlación de fuerzas varíen en el Congreso; y bien me dirán con razón, que en Estados Unidos que es un modelo presidencial, hay una renovación más frecuente, sobre todo en la cámara de representantes; claro, es una democracia mucho más consolidada, y además muchos son reelectos. Pero en el sistema parlamentario europeo, no hay problema porque si cambia la correlación política del Parlamento, cambia el gobierno; porque quien elije al gobierno es el Parlamento. Entonces pensar en un esquema en el que el presidente, y el ejecutivo siguen siendo los mismos, y que a mitad de camino cambia la correlación del Congreso, y eventualmente predomina la oposición,

nos abre el camino inédito que requeriría mucha tolerancia, mucha capacidad de concertación que es lo que siempre ha faltado en nuestro país. En la historia peruana cada vez que el gobierno no tenía mayoría parlamentaria, normalmente se sucumbía por un golpe militar, o se daba un autogolpe como lo hizo Fujimori. No hay capacidad de construcción de acuerdos en el Parlamento, y lamentablemente eso es un problema serio, y el fraccionamiento es parte de eso. Finalmente, creo que lo importantes es que la reforma política en mucho de estos temas se tiene que hacer, y hay que hacerla ahora, lejos de un proceso electoral, ahora que tenemos una economía medianamente optimista y estable; porque las reformas políticas se deben hacer en estos momento de calma, y no cuando estemos acorralados por una crisis política que haga tomar muchas decisiones apresuradas o eventualmente demagógicas.

Henry Pease:

Ahora vamos a hacer un cierre de 3 minutos por panelista empezando por el Premier.

Jorge del Castillo:

Creo que tenemos coincidencia en la crisis de representación, la gente no se siente representada. Al día siguiente de asumir el cargo se hace una encuesta y la gente ya está en contra del alcalde en un 40%. Y esa representación está dada además porque hay un escepticismo en la población, es decir, si a uno lo reeligen dicen «siempre son los mismos, no hay renovación», y cuando presentan gente nueva dicen «de dónde son estos desconocidos». Y muestra de ello ocurrió hace poco, Lourdes Flores no puso a los que estaban antes sino que puso gente nueva y ello fue una de las razones de su derrota, y cito lo que dijo Lourdes.

Entonces esta crisis de representación nace entre otras cosas porque estamos ante el proceso de la revolución científica y tecnológica. Antes la gente hacía política porque se entregaba a ella. En cambio ahora, a través del celular, se envía mensajes «Hay un terremoto en Chíncha» y te enteras al minuto, hemos visto las cosas en vivo y directo, ya no necesitas tanto la representación, entonces realmente existe una tecnología hoy en día que ha superado estos mecanismos de intermediación. Entonces uno tiene que adaptarse a esa realidad para poder comprender, y no solamente hacer una labor crítica ante personas.

Lo que yo quiero subrayar es que la política como oficio noble, como vocación de servicio, como servicio público, es la convicción probablemente de muchísimas personas. Pero lo que pasa en la política como en toda actividad humana, es que también entra otros tipos de personajes que hacen barbaridades. ¿Qué culpa tenemos los demócratas, los correctos, de que haya habido tráfugas, que hayan vendido su voto y su consciencia? Entonces, y finalmente, como suele ser la noticia es la mala y no la buena, y eso es lo que queda en la mente de la gente; así, justos pagan por pecadores.

Entonces ¿por qué no hay Senado?, para qué más, dicen. Miden con la misma vara a todo el mundo. Este es un tema que sin duda nos lleva a una reflexión que ya será motivo de otra reunión, que es el rol de los medios de comunicación hoy en el país, en un marco de libertad de expresión nadie duda de su importancia. Pero ¿cuál es el rol responsable de los medios de comunicación, de la sostenibilidad de la democracia? y lo digo porque hemos visto que en la dictadura hubo muchos medios de comunicación que no decían esta boca es mía, inclusive ninguna palabra, les faltaban manos para aplaudir, y para recibir por supuesto. La democracia requiere un rol serio de los medios de comunicación, tienen que estar a la altura y en la sana intención y vocación de hacer progresar al sistema democrático, y no empezar a ver problemas por «quítame esta paja». Recuerdo y siempre lo cuento como anécdota, cuando empezamos el debate constitucional, Henry Pease, que era presidente de la Comisión de Constitución, me confió sustentar el artículo primero de la Constitución, el cimiento de la Constitución. Pero ese día un señor había retado a duelo a otro, y entonces yo empecé el discurso, y nadie escuchaba ni entendía nada, todo el mundo tenía en la cabeza el tema entre el retador y el retado, y esa fue la noticia en primera plana en casi todos los diarios, y por supuesto fue la noticia que abrió las noticias en los canales de televisión y las radios. Y del debate parlamentario ninguna palabra. «Empezó el debate parlamentario», esa fue toda la noticia. Esto lo digo porque es un factor de responsabilidad sumamente importante. Una queja, aquí hay periodistas, creo que es importante y siempre escucho en la vieja tradición parlamentaria que los diarios enviaban al Congreso a sus mejores periodistas, pero a veces hoy en día nos encontramos con redactores que no saben lo que ha publicado su propio diario, y te preguntan una cosa distinta o no tienen continuidad con las temas de la política, no están en la jugada. Hacen preguntas a veces dispares, fuera de lugar, y en conclusión no se transmite nada. Se transmiten las malas noticias, se transmite la anécdota, aquello que

degrada la política y la afecta mucho. El doctor Henry Pease hacía grandes discursos preparados y nunca salía una línea, salían las barbaridades que alguno hacía por ahí.

Francisco Miró Quesada Rada:

Creo que es muy importante la democracia al interior de los partidos políticos, sin embargo, me parece que el sistema debería ser de elecciones primarias abiertas, no solamente para que participen los militantes del partido, sino también la sociedad civil, como sucede por ejemplo en Estados Unidos, o como sucede con la convergencia en Chile. Esto fundamentalmente para poder vincular más a los representantes del pueblo, a los candidatos que pretenden cargos a la Presidencia de la República, al Parlamento, otros cargos, regionales y municipales con la sociedad civil.

¿Cómo entra la sociedad civil al Estado? ¿De qué manera se da este empoderamiento? Creo que las primarias abiertas es un mecanismo, que permitiría por ejemplo, si aquí el Dr. Del Castillo quisiera candidatear a la Presidencia de la República, y hubiera otros candidatos alternativos de su partido, no solamente votarían los simpatizantes del partido del Dr. Del Castillo, sino que los simpatizantes que estarían acá, irían y votarían a través de un proceso electoral supervisado por la ONPE. Me parece que lo que dice Alberto Adrianzén es muy interesante, hay que volver a reflexionar sobre el financiamiento de los partidos políticos, no hay sistema de partidos políticos, hay que crear eso, que es un proceso; y por otro lado la democracia es democracia, no es plutocracia, hay que crear condiciones para que —por ejemplo— en elecciones primarias abiertas, quienes invierten más tengan mayores posibilidades de acceder a la opinión pública. Tiene que haber un apoyo económico para los miembros de partidos políticos que no tienen esas posibilidades. El otro tema de revocatoria del que habla Francisco Eguiguren, me parece bien, hay que analizar sobre la revocatoria de los congresistas. Y lo que dijo el presidente regional, Nelson Chui es interesante también, las autoridades no se comprometen a abrir espacios a la sociedad civil, en ese sentido —por ejemplo— en el caso específico de la revocatoria, creo que debe quedar como dice la ley 26300. Porque tiene que haber un año donde nosotros podamos medir qué hace el alcalde, qué hace el presidente regional, qué hacen los legisladores, y después evidentemente partir de allí y ver si conviene o no conviene la revocatoria. No hay que tenerle mucho miedo a la revocatoria, es un mecanismo de ejercicio real del poder y profundamente

democrático en la medida que, está regulado y tiene un marco legal. Entonces yo insisto mucho en el empoderamiento, en la transferencia, sin dejar de lado una serie de propuestas relacionadas —por ejemplo con el voto facultativo— que me parece sumamente importante, creo que es un avance en ese sentido.

El otro aspecto que quiero abordar está relacionado acerca del poder del Presidente de la República. Es cierto, como se ha mencionado aquí, que el presidente en el Perú y muchos lugares de América Latina tienen un exceso de poder, entonces tiene que haber limitaciones y transferencias de ciertos espacios de poder al Premier, sin caer en el modelo francés, parlamentario presidencialista pero sí, a través de mayores mecanismos donde el Premier pueda conducir la política de gobierno y que el Presidente de la República sea el Jefe de Estado, en ese sentido aparente, aunque en este caso la propuesta de Henry Pease tiene la particularidad —me parece innovadora— que es un poco la salida a este modelo mixto parlamentario presidencialista.

Aurelio Pastor:

Actualmente, la Internet y las comunicaciones permiten que se lleve muy rápidamente la información a la gente, pero creo que a pesar de ello, el acercamiento en el tema de la representación es el que permite recibir también; porque es lo que básicamente hace uno cuando se acerca recibir, que la gente tenga la sensación y la seguridad que está siendo escuchada, y que por lo tanto participa de alguna manera con esta democracia. Las elecciones abiertas internas son interesantes, dentro del partido aprista las practicamos y la hemos hecho varias veces en el último proceso electoral interno, hicimos elecciones abiertas y participó la ciudadanía. Creo que es importante fortalecer los mecanismos de democracia interna de los partidos si queremos eliminar el voto preferencial, porque distorsiona el propio proceso electoral. Probablemente en Lima que es grande y tiene escaños y donde los candidatos dirigen sus campañas, sus propuestas no se sientan tanto, pero en provincias las elecciones hacia fuera terminan siendo guerra directa entre los candidatos de la misma lista más que una posibilidad de proponer alternativas para que la gente escoja. Tenemos una gravísima escasez de representación, hay un parlamentario por cada 250 mil habitantes y eso hace que sea un parlamento pequeño y alejado, lo ha reclamado el presidente de la región Lima pues no tienen representación, es verdad, pero hay otro segmento que no tiene representación que es el de los peruanos que viven en

el extranjero. El diario *El Comercio* da cuenta que son 32.000 los peruanos que mensualmente salen del país y ya hay varios países europeos que han incorporado la representación de los que viven afuera; porque hoy vivimos la era de la globalización y casi todos los países del mundo posee un número importante de parlamentarios, entonces casi todos los países del mundo tienen una población importante viviendo fuera de sus fronteras; y por lo tanto una representación como la nuestra que solo en remesas representa más de 2.000 millones de dólares al año y que sin duda ayuda a financiar la economía nacional. Finalmente, solo la democracia cuesta, si pudiéramos disminuir los gastos eliminando los consejeros regionales, los regidores y muchas otra; pero cuando un busca perfeccionar el sistema y tener gente que nos represente más, y tener mayores posibilidades de poner candado y seguridad a la democracia, tiene que invertir necesariamente y es parte de fortalecer nuestras instituciones.

Nelson Chui:

Una reforma del estado es necesaria, el Estado debe ser eficiente en todo nivel. En otros países para exportar solo existe una ventanilla, en cambio en el Perú hay muchas. Eso atrasa los procedimientos y nos hace menos competitivos.

Ahora respecto de aquellos congresistas que son elegidos por el pueblo y que se deben a ellos, pero que sin embargo muchos de ellos no radican ni van a sus pueblos, recuerdo una solución, las Oficinas desconcentradas. Creo que son una forma idónea para que los congresistas rindan cuentas ante su pueblo y que ellos tengan donde llegar. Uno de Lima provincia puede llegar a Lima y uno de Tumbes no puede llegar a Lima, creo que este tipo de oficinas, es una forma de que se sientan más cerca del pueblo, y generar mayor confianza para que los políticos generen a su vez más confianza que es algo que vienen perdiendo.

También esta el caso de los presidentes regionales elegidos. La ley estipula que es el Consejo Regional la máxima autoridad, y resulta que el presidente es el elegido por el pueblo. Sin embargo, el Consejo Regional es el que manda al presidente de la región. Entonces acá hay una distorsión que debe aclararse o definirse. Algunos piensan que los consejeros deberían ser los alcaldes que integren el Consejo, eso es otra propuesta para analizar.

Otro de los temas importantes es que el Estado debe financiar la actividad partidaria porque es la mejor forma de que todos tengamos mayores oportunidades de ser elegidos.

Alberto Adrianzén:

Creo que el problema principal en nuestra política, es que el nuestro es un sistema que genera minorías altamente conflictivas. Eso genera una política que no está orientada hacia el pacto o los acuerdos políticos, ni de los consensos. ¿Cómo surge este tipo de políticas? De los conflictos sociales que se van generando y frente a eso lo que hemos hecho es reemplazar esa realidad por la búsqueda de consenso que muchas veces tiene muy poco que ver con la realidad misma. Es un problema de otro tipo. Entonces señalo causas normativas institucionales, causas políticas y causas estructurales.

Hay un problema que tiene que ver con la crisis de la política, yo creo que los medios son importantes y han cambiado, como dice Jorge del Castillo, han revolucionado la forma de hacer política. Sin embargo, creo que no se debe exagerar sobre el poder de los medios, no soy aficionado, pero entiendo que hay un problema con los medios de comunicación que deber ser discutido abiertamente. Hemos visto directores de algunos medios de comunicación recibiendo cerros de dinero.

Otro aspecto de la crisis de la política son los poderes fácticos. El FMI era un poder fáctico real, los organismos internacionales eran fácticos en los 90. Nadie los elegía ni los fiscalizaba, y así como hay poderes fácticos internacionales también hay nacionales. Me parece que es un tema que tiene que ser discutido abiertamente si queremos recuperar la centralidad de la política.

Creo que el Congreso debe buscar formas propias de legitimidad, si el congresista es bueno se sacó la tinka si es malo perdió. En la época de Henry Pease se ensayó en el Congreso las oficinas desconcentradas, que eran formas de recobrar la legitimidad del Congreso. Los parlamentarios se opusieron tajantemente y uno me dijo a mí: «a mi nadie me toca ni me juzga» —textualmente— o sea era un intocable. Creo que el Parlamento no tiene otra forma de legitimidad, más allá de que el parlamentario, con el agravante que se recordó aquí; desde que se quitó la iniciativa de gasto, no encuentra una forma de relación permanente con los electores, que no sea una forma lobista frente al Estado o clientelar frente a los electores. La modernización del Congreso no es solamente tomarle el examen de cultura general a los parlamentarios y ver cómo ahorramos, en esta lógica que parece de cajero, sino replantear el tema político de la legitimidad del Congreso. Creo que el Congreso no tiene formas propias de legitimidad como institución. Y finalmente los cambios en la ley de partidos creo que son urgentes, allí insisto en el tema como debate:

¿qué hacemos con los gobiernos regionales? Bueno vamos a poder participar en las elecciones 2008, tenemos que romper la estructura bicéfala de la de representación, donde los de arriba tienen poco que ver con los órganos intermedios, menos aún con los de abajo; la bronca es porque no hay conexión. Me parece que el tema de los gobiernos regionales no está al margen de lo que pasa en la región andina, todos los países andinos están cambiando sus elites políticas, el chavismo, uribismo, correísmo, evismo. Yo no sé por qué no se pueden cambiar las elites políticas aquí. Parte del cambio son los movimientos regionales políticos, que mi opinión no es la primera vez que aparecen, Fujimori se los tumbó en el año 92, y el centralismo los decapita cada cierto tiempo, todo eso impide que surjan partidos nacionales desde las regiones. ¿Qué fue el APRA? Esos son los temas de fondo que hay que discutir si queremos la aprobación real de los partidos, se requieren reformas radicales, en ese sentido que se apunte a cosas reales.

Francisco Eguiguren:

Cuatro cosas muy puntuales retomando lo que justamente acaba de decir Alberto Adrián y creo que recoge un nivel de consenso en la mesa: es indispensable que se modifique la ley de partidos políticos y debe decir que los movimientos regionales pueden postular a los parlamentarios en su respectiva región. El mapa político del país confirma que los partidos nacionales o la mayoría de ellos no son tan nacionales ni tienen presencia en las mayorías de departamentos, y es parte del sistema de representatividad, esto no requiere reforma constitucional, es solo cambiar un artículo de una ley. Ojalá que el Congreso en la próxima legislatura cambie la ley y reafirme a favor de la descentralización, y que los movimientos regionales puedan postular parlamentarios, en tanto haya distritos electorales múltiples en su respectiva circunscripción, esto no toma mucho tiempo hacerlo, es un artículo chiquito.

En segundo lugar hay una cosa muy curiosa en nuestra Constitución respecto de los parlamentarios, La Constitución dice que los parlamentarios cumplen su función a tiempo completo. Eso además de ser una mentira, porque además si lo hacen a tiempo completo no le queda tiempo para nada, no es un concepto jurídico. No quisieron poner lo que debe decir, la función parlamentaria es a dedicación exclusiva, salvo como se decía en docencia universitaria en tiempo que no entorpezca la función parlamentaria, pero eso a tiempo completo es un cuento, y permite que muchos parlamentarios, sobre todos los peores se dediquen a hacer otra cosa. Y seamos realistas,

los parlamentarios no pueden ser dirigentes deportivos, no lo entiendo, no deben y no pueden, la Constitución es clara. Entonces por qué le damos tanta vuelta.

En tercer lugar el tema del voto preferencial, la mayoría coincide que su papel de que es ya pernicioso, ya no contribuye a fortalecer los partidos, y queremos fortalecerlos. Pero como bien se ha dicho la eliminación del voto preferencial —que yo creo es una necesidad— tiene como correlato la verdadera democracia interna de los partidos; si no se garantiza ello es contraproducente, el voto preferencial tiene que seguir porque nació para ser un mecanismo de los ciudadanos para defenderse de la cúpulas y dictaduras partidarias.

Tengo una diferencia entre dos intervenciones que se han planteado, a mí no me convence esa figura de elecciones primarias abiertas, no solo por la corruptela, como ya señaló y dijo Aurelio Pastor: de que gente de un partido vaya a la de otro partido para elegir a los peores, sino por un sistema real; si queremos fortalecer a los partidos lo militantes tienen algo que decir. Es poco probable que gente ajena del partido vaya, pero seguramente el que va —tomémoslo con desconfianza— generaría otra corruptela peor, que se dé entonces que el candidato dentro del partido llegue con camiones de gente porque le pagan para votar por él. Yo creo en una democracia interna, sí, pero de gente del partido, y el que quiera hacer política que se meta a un movimiento político. Y por último el voto voluntario o facultativo, parece que ya llegó el momento de él, sé que el Congreso estuvo a punto de aprobarlo en dos oportunidades. Sé que el tema es siempre: ¿estaremos preparados? Nunca lo vamos a saber, pero venimos funcionando con voto obligatorio y tampoco estamos bien. Y el voto facultativo es como el tema del matrimonio, los que no se han casado sueñan con casarse, y los que están casados extrañan a los solteros. Los países que tienen voto facultativo están preocupados por el ausentismo, y los países que tenemos voto obligatorio estamos preocupados por el facultativo. De repente ya llegó el tiempo de probar un voto facultativo, ya que es un voto libre y consciente, eso sí queremos hacerlo con tiempo para elecciones del 2016, pero por favor demos el salto, y si eso favorece a un determinado partido, entonces podría ser el APRA, por ser el partido más organizado, bueno pues sería un premio. El APRA ha ganado dos veces con el voto obligatorio, y si gana con voto facultativo estará bien para ellos, unos dirán que es un triunfo para los que son organizados, otros dirán que seguimos siendo masoquistas.

CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA: ÍNDICE ESPECÍFICO Y EVALUACIÓN COMPARADA DE LOS PAÍSES

Catalina Romero:

Continuando con el programa de reforma del estado, tengo el agrado de presentar al profesor Daniel Levine. Tiene la cátedra James Odri Murphy de la Universidad de Michigan en el Departamento de Ciencia Política, donde es profesor. Y ha sido jefe del departamento recientemente. Ha sido fellow del Kellogg Institute en dos oportunidades en la Universidad de Notre Dame. Es un especialista en Política Comparada en América Latina. Habiendo hecho trabajo muy importante en Venezuela, Colombia y en Perú. Este último destino que visito con frecuencia. Y como él comenta, vino en los años más difíciles a pasar tiempo aquí en el Perú. Sus principales libros son «Conflict and Political Change in Venezuela», «Construyendo Cultura y Poder en América Latina» y «Religión y Política en América Latina» entre muchos otros. Bueno el profesor Levine nos va a hablar sobre la calidad de la democracia y luego será comentado por el profesor Sinesio López y Fernando Tuesta. Luego recogeremos preguntas de usted para el profesor Levine.

Daniel Levine (Universidad de Michigan), José Molina (Universidad del Zulia)

El trabajo aborda la construcción de un índice específico para evaluar la calidad de la democracia, definiendo esta como conformada por cinco dimensiones (decisión electoral, participación, responsabilidad, respuesta a la voluntad popular y soberanía) para las cuales se proponen indicadores. Con base a la evaluación de las cinco dimensiones se propone un índice para la evaluación de la calidad de la democracia. El índice de calidad de la democracia se utiliza para evaluar los países de América Latina y comparar sus fortalezas y debilidades. Finalmente, se discuten las posibilidades de mejorar la calidad de la democracia en la región una vez conocidas las fortalezas y debilidades de cada país.

PAÍSES QUE PARA 2005 PUEDAN SER CONSIDERADOS COMO DEMOCRÁTICOS:

La inclusión de un país en el índice de calidad de la democracia tiene como pre-requisito que cumpla con las condiciones mínimas para ser considerado democrático. Siguiendo a Dahl (1998, Capítulo 5) consideramos la democra-

cia como un sistema en el cual los ciudadanos eligen a sus gobernantes, y tienen el poder de removerlos e influenciar sus decisiones dentro de las siguientes condiciones: a. El gobierno está efectivamente en manos de los funcionarios electos; b. Las elecciones son libres, imparciales y frecuentes; c. Hay libertad de expresión; d. Los ciudadanos tienen acceso efectivo a fuentes alternativas de información; e. Hay libertad de organización y de reunión, y las asociaciones tienen autonomía frente al gobierno; f. La ciudadanía es inclusiva (sufragio universal) y no hay barreras discriminatorias para la participación electoral y política.³⁷ No tendría sentido evaluar la «calidad de la democracia» en países que no son democráticos. Los indicadores que presentamos más adelante solo son pertinentes para evaluar un sistema político cuando este efectivamente es democrático. Por ejemplo, uno de nuestros indicadores de democracia es el grado de participación electoral. Este es una medida del grado en que la población se interesa y efectivamente toma las decisiones políticas siempre que el país sea democrático, pero no significa lo mismo en condiciones de autoritarismo. Es bien sabido que los países autoritarios tienden a reportar una casi total asistencia a las urnas, pero esto obviamente no puede tomarse como un indicador de calidad de una democracia que no existe. Así pues, antes de entrar a analizar la calidad de la democracia en América Latina es necesario precisar cuáles países son democráticos y cuáles no para el tiempo histórico que se analiza. En nuestro caso utilizamos 2005 como el año de análisis. Se toma este año porque al momento de escribir es el más reciente para el que es posible encontrar completa la información que requerimos, con muy pocas excepciones.

Un primer acercamiento para determinar que países pueden ser considerados democracias a nivel mínimo, nos viene dado por la lista de los países que para Freedom House³⁸ cumplían durante el año 2005 con los requisitos para ser considerados «democracias electorales». El Cuadro 1 nos presenta esta lista indicando con un asterisco los casos que se encuentran en una zona lími-

³⁷ Barreras discriminatorias son las que se establecen para impedirle a un grupo definido de nacionales adultos la participación justa e igual en el proceso político: i.e. segregación, impuestos electorales, registro selectivo, o medidas específicas para impedir la participación de personas de todo un género, etnia, raza, religión o lengua.

³⁸ La clasificación de los países de acuerdo a su nivel de libertad elaborada por Freedom House con base en puntuaciones asignadas por expertos en materia de derechos políticos y libertades civiles, así como la clasificación de algunos países como «democracias electorales» que Freedom House realiza con base en su índice de libertad, son hoy en día los instrumentos más utilizados por la comunidad académica para el análisis de la democracia en el mundo, y por ello los utilizaremos como referencia y punto de comparación para nuestro índice de calidad de la democracia.

te entre la democracia y el autoritarismo: Venezuela, Guatemala y Ecuador. Incluimos en esta zona límite los países que: a) Presentan graves deficiencias a nivel de los derechos políticos y civiles según la propia evaluación de FH. Estos son los países que aún cuando son clasificados por FH como democracias electorales, en la puntuación consolidada de derechos civiles y políticos que va de 2 (nivel superior) a 14 (nivel inferior) reciben una puntuación entre 7 y 9; y b) Ecuador, país que no está incluido en «a», pero que a nuestro parecer no cumplía para 2005 con el requisito mínimo según el cual la democracia requiere que el país sea gobernado por quienes han sido elegidos: el hecho de que ninguno de los tres presidentes elegidos en 1996, 1998 y 2002 haya concluido su mandato debido a acontecimientos que pueden calificarse como «golpes de Estado», y en los que el ejército jugó un papel decisivo aunque no protagónico, hace a nuestro parecer imposible incluirlo en nuestra lista de democracias.

Venezuela y Guatemala serán incluidos en nuestro análisis, pero con la advertencia de que su condición democrática tiende a ser puesta en entredicho por la literatura que usualmente los clasifica como pseudo-democracias (DIAMOND, HARTLYN, LINZ 1999 o semi-democracias (SMITH 2005; MAINWARING y HAGOPIAN 2005; MAINWARING y PÉREZ-LIÑÁN 2005). Sin embargo, Venezuela y Guatemala presentan elecciones nacionales cuyos resultados finales, a pesar de las críticas, parecían responder para 2005 a la voluntad mayoritaria, y a pesar de las deficiencias los espacios para la competencia política se mantenían suficientemente abiertos. En sentido contrario, Kornblith (2007) piensa que los abusos en la utilización de los recursos públicos con fines electorales por parte del gobierno, y su control sin contrapeso judicial efectivo de los organismos electorales sitúan a Venezuela por debajo de las condiciones mínimas para ser considerada una democracia. Mainwaring y Hagopian (2005) en la clasificación de los regímenes políticos en América Latina extienden la lista de países sobre cuya condición democrática hay serias dudas, incluyendo en ella con la categoría de semi-democracias³⁹ para 2003 a los siguientes países: Colombia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela. Como indicamos, a nuestro parecer, excepto Ecuador, los problemas que se presentan en los otros países no son suficientes como para claramente excluirlos del campo de las democracias, y en ese sentido, con la advertencia de que su condición de democracias está cuestionada,

³⁹ Para MAINWARING y PÉREZ-LIÑÁN (2005: 15), un país es una semi-democracia si uno o más de los requisitos mínimos de la democracia está parcialmente comprometido.

consideramos preferible incluirlos en nuestro análisis. En resumen, en el análisis de la calidad de la democracia en América Latina para 2005 excluimos a Ecuador,⁴⁰ además de a Haití y Cuba, e incluimos a Guatemala y Venezuela siempre tomando en cuenta que su condición democrática tiende a ser cuestionada por la literatura.

Cuadro 1. Democracias electorales en América Latina para 2005 según Freedom House

País	Puntuación consolidada en derechos políticos y libertades civiles según Freedom House (para el año 2005)^a
Argentina	4
Bolivia	6
Brasil	4
Chile	2
Colombia	6
Costa Rica	2
Ecuador *	6
El Salvador	5
Guatemala*	8
Honduras	6
México	4
Nicaragua	6
Panamá	3
Paraguay	6
Perú	5
República Dominicana	4
Uruguay	2
Venezuela*	8

* Países en situación límite entre democracia y autoritarismo

a) La evaluación abarca el período entre el 1 de diciembre de 2004 y el 30 de noviembre de 2005.

⁴⁰ La puntuación que corresponde a Ecuador en cada indicador se coloca al final de cada cuadro, pero no se incluye en nuestro análisis.

a. Dimensiones de la calidad de la democracia y su evaluación

Como hemos señalado (LEVINE y MOLINA, 2007), la calidad de la democracia puede definirse como la medida en que los ciudadanos participan informadamente en procesos de votación libres, imparciales y frecuentes; influyen en la toma de decisiones políticas; y exigen responsabilidad a los gobernantes, y por la medida en que estos últimos son quienes efectivamente toman las decisiones y lo hacen respondiendo a la voluntad popular. Con base a esta definición hemos identificado cinco dimensiones de la calidad de la democracia (LEVINE y MOLINA, 2007): decisión electoral, participación, responsabilidad, respuesta a la voluntad popular y soberanía. Un índice de calidad de la democracia específico debería permitir el análisis por separado de la calidad de cada una de estas dimensiones de modo que sea posible no solo una comparación global de la calidad de la democracia de los países, sino también un análisis de las fortalezas y debilidades que llevan al nivel final de calidad de la de la democracia. Esta evaluación por separado de cada dimensión, y de las variables que las determinan, es necesaria para poder desarrollar una estrategia de ingeniería institucional que, en la medida de lo posible, se dirija a superar las deficiencias y consolidar las fortalezas de cada país. En este sentido un índice específico para la calidad de la democracia que permite el análisis por separado de cada una de las dimensiones que con fundamento teórico la componen, es por ello un avance importante con relación a índices no específicos o que no evalúan por separado las dimensiones como, por ejemplo, el de Freedom House. El trabajo persigue demostrar que es posible elaborar este índice específico.

Dado que no tenemos razones teóricas que nos permiten dar pesos distintos a las dimensiones, cada una de ellas entrará en el índice como un valor igual a las demás. En razón de ello, el índice final de calidad de la democracia será un promedio de la puntuación alcanzada por los países en las cinco dimensiones. Esta puntuación se presentará en una escala de 0 al 100, y es construida para cada dimensión en la forma que se indica a continuación:

1) Decisión Electoral:

A objeto de determinar la calidad de la decisión electoral utilizaremos el promedio tres indicadores, llevados a una escala del 0 al 100. Estos son:

- Índice de Derechos Políticos de Freedom House: se utiliza la puntuación que Freedom House asigna a cada país con base en la eva-

luación que hace su equipo de expertos del respeto de los derechos políticos.⁴¹ Este indicador cubre una evaluación global de las instituciones electorales y los derechos políticos vinculados a las mismas, como puede verse en la enumeración detallada de los aspectos considerados.⁴²

- Recursos Cognitivos: se utiliza como indicador del nivel de recursos cognitivos en el país la rata bruta de inscripción en educación secundaria según la Unesco («Gross Enrolment Ratio in Secondary for 2005» tomado de Unesco Institute for Statistics, Data Centre (Custom Tables): <http://stats.uis.unesco.org/unesco/tableviewer/document.aspx?ReportId=143>).
- La rata bruta de inscripción en educación secundaria indica el porcentaje que representan los inscritos en secundaria sobre el total de la población en edad de estar recibiendo esta educación. Se utilizan los datos correspondientes a 2005 excepto en los casos en que no están disponibles, para estos casos se utiliza la información más reciente, tal como se indica en la tabla. Como hemos indicado en Levine y Molina (2007), el nivel cognitivo de la población influye en forma importante en los recursos con que cuentan los individuos para participar con conocimiento adecuado de las diversas opciones en los procesos políticos, y por ello afecta la calidad de la democracia, tanto directamente como por su incidencia en la igualdad política.
- Índice de Libertad de Prensa de Freedom House: la libertad de prensa es uno de los derechos civiles más directamente vinculados a la democracia y a la calidad de la democracia. La existencia de fuentes de información alternativas e independientes del gobierno es un requisito mínimo de la democracia; pero a partir de allí es posible determinar un mayor o menor nivel de pluralismo, de presencia de la opinión de los diferentes sectores, de acceso de la población, etcétera, que afecta el nivel de los recursos que tiene la población para tomar una decisión electoral informada, y en ese sentido es un indicador

⁴¹ Freedom House presenta esta evaluación en una escala que va del 1 (máximo respeto a los derechos políticos) al 7 (ausencia de respeto por los derechos políticos democráticos). A fin de llevarla a una escala que varíe del 0 al 100, comparable con la de los otros indicadores, seguimos el siguiente procedimiento: Invertimos la puntuación de FH llevando el 1 a 7, el 2 a 6, etcétera, le restamos una unidad, y transformamos la escala resultante del 0 al 6, proporcionalmente en una escala de 0 al 100.

⁴² Véase al respecto: Freedom House. 2006. Methodology. <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=35&year=2006>.

que complementa muy bien los dos anteriores. Se toma como base el Índice de Freedom House edición 2006 que cubre el período que va del 1 de enero al 31 de diciembre de 2005 (Freedom House.2006., Global Press Freedom Rankings 2006. Página web: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=271&year=2006>). Este índice va del 0 (máxima libertad de prensa) al 100 (ausencia de libertad de prensa), para transformarlo en un índice que vaya de menos a más, la puntuación de cada país se resta de 100 (para una explicación de la metodología ver: Freedom House. 2006. Methodology, 2006 edition. Página web: http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=350&ana_page=102&year=2006).

Cuadro 2. Calidad de la democracia: decisión electoral

País	Nivel de derechos políticos	Recursos Cognitivos ^a	Nivel de Libertad de Prensa	Calidad de la decisión electoral
Argentina	83,3	86*	55	74,8
Bolivia	66,6	88**	67	73,9
Brasil	83,3	100*	61	81,4
Chile	100	91	74	88,3
Colombia	66,6	78	39	61,2
Costa Rica	100	79	82	87,0
El Salvador	83,3	63	57	67,8
Guatemala	50	51	42	47,7
Honduras	66,6	65	48	59,9
México	83,3	80	52	71,8
Nicaragua	66,6	66	56	62,9
Panamá	100	70	57	75,7
Paraguay	66,6	64*	43	57,9
Perú	83,3	92	61	78,8
República Dominicana	83,3	71	63	72,4
Uruguay	100	100*	72	90,7
Venezuela	50	74	28	50,7
Ecuador	66,6	61	59	62,2

La información corresponde a 2005, o al año más reciente para el que esté disponible: *2004, ** 2003. En los casos en que el número de estudiantes inscritos en secundaria excede el de la población en el rango de edad que debería cursar ese nivel se coloca 100, para mantener la escala del 0 al 100.

2) Participación:

- Participación electoral: se coloca como indicador el porcentaje de la población en edad de votar que concurrió a las urnas. Lo que hace una escala de 0 a 100. No distinguimos entre países con voto obligatorio o voluntario porque a nuestro modo de ver el nivel de participación en sí mismo es un factor de calidad de la democracia, independientemente del estímulo que logre esa participación, siempre que este sea democráticamente aceptable y no viole los derechos humanos. El voto obligatorio no solo es practicado por un número importante de democracias, sino que ha sido propiciado como factor de igualdad política por autores como Lijphart (1997).
- Oportunidades de voto: se construye una escala de oportunidades de votación. Para no entrar en la polémica sobre si existen o no diferencias de calidad de la democracia entre regímenes presidenciales y parlamentarios no se toma en cuenta si se vota para presidente y legislatura, o solo para esta última. Como se asume que los países a considerar son democracias no se da puntuación por la elección de autoridades nacionales que se supone son inherentes a la democracia. Entonces se otorga la siguiente puntuación en una escala del 0 al 100:

Referendos Nacionales

1 a 3 referendos nacionales en los últimos cinco años: 20 puntos.⁴³

4 o más referendos nacionales en los últimos cinco años: 30 puntos.

Referendos Sub-Nacionales

1 a 3 referendos subnacionales en los últimos 5 años: 10 puntos.

4 o más referendos subnacionales en los últimos 5 años: 15 puntos.

Elección de autoridades regionales: 20 puntos.

Elección de autoridades municipales: 20 puntos.

Elección de otras autoridades como jueces; autoridades sub-municipales, primarias para candidatos presidenciales efectivamente realizadas para

⁴³ Se toman en cuenta las fechas de convocatoria a votación, no el número de preguntas que se hagan en cada oportunidad.

alguno de los principales partidos⁴⁴ entre 2001 y 2005: 5 puntos por cada tipo de autoridad hasta un máximo de 15 puntos.

- Participación en organizaciones políticas: se utiliza como indicador la siguiente pregunta del Latinobarómetro 2005: «¿Con qué frecuencia hace usted cada una de las siguientes cosas? Trabajar para un candidato o partido político: Muy frecuentemente, frecuentemente, casi nunca, nunca». Se coloca en la tabla el porcentaje que respondió: «muy frecuentemente» o «frecuentemente». El porcentaje se calcula sobre casos válidos.
- Representatividad: por partido y por género: se toman los indicadores utilizados en el trabajo de 2006. La representatividad de partido y género se llevan a una escala del 0 al 100 y se promedian. Ver Apéndice 1.

Cuadro 3. Calidad de la democracia: Participación

País	Año de la elección	Participación Electoral en Elecciones Presidenciales ^a %	Participación en organizaciones políticas ^b	Representatividad ^c	Oportunidades de Voto ^d	Participación
Argentina	2003	77,3	3,4	88,2	50	54,7
Bolivia	2002	62,2	6,1	80,6	60	52,2
Brasil	2002	76,3	7,1	78,6	65	56,8
Chile	1999	73,7	1,9	79,7	25	45,1
Colombia	2002	40,8	7,2	79,3	60	46,8
Costa Rica	2002	60,0	2,7	90,4	25	44,5
El Salvador	2004	57,7	4,5	77,5	25	41,2
Guatemala	2003	48,1	2,2	74,3	25	37,4
Honduras	2001	65,7	6,7	85,8	25	45,8
México	2000	62,8	9,1	83,4	45	50,1
Nicaragua	2001	75,4	3,7	83,1	25	46,8
Panamá	2004	74,4	3,6	77,8	25	45,2
Paraguay	2003	47,2	8,5	76,0	45	44,2
Perú	2001	77,1	3,8	79,9	65	56,5
R. Dominic.	2004	63,9	21,8	81,2	25	48,0
Uruguay	2004	90,6	6,6	79,1	45	55,3
Venezuela	2000	45,1	8,3	87,0	65	51,4
Ecuador	2002	70,8	2,6	79,1	45	49,4

⁴⁴ Consideraremos como partidos principales a los que hayan obtenido 10% de los votos o más en las presidenciales o legislativas simultáneas.

Los porcentajes incluyen las respuestas «muy frecuentemente» y «frecuentemente» a la pregunta del Latinobarómetro 2005: «¿Con qué frecuencia hace usted cada una de las siguientes cosas? Trabajar para un candidato o partido político: Muy frecuentemente, frecuentemente, casi nunca, nunca». Los porcentajes se refieren a casos válidos.

La escala de representatividad va del 0 al 100. Se obtiene promediando el grado de proporcionalidad de la representación por género y el grado de proporcionalidad de la representación de las organizaciones políticas, ambas en la cámara baja o única de la legislatura. Para la proporcionalidad de la representación por género y partidos en las legislaturas ver apéndice 1.

Las fuentes con respecto a realización de referendos nacionales es Zovatto (2006) y para las elecciones primarias para candidaturas presidenciales es Zovatto y Freidenberg (2006). Las oportunidades que se recogen son las siguientes: Argentina, elecciones provinciales y municipales, otras elecciones locales en algunas provincias (consejeros escolares en Buenos Aires) y primarias. Bolivia, elecciones municipales, prefectos departamentales, y referendo 2004 sobre política energética. Brasil: elecciones regionales, municipales, referendo 2005 sobre comercio de armas de fuego, primarias. Chile: Elecciones municipales, primarias. Colombia: elecciones departamentales, municipales, referendo sobre reforma institucional en 2003. Costa Rica: municipales y primarias. El Salvador: municipales y primarias. Guatemala: municipales, primarias. Honduras: municipales y primarias. México: Estatales, municipales, primarias; Nicaragua: municipales, otras: regiones autónomas. Según Zovatto y Freidenberg (2006: 213) las «consultas populares» sobre candidaturas del FSLN en 2001 estaban sujetas a la ratificación de la dirección nacional del partido, que modificó resultados como el de candidato a Vice-Presidente, por lo cual no pueden considerarse propiamente primarias en las que prive la voluntad de los votantes sobre las cúpulas partidistas. Panamá: Municipales, primarias. Paraguay: departamentales, municipales y primarias. Perú: regionales, municipales, primarias, referendos subnacionales sobre conformación de las regiones 2005, referendos revocatorios municipales y regionales 2004 y 2005; otras elecciones: consejos de coordinación local. República Dominicana: municipales, primarias. Uruguay: municipales, primarias, referendo nacional 2003 sobre el ente autónomo encargado de la administra-

ción nacional de combustibles y su posible asociación con empresas privadas. Venezuela: municipales, regionales, referendo revocatorio nacional 2004; otras elecciones: Juntas Parroquiales. Ecuador: elecciones provinciales, elecciones municipales. Solo un partido (DP) con menos del 10% de los votos realizó elecciones primarias para 2002, por lo cual no se da puntuación; otras elecciones: Juntas Parroquiales

- Responsabilidad:

Horizontal: Índice de Percepción de la Corrupción para 2005 según Transparency International. La puntuación de los países otorgada por Transparency Internacional va de 0 (mayores niveles de corrupción) a 10 (libres de corrupción), a fin de hacer esta escala equivalente con la nuestra la puntuación original se multiplica por diez.⁴⁵

Vertical: el índice de responsabilidad vertical lo medimos mediante una escala del 0 al 100, cuya puntuación se calcula con base en la duración del mandato de los órganos nacionales sometidos a elección, ponderado por la fracción de la población que considera que las elecciones son limpias. La duración del mandato es el promedio de la duración del mandato del presidente y la legislatura. Si hay dos cámaras con diferentes períodos se hace primero el promedio de la legislatura, y luego este resultado se suma a la duración del mandato presidencial y se divide entre dos. La escala sería la siguiente: para países con un promedio del mandato para los órganos electos de 4 años o menos se da una puntuación de 100; más de 4 y hasta 5 años una puntuación de 80; más de 5 y hasta 6 años una puntuación de 60; más de 6 y hasta 7 años una puntuación de 40; más de siete años una puntuación de 20. Este dato es multiplicado por la fracción de la población que considera que las elecciones en ese país son limpias, según lo reporta el Informe de Latinobarómetro para 2005 (LATINO-BARÓMETRO 2005).⁴⁶

- Responsabilidad social: participación en trabajo comunitario. Como indicador de esta última utilizaremos el porcentaje sobre casos válidos de entrevistados por la encuesta Latinobarómetro 2005 que afirman

⁴⁵ Ver: Transparency International. 2005. Corruption Perception Index 2005. http://www.transparency.org/policy_and_research/surveys_indices/cpi/2005

⁴⁶ La pregunta utilizada es la siguiente: «¿Cree usted en términos generales que las elecciones en este país son limpias o fraudulentas?». Para mayor información ver Apéndice: <http://www.latinobarometro.org>.

«trabajar frecuentemente o muy frecuentemente por temas comunitarios».⁴⁷ Trabajar por temas comunitarios implica exigir de los funcionarios públicos la resolución de problemas, el cumplimiento de promesas electorales, el respeto a los derechos ciudadanos, y por ello puede asumirse como un indicador adecuado del nivel en que los ciudadanos se organizan para promover los intereses de su comunidad, y demandar responsabilidad a los funcionarios públicos por el ejercicio de sus cargos.

Cuadro 4. Índice de responsabilidad

País	Horizontal	Vertical	Social	Índice de Responsabilidad
Argentina	28	40,8	13	27,3
Bolivia	25	14,4	26	21,8
Brasil	37	20,8	14	23,9
Chile	73	42,0	12	42,3
Colombia	40	27,0	25	30,7
Costa Rica	42	55,0	15	37,3
El Salvador	42	33,0	13	29,3
Guatemala	25	23,0	13	20,3
Honduras	26	25,0	12	21,0
México	35	13,2	33	27,1
Nicaragua	26	16,8	9	17,3
Panamá	35	43,2	19	32,4
Paraguay	21	27,2	36	28,1
Perú	35	10,4	20	21,8
R,Dominic,	30	36,0	32	32,7
Uruguay	59	69,6	15	47,9
Venezuela	23	29,4	21	24,5
Ecuador	25	20,0	10	18,3

⁴⁷ La pregunta es: «¿Con qué frecuencia hace usted cada una de las siguientes cosas? Trabaja por temas comunitarios. Muy frecuentemente, frecuentemente, casi nunca, nunca.» Agradecemos a Marta Lagos y la Corporación Latinobarómetro por darnos acceso a las respuestas a esta pregunta. Para mayor información sobre la encuesta y el cuestionario ver: <http://www.latinobarometro.org>

- Respuesta a la voluntad popular (*Responsiveness*): Para medir el nivel de «respuesta a la voluntad popular» incluimos una pregunta tomada de la encuesta Latinobarómetro 2005: «Eficacia del Voto».⁴⁸ Se presenta el porcentaje sobre casos válidos de quienes indicaron estar de acuerdo con la frase: «La manera como uno vota puede hacer que las cosas sean diferentes en el futuro».

Cuadro 5. Respuesta a la voluntad popular

País	Respuesta a la voluntad popular (Eficacia del Voto)
Argentina	67
Bolivia	50
Brasil	67
Chile	65
Colombia	62
Costa Rica	51
El Salvador	64
Guatemala	54
Honduras	49
México	66
Nicaragua	60
Panamá	61
Paraguay	57
Perú	56
República Dominicana	67
Uruguay	85
Venezuela	74
Ecuador	48

- Soberanía: esta dimensión se refiere a la medida en que los funcionarios electos son quienes efectivamente deciden sobre políticas públicas, libres de control directo o indirecto por fuerzas que no son responsables

⁴⁸ La pregunta es la siguiente: «Algunas personas dicen que la manera como uno vota puede hacer que las cosas sean diferentes en el futuro. Otros dicen que independientemente de como uno vote, no hará que las cosas sean mejores en el futuro. ¿Cuál frase está más cercana a su manera de pensar?». Agradecemos a Marta Lagos y la Corporación Latinobarómetro por darnos acceso a las respuestas a esta pregunta. Para mayor información sobre la encuesta y el cuestionario ver: <http://www.latinobarometro.org>.

ante el electorado, tales como: organizaciones internacionales, potencias extranjeras, poderes religiosos o militares, etcétera. En cuanto a la medida en que las políticas públicas están bajo el control efectivo de los funcionarios electos, dos aspectos resultan especialmente relevantes para América Latina: a) la política económica, dado que la deuda externa ha llevado a muchos países a seguir las políticas económicas dictadas por organizaciones internacionales controladas por los países acreedores a cambio de refinanciamiento; y b) las relaciones entre el poder civil y el militar, porque la forma en que se negoció la transición con los gobiernos militares, o la tradición histórica de intromisión de los militares en la política, hacen que sea importante observar en que medida los gobiernos electos están sometidos o no a la influencia de los militares sobre sus decisiones políticas (SMITH, 2005: 101; KOONING y KRUIJT, 2003).

Autonomía frente a los militares indicada por: nivel de control del poder civil sobre el militar. Este indicador se basa en la tipología de Smith que clasifica a los países en cuatro categorías con base en un criterio cualitativo (SMITH, 2005: 101): 1) *Control Militar*: cuando hay un gobierno civil nominal pero las decisiones políticas están bajo control militar; 2) *Tutela Militar*: participación de los militares en la formación de políticas públicas y los militares mantiene su capacidad para intervenir en la política; c) *Subordinación Militar Condicionada*: no hay una intervención abierta en la formación de políticas públicas, pero los militares permanecen como actor político con capacidad para intervenir en caso de desviación seria respecto a lo que ellos consideran el interés nacional; y 4) *Control Civil*: subordinación completa de los militares a la autoridad civil (SMITH, 2005: 103).⁴⁹ Para hacer esta escala equivalente a que estamos utilizando en el trabajo damos la siguiente puntuación a cada categoría: Control Militar: cero puntos; Tutela Militar: 33 puntos; Subordinación Militar Condicionada: 66 puntos; Control Civil: 100 puntos. Para la ubicación de los países en cada categoría seguimos a Smith (2005: 103).

Autonomía en la política económica indicada por: «Peso del servicio de la deuda en la economía». Se utiliza como indicador de dependencia económica el servicio de la deuda externa como porcentaje de las exportaciones de cada país para el 2005 (WORLD BANK, 2007).

⁴⁹ Para una tipología similar ver Kooning y Kruijt (2003).

Esta variable nos indica el peso de la deuda sobre la economía. A mayor el peso de la deuda sobre la economía, más probable será que el país se vea obligado a seguir políticas económicas que le dicten sus acreedores, o las instituciones financieras internacionales. El indicador de autonomía económica presentado en el Cuadro 1 es el resultado de restar de cien la cifra que arroje este indicador de dependencia económica, o sea: 100-deuda externa como porcentaje de las exportaciones.

Cuadro 6. Soberanía

País	Control civil sobre el sector militar	Independencia Económica	Índice de soberanía
Argentina	100	79	89,5
Bolivia	66	85	75,5
Brasil	66	55	60,5
Chile	66	85	75,5
Colombia	66	65	65,5
Costa Rica	100	94	97
El Salvador	33	91	62
Guatemala	33	94	63,5
Honduras	66	93	79,5
México	100	83	91,5
Nicaragua	66	93	79,5
Panamá	100	83	91,5
Paraguay	66	89	77,5
Perú	66	74	70
R.Dominic.	66	93	79,5
Uruguay	100	61	80,5
Venezuela	33	91	62
Ecuador	33	69	51

3) Índice de calidad de la democracia:

El Cuadro 7 presenta la puntuación alcanzada por las democracias de América Latina para 2005 en cada una de las dimensiones de calidad de la democracia, y el Índice de Calidad de la Democracia, que es un promedio de dichas dimensiones. En esta tabla los países aparecen ordenados de acuerdo a su nivel de calidad de la democracia. Incluye también

el Cuadro una columna que presenta la puntuación consolidada que alcanzan los países en la evaluación de Freedom House sobre el nivel de libertad (Derechos Políticos y Libertades Civiles), y el lugar que ocupan tanto en el índice de calidad de la democracia como en la puntuación de Freedom House. Ello hace posible la comparación de los resultados de nuestro índice específico sobre calidad de la democracia, con el índice no específico más utilizado por la comunidad académica para lograr una evaluación comparativa de los niveles de calidad de la democracia entre los países.

El Cuadro 8 presenta el nivel de correlación (Pearson r) entre las dimensiones, y entre estas y el Índice de Calidad de la Democracia y la puntuación consolidada de Freedom House, así como entre estos dos últimos índices. El Índice de Calidad de la Democracia presenta una alta correlación con el de FH —.901, significativa al 0.01; lo que indica que hay una importante relación, a pesar de que ahora utilizamos en general indicadores distintos a los utilizados por Freedom House, con la excepción de dos de los tres indicadores para la dimensión de «Decisión Electoral». Esta alta correlación sugiere que la utilización del índice de FH como un mecanismo simplificado y accesible es adecuado. En ello ratificamos lo que tiende a ser en un acuerdo general en la literatura. No obstante, el Cuadro 7 permite concluir que el Índice de Calidad de la Democracia constituye un aporte sustancial que mejora y supera al índice de FH en los siguientes aspectos.

- Mayor precisión en la clasificación: el índice de calidad de la democracia establece claras diferencias entre países que Freedom House presenta como igualados, y además permite identificar las razones de estas diferencias con referencia a las dimensiones y a la teoría de la calidad de la democracia.

De la clasificación de FH resulta que Uruguay, Chile y Costa Rica estarían igualados en el máximo nivel de calidad de la democracia, sin embargo, según nuestro índice, aunque los tres están por encima del resto de los países de América Latina, Uruguay presenta un nivel de calidad de la democracia significativamente superior al de los otros dos. La distancia entre el primero, Uruguay, con 71,9 y el segundo, Costa Rica 63,4, es mayor que la que hay entre el segundo y el noveno (Perú con 56,6). Ello sugiere, a diferencia de lo que resultaría con base en el índice de FH, que hay una diferencia sustancial en cuanto a calidad

de la democracia entre Uruguay, por una parte, y Costa Rica y Chile, por la otra. En efecto, Uruguay supera a Costa Rica en cuatro de las cinco dimensiones, pero en forma amplia (más de diez puntos) en participación, responsabilidad y respuesta a la voluntad popular. Uruguay destaca en recursos cognitivos de su población con un nivel básicamente total de inscripción secundaria; tiene la más alta participación electoral en América Latina, superando muy ampliamente a Chile y Costa Rica, y aunque la participación activa en organizaciones políticas es sumamente baja todavía es mejor que la de Chile y Costa Rica, a los que supera ampliamente en «oportunidades de voto» debido a la realización de un referendo nacional en el período que consideramos. Con esto compensa el hecho de que su nivel de representatividad es menor que el que presenta Costa Rica, en este último caso debido al éxito de las cuotas para las candidaturas femeninas (ver apéndice 1). En la dimensión de «responsabilidad» también destaca Uruguay con el nivel más alto de América Latina, lo cual se debe a que presenta la segunda mejor posición en cuanto a responsabilidad horizontal (nivel de corrupción), solo superado por Chile; y el mejor nivel de responsabilidad vertical de la región, producto de la muy elevada confianza de la población en la limpieza de los eventos electorales, ítem en el que supera muy holgadamente al resto de los países. Finalmente, el otro punto fuerte de Uruguay es la dimensión de «Respuesta a la Voluntad Popular», donde también supera muy ampliamente a cualquier otro país de la región, indicando de nuevo la confianza de la población en que su voluntad electoral es eficaz para orientar la vida política.

- Mayor Especificidad en cuanto a la Calidad de la Democracia: lo que lleva a modificaciones en el orden de los países.

Como puede verse en la Tabla xx, nuestro orden de clasificación presenta algunas diferencias con el que se deriva de la puntuación de Freedom House. Estas diferencias aparecen con respecto a Panamá, El Salvador y Venezuela. Tres países de un total de diecisiete.⁵⁰

Panamá según Freedom House supera a Argentina y México en su nivel de libertad, pero resulta estar por ligeramente debajo de ellos en el índice de calidad de la democracia. La consideración de dimensiones

⁵⁰ Serían 4 si incluyéramos Ecuador, porque de ser considerado como democrático ocuparía el lugar 17 en el índice de calidad de la democracia superando solo a Guatemala; mientras que en la clasificación de FH iguala el puesto 11 con otros cinco países y supera a Venezuela y Guatemala.

directamente asociadas a la calidad de la democracia permite determinar con mayor precisión los puntos fuertes y débiles de cada país. Aunque en las cinco dimensiones estos tres países presentan resultados bastante similares, la diferencia la marca el hecho de que en la dimensión de participación Panamá es superada ampliamente por Argentina y México en oportunidades de voto dado el carácter federal de estos últimos, y en representatividad donde Argentina y México superan a Panamá tanto en la presencia de la mujer en los cuerpos legislativos, como en la proporcionalidad de los resultados electorales. Una dimensión donde se ve claramente el extra que añaden indicadores incluidos en el índice de calidad de la democracia con respecto a FH es la de «Decisión Electoral» (Tabla xx), mientras que en los ítems aportados por FH (derechos políticos y libertad de información) Panamá supera a los otros dos países; la introducción de una variable teóricamente necesaria y específica para determinar la calidad de la decisión electoral como es la del nivel de recursos cognitivos permite un resultado más equilibrado en la dimensión, dada la clara superioridad de Argentina y México sobre Panamá en este aspecto.

De acuerdo al índice de libertad de FH, El Salvador está igualado a Perú y por encima de Bolivia, Nicaragua y Colombia. Sin embargo, el índice de calidad de la democracia sugiere que Perú supera claramente a El Salvador, mientras que los otros tres países también lo hacen pero en forma relativamente modesta. Perú supera a El Salvador en cuanto a calidad de la decisión electoral, participación y soberanía; la situación se invierte en responsabilidad y respuesta a la voluntad popular. Las ventajas más sustanciales del Perú se encuentran en el área de recursos cognitivos para la decisión electoral (ventaja de 30 puntos); participación electoral (ventaja de diecinueve puntos), oportunidades de voto (ventaja de cuarenta puntos), estas últimas en la dimensión de participación; y en soberanía (control civil sobre el sector militar). Es significativo que salvo el último aspecto, los otros son variables que no entran para el cálculo del índice de libertad de Freedom House, pero que resultan teóricamente indispensables para un análisis de la calidad de la democracia. El nivel de recursos cognitivos de la población y el nivel en que esta acude a votar posiblemente no nos indican el grado de libertad de una sociedad, pero seguramente sí contribuyen a la mayor o menor calidad de la democracia.

En el índice de calidad de la democracia Venezuela supera a Honduras y Guatemala, mientras que en la clasificación de Freedom House está por debajo de estos países. Esto es en parte el efecto de la tendencia a sub-valorar los países con gobiernos de izquierda que presenta el índice de Freedom House. Sub-valoración que es consecuencia del uso de indicadores «ideológicos» que penalizan las políticas económicas de izquierda aun cuando sean plenamente democráticas (LEVINE y MOLINA, 2007; MAINWARING, 1999: 23). Por otra parte, Venezuela supera ampliamente a Honduras y Guatemala en nivel de recursos cognitivos para la decisión electoral, en oportunidades de voto y en respuesta a la voluntad popular (percepción de la eficacia del voto), que son precisamente variables específicas de la calidad de la democracia que no se incluyen en el análisis de los niveles de libertad que realiza FH.

- Vinculación a la teoría: el índice de calidad de la democracia es la operacionalización empírica de una concepción teórica de la calidad de la democracia y de la democracia. Esta clara vinculación a la teoría de la democracia es una de las ventajas más importantes del análisis de la calidad de la democracia y su índice tal como lo hemos presentado; ello permite que el mismo alimente el debate teórico y la investigación empírica de la democracia más allá de los límites a los que hasta ahora ha llegado. Por ejemplo, un índice específico de la calidad de la democracia teóricamente fundado puede servir de base para la investigación de los factores que determinan mayores o menores niveles de calidad de la democracia, introduciendo un nuevo campo en estudios como el de las consecuencias de la modernización sobre la democracia.
- Desarrollo Institucional: el índice de calidad de la democracia muestra las fortalezas y debilidades de cada país, no solo en cuanto a las dimensiones, sino también con respecto a aspectos claves del sistema político. De esa manera facilita la tarea de realizar ajustes de ingeniería institucional para elevar la calidad de la democracia. Esto creemos es uno de sus más importantes aportes potenciales.

Cuadro 7. Índice de calidad de la democracia en América Latina 2005
(Ordenado de mayor a menor)

País	Decisión Electoral	Participación	Responsabilidad	Respuesta a la Voluntad Popular		Calidad de la Democracia	Derechos Políticos y Libertades Civiles	Freedom House Puntuación	Lugar en Puntuación Freedom House
				Soberanía	Total				
Uruguay	90,7	55,3	47,9	85	80,5	71,9	2	1	1
Costa Rica	87,0	44,5	37,3	51	97	63,4	2	2	1
Chile	88,3	45,1	42,3	65	75,5	63,2	2	3	1
Argentina	74,8	54,7	27,3	67	89,5	62,7	4	4	5
México	71,8	50,1	27,1	66	91,5	61,3	4	5	5
Panamá	75,7	45,2	32,4	61	91,5	61,2	3	6	4
R,Dominic,	72,4	48,0	32,7	67	79,5	59,9	4	7	5
Brasil	81,4	56,8	23,9	67	60,5	57,9	4	8	5
Perú	78,8	56,5	21,8	56	70	56,6	5	9	9
Bolivia	73,9	52,2	21,8	50	75,5	54,7	6	10	11
Nicaragua	62,9	46,8	17,3	60	79,5	53,3	6	11	11
Colombia	61,2	46,8	30,7	62	65,5	53,2	6	12	11
El Salvador	67,8	41,2	29,3	64	62	52,9	5	13	9
Paraguay	57,9	44,2	28,1	57	77,5	52,9	6	13	11
Venezuela	50,7	51,4	24,5	74	62	52,5	8	15	17
Honduras	59,9	45,8	21,0	49	79,5	51,0	6	16	11
Guatemala	47,7	37,4	20,3	54	63,5	44,6	8	17	17
Ecuador	62,2	49,4	18,3	48	51	45,8	6	Na	11

Cuadro 8. Correlaciones de las dimensiones y el índice de calidad de la democracia

	Decisión Electoral	Participación	Responsabilidad	RespVolPop	Soberanía	CalidDemoc	Freedom House
Decisión Electoral	1	.462	.657	.262	.424	.872	-.927**
		.062	.004	.311	.090	.000	.000
	17	17	17	17	17	17	17
Participación	.462	1	.027	.428	.023	.494*	-.234
	.062	.917	.917	.086	.931	.044	.366
	17	17	17	17	17	17	17
Responsabilidad	.657**	.027	1	.532*	.318	.787**	-.775**
	.004	.917	.917	.028	.213	.000	.000
	17	17	17	17	17	17	17
RespVolPop	.262	.428	.532*	1	-.113	.560*	-.296
	.311	.086	.028	.17	.666	.020	.249
	17	17	17	17	17	17	17
Soberanía	.424	.023	.318	-.113	1	.579*	-.587*
	.090	.931	.213	.666	.17	.015	.013
	17	17	17	17	17	17	17
CalidDemoc	.872**	.494*	.787**	.560*	.579*	1	-.901**
	.000	.044	.000	.020	.015	.000	.000
	17	17	17	17	17	17	17
FreedomHouse	-.927**	-.234	-.775	-.296	-.587*	-.901	1
	.000	.366	.000	.249	.013	.000	.000
	17	17	17	17	17	17	17

Apéndice 1. Representatividad por género y partidos

País	Proporcionalidad de la representación por género en la legislatura nacional (100-LSq) ¹	Proporcionalidad de la representación por partidos en la legislatura nacional (100-Lsq) ²	Representatividad
Argentina	85,2	91,1	88,2
Bolivia	66,7	94,4	80,6
Brasil	58,0	99,1	78,6
Chile	64,5	94,8	79,7
Colombia	61,5	97,0	79,3
Costa Rica	86,0	94,8	90,4
El Salvador	59,9	95,1	77,5
Guatemala	57,0	91,6	74,3
Honduras	73,8	97,7	85,8
México	73,6	93,1	83,4
Nicaragua	70,7	95,5	83,1
Panamá	67,2	88,4	77,8
Paraguay	60,5	91,5	76,0
Perú	68,6	91,1	79,9
República Dominicana	68,1	94,3	81,2
Uruguay	59,7	98,5	79,1
Venezuela	80,1	93,8	87,0
Ecuador	66,2	91,9	79,1

¹ La proporcionalidad se calcula aplicando el LSq índice de desproporcionalidad a la diferencia entre el porcentaje de escaños obtenidos en la cámara baja o única y la proporción de la población del país que constituyen para hombres y mujeres. Para información sobre el LSq índice de desproporcionalidad puede verse Lijphart (1994: 61). Para calcular la proporcionalidad se sustrajo el índice de desproporcionalidad de 100 (100-LSq), como sugiere Rose (1984). La información sobre la representación por género en los parlamentos nacionales se obtuvo de: Inter-Parliamentary Union. 2006. Women in National Parliaments. Web page: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>. Actualizado al 31 de enero de 2006. La información sobre población proviene de: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). 2005. Statistical Yearbook for Latin American and the Caribbean, 2004. De la página web de la ECLAC: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/21231/P21231.xml&cxsl=/deype/tpl-i/p9f.xml&base=/tpl-i/top-bottom.xml>

² La proporcionalidad de la representación partidista se calcula para la cámara baja o única de la legislatura nacional para la última elección hasta junio de 2005. El índice de proporcionalidad se obtiene por la fórmula 100-Desproporcionalidad. La desproporcionalidad se calcula usando el Índice de los Menores Cuadrados o Least Square Index (LSq) (LIJPHART, 1994). La información sobre desproporcionalidad es tomada de Payne (2006: 79).

Apéndice 2. Responsabilidad Vertical

País	Período Presidente	Período Cámara Baja o Única	Período Senado o Equivalente	Puntuación por periodo según escala del 1 al 100	Fracción que considera que las elecciones son limpias	Índice de Responsabilidad Vertical
Argentina	4	4	6	80	0,51	40,8
Bolivia	5	5	5	80	0,18	14,4
Brasil	4	4	8	80	0,26	20,8
Chile	6	4	8	60	0,70	42,0
Colombia	4	4	4	100	0,27	27,0
Costa Rica	4	4	na	100	0,55	55,0
El Salvador	5	3	na	100	0,33	33,0
Guatemala	4	4	na	100	0,23	23,0
Honduras	4	4	na	100	0,25	25,0
México	6	3	6	60	0,22	13,2
Nicaragua	5	5	na	80	0,21	16,8
Panamá	5	5	na	80	0,54	43,2
Paraguay	5	5	5	80	0,34	27,2
Perú	5	5	Na	80	0,13	10,4
R,Dominic,	4	4	4	100	0,36	36,0
Uruguay	5	5	5	80	0,87	69,6
Venezuela	6	5	na	60	0,49	29,4
Ecuador	4	4	na	100	0,20	20,0

BIBLIOGRAFÍA

KOONING, Kees y Dirk KRUIJT

2003 «Latin American Political Armies in the Twenty First Century». *Bulletin of Latin American Research*, 2003, vol. 22, pp. 371-384.

KORNBLITH, MIRIAM

2007 «Venezuela: Calidad de las elecciones y calidad de la democracia». *América Latina Hoy* 45 (abril): 10-124.

LEVINE, DANIEL Y JOSÉ MOLINA.

2007 «La calidad de la democracia en América Latina una visión comparada». *América Latina Hoy* 45 (abril): 17-46.

LIJPHART, ARENDT

(1997) «Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma». En *American Political Science Review*, 91, No. 1, pp. 1-14. Cita en pp. 9, 13.

MAINWARING, SCOTT

1999 *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. The Case of Brasil*. Stanford, California: Stanford University Press.

MAINWARING, SCOTT AND FRANCES HAGOPIAN

2005 «Introduction: The Third Wave of Democratization in Latin America». En Frances Hagopian y Scott Mainwaring, eds., *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*. New York: Cambridge University Press, pp. 1-13.

MAINWARING, SCOTT AND ANÍBAL PÉREZ-LIÑÁN

2005 «Latin American Democractization since 1978: Democratic Transitions, Breakdowns and Erosions». En Frances Hagopian y Scott Mainwaring, eds., *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*. New York: Cambridge University Press. Pp. 14-59.

SMITH, PETER

2005 *Democracy in Latin America. Political Change in Comparative Perspective*. New York: Oxford University Press.

WORLD BANK

2007 World Development Indicators Database. Dataquery. Web page: <http://dev-data.worldbank.org/data-query/>

ZOVATTO, DANIEL.

2006 Zovatto, Daniel y Flavia Freidenberg. 2006.

PANEL: CATALINA ROMERO, SINESIO LÓPEZ, FERNANDO TUESTA, DANIEL LEVINE

Sinesio López:

Felicito a Daniel Levine por la investigación que nos ha expuesto y que se apoya en una perspectiva teórica y metodológica clásica: la democracia vista exclusivamente como régimen político cuya calidad es analizada con indicadores precisos y cuantificables. Quiero dialogar con esta visión citando a Guillermo O'Donnell en su último trabajo realizado por encargo del PNUD. O'Donnell sostiene que para entender los problemas de la democracia en América Latina hay que ir más allá del régimen político y del diseño institucional, examinando otros factores y procesos que explican sus características y sus limitaciones: Uno es la cuestión de la ciudadanía y otro es la cuestión del Estado en América Latina. Si la democracia no funciona bien en América Latina, ello se debe no tanto al diseño y a sus características institucionales como a las peculiaridades deficitarias de la ciudadanía latinoamericana y al desempeño ineficiente del Estado cuyo sistema legal es poco creíble.

Analizando las dimensiones clásicas de la ciudadanía, O'Donnell encuentra que, en América Latina, la dimensión política es su soporte fundamental y que las dimensiones civil y social son muy deficitarias, incidiendo, de ese modo, en una mayor participación política y en una menor capacidad competitiva, ambas limitadas y relativizadas por precarias condiciones de los ciudadanos. En todo caso, en aquellos países donde hay una ciudadanía integral —civil, política y social—, como son los tres casos en los que Daniel Levine ha encontrado una alta calidad de la democracia —Chile, Uruguay y Costa Rica— la democracia funciona efectivamente mejor. En todos los otros casos en los que predomina la ciudadanía política, la democracia es de baja calidad. La ciudadanía política es un pilar muy frágil para sostener una democracia compleja. Revisando la historia peruana del siglo XX se encuentra que la ciudadanía ha sido básicamente política y se ha desarrollado a través de la educación y no por un cambio en las reglas de juego electoral.

En 1900 solo votaba el 2% de la población del país; en 1930, vota el 7% y esto se debe al incremento del alfabetismo y la educación que es impulsada agresivamente por el civilismo a partir de 190. En 1960 está votando entre el 18% y el 20% de la población, incremento que obedece no tanto a los cambios en las reglas de juego —puesto que las mujeres que votan en 1956 son aquellas que tienen la condición de alfabetas y que en esa época eran muy

pocas— como al boom educativo. En el Perú se llega a la ciudadanía política principalmente por la educación, pero las otras dimensiones de la ciudadanía (la civil y la social) son muy frágiles, determinando la baja calidad de la democracia. En un mapa de la ciudadanía a nivel distrital (1800 distritos), que elaboré en 1997, encontré que en los distritos más pobres la ciudadanía política es la predominante y en los distritos menos pobres predomina la ciudadanía integral (civil, política y social).

El otro tema es el del Estado. O'Donnell sostiene que en América latina el Estado no funciona ni como sistema legal, ni como administración, que es un Estado poco eficiente y poco creíble. Yo diría que esta tesis sobre el Estado hay que matizarlas. En el caso peruano, por ejemplo, el Estado funciona para unas cosas y no para otras. Quizás habría que decir que sí funciona como coerción y como sistema de dominación social pero no como un sistema que garantiza a todos la igualdad ante la ley. Y funciona para algunos y no para otros. Acaba de publicarse un análisis sobre la competitividad del Estado peruano y allí se encuentra que el Perú ocupa el puesto 16 en la protección de la inversión privada y el último lugar (132), en lo que se refiere a la educación. El Estado funciona para los ricos pero no funciona para los pobres, pero cuando se analiza el financiamiento del Estado, se encuentra que, en el 2006, el 62% del mismo proviene del IGV y no de la renta. Cuando se dice que la democracia no funciona en América Latina, en realidad lo que no funciona es el Estado en el que opera la democracia.

Para analizar la relación entre la ciudadanía, el Estado y la democracia voy a apelar a una encuesta grande (20, 000 encuestados) que realizó la Universidad de Ingeniería a pedido de la Biblioteca Nacional del Perú (BNP) a fines del 2004 y que es representativa en el nivel nacional con un nivel de error de 1% y en el nivel departamental con un nivel de error de 3%. En lo que se refiere a la evaluación de los derechos, los ciudadanos peruanos valoran principalmente los derechos sociales: la educación, el derecho a la vida, ingreso suficiente y el derecho a ser tratado con respeto.

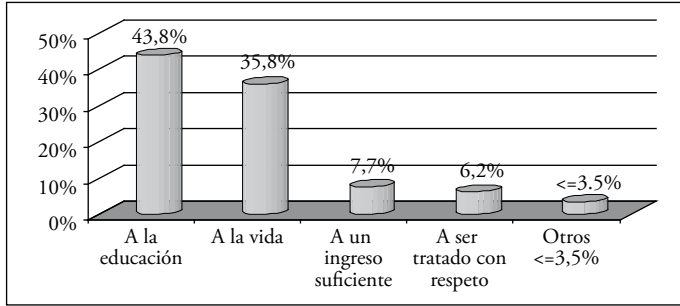
La evaluación de derechos varía relativamente de acuerdo a factores tales como el sexo, la edad, la procedencia urbana o rural, el nivel de educación, la categoría ocupacional, el estrato social.

En lo que se refiere a los fundamentos de los derechos, los peruanos son iusnaturalistas: tenemos derechos porque somos seres humanos. Hay también una importante cifra que sostiene que son ciudadanos porque son hijos de Dios.

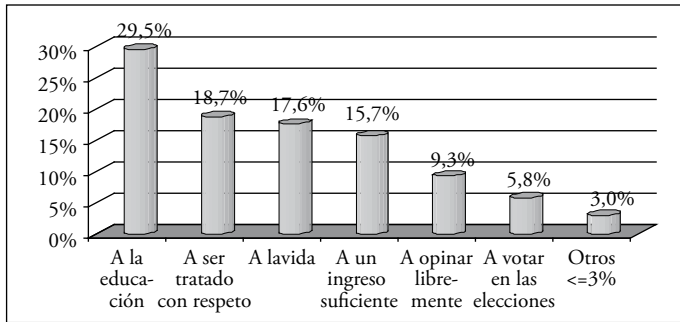
CAPÍTULO 3

DE LOS SIGUIENTES DERECHOS
¿CUÁL DIRÍA QUE ES EL MÁS IMPORTANTE PARA UD.?

PRIMERA PRIORIDAD

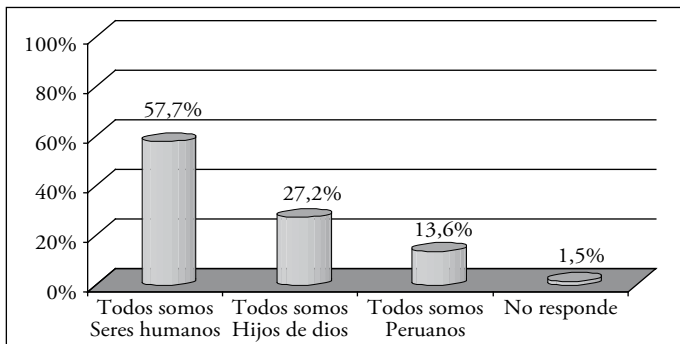


SEGUNDA PRIORIDAD



Total de entrevistados >=18 años: 15,252 personas

¿CUÁL ES LA RAZÓN PRINCIPAL POR LA QUE UD. DIRÍA QUE TODOS DEBEMOS TENER IGUALES DERECHOS? SEGÚN FACTORES DE INFLUENCIA

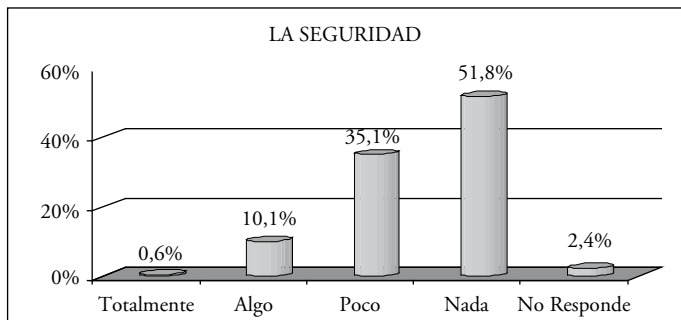
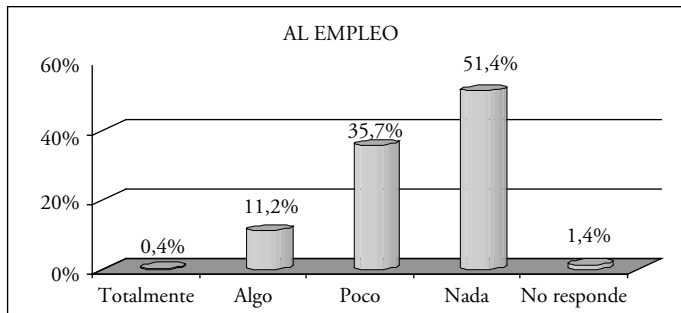
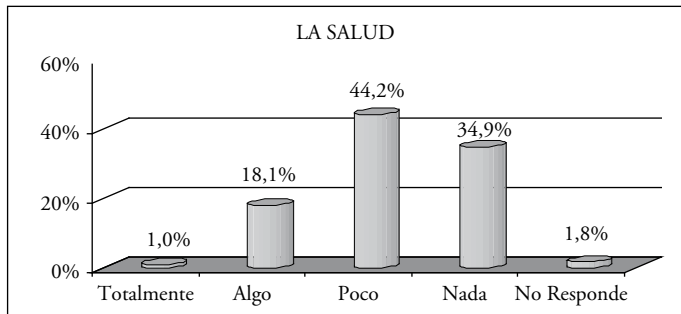
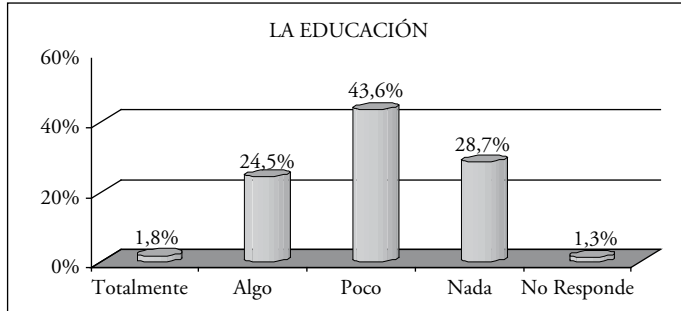


Total de entrevistados >=18 años: 15,252 personas

Normalmente son los que tienen más educación o los más jóvenes y pertenecen a los estratos medios o altos, los que sostienen que tienen derechos porque son seres humanos.

REFORMA POLÍTICA

¿DIRÍA QUE EL ESTADO ESTÁ GARANTIZANDO
TOTALMENTE, ALGO, POCO O NADA SU DERECHO A...?



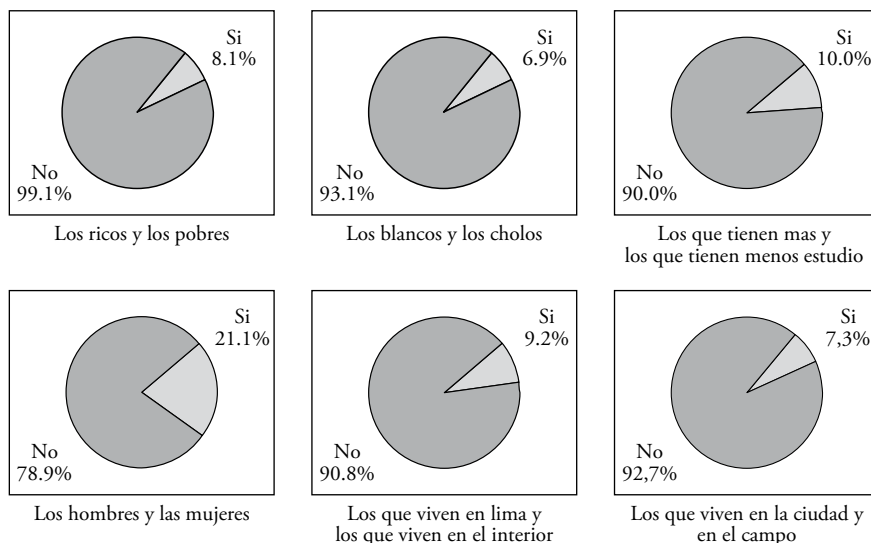
Total de entrevistados >=18 años: 15,252 personas

¿En que medida el Estado garantiza a los ciudadanos sus derechos? Los ciudadanos creen que el Estado garantiza poco los derechos a la educación y a la salud y que no garantiza en nada el empleo ni la seguridad. Si los ciudadanos perciben que el Estado garantiza poco o nada sus derechos, eso significa que ese Estado es un marco poco adecuado para el desarrollo de la democracia.

En lo referente a la igualdad ante la ley, los resultados demuestran que no hay igualdad ante la ley entre los ricos y los pobres, los blancos y los cholos, los que tienen más o menos educación, los hombres y las mujeres, los limeños y los provincianos, los urbanos y los rurales. Eso es preocupante pues la democracia supone la igualdad ante la ley.

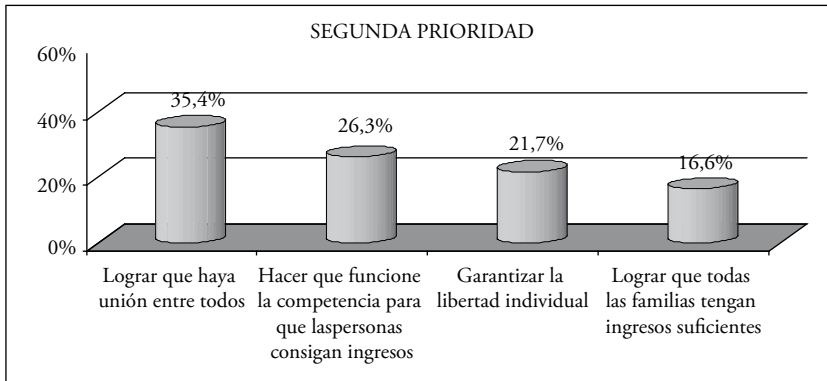
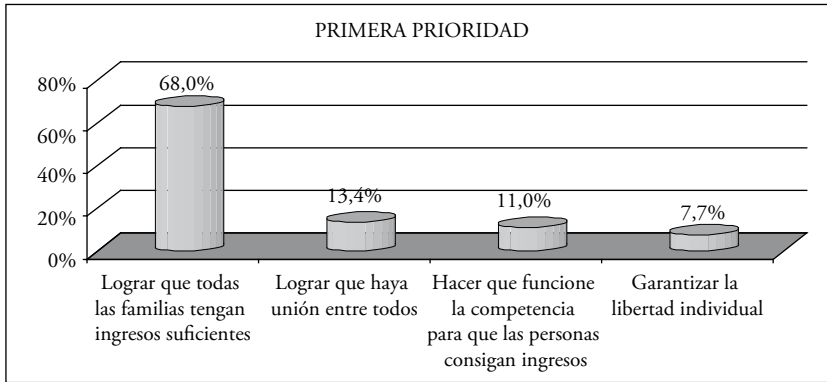
La encuesta preguntó cuales eran las dos primeras obligaciones que debía tener el Estado. Y a partir de esa respuesta se elaboró una tipología de ciudadano. En una primera opción los ciudadanos responden que el estado debe velar porque todos los peruanos tengan ingresos suficientes; en segundo lugar, que haya unión entre los peruanos; tercero, que haya competitividad en el mercado para que todos puedan acceder a ingresos; y cuarto, garantizar la libertad individual.

MÁS CONCRETAMENTE ¿DIRÍA QUE EN EL PERÚ SON RESPETADOS POR IGUAL LOS DERECHOS DE...?



Total de entrevistados >=18 años 15,252 personas

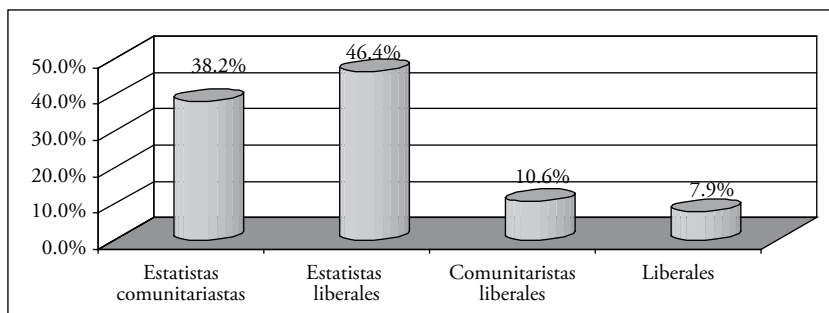
DE LAS SIGUIENTES OPCIONES ¿CUÁL LE PARECE QUE ES LA PRIMERA OBLIGACIÓN DEL ESTADO ? SEGÚN FACTORES DE INFLUENCIA



Total de entrevistados >=18 años: 15,252 personas

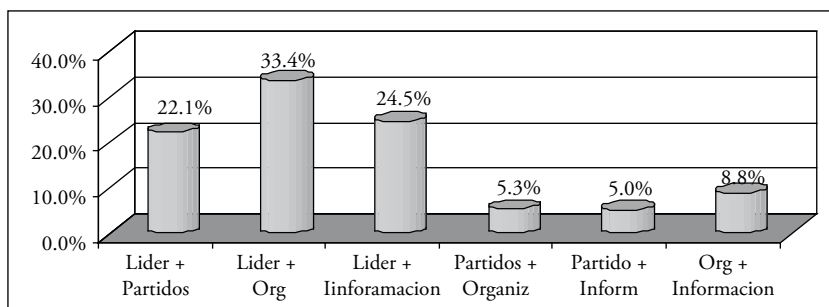
En una segunda opción a esta misma pregunta, la mayoría responde que la obligación del Estado es velar por la unión de todos los peruanos, por la competencia en el mercado, la libertad individual, etc. A partir de estas respuestas se elaboró una tipología de los ciudadanos peruanos: los que dicen que el Estado debe procurar porque todos tengan ingresos y al mismo tiempo velar por la unión de todos los peruanos, se les llama estadistas- comunitaristas; luego están los que dicen que el Estado debe procurar porque todos tengan ingresos, pero quieren también que haya un mercado competitivo, llamándolos estadistas liberales. En tercer lugar están los que piden que el Estado vele porque existe un mercado y también libertad, pero al mismo tiempo exigen que el Estado proteja la unión de todos los peruanos: son los comunitaristas liberales. Y luego los que dicen que el Estado debe garantizar la competencia en el mercado y libertad: Ellos son los liberales puros.

ÍNDICES DE CIUDADANÍA
TIPO DE CIUDADANO



En el Perú los estatistas comunitaristas llegan al 38%; los estatistas liberales, al 48%; los comunitaristas-liberales, al 10,6% y liberales, al 7%. En el año 1997 encontré que los estatistas comunitaristas eran 43% y los estatistas liberales eran 39%. En el 2004 ha habido un cambio importante como se puede ver e el gráfico respectivo.

ÍNDICE DE CIUDADANÍA
TIPO DEMOCRACIA



El cuestionario indagó también sobre los dos factores más importantes de una buena democracia. Las respuestas más frecuentes fueron: que haya un buen líder como presidente; que las personas estén organizadas; que la población este informada; y que hayan partidos vigorosos. Con ellas se construyó un índice que muestra el tipo de democracia que cada ciudadano tiene en su cabeza.

Fernando Tuesta:

Me gusta la forma como el doctor Daniel Levine, ha abordado el tema con el doctor Enrique Molina. Siempre ha sido para la Ciencia Política en particular

y los estudios políticos en América Latina, en general, el cómo operacionalizar — y eso sucede de manera más dramática en el caso peruano — que al hablar de democracia no enfocamos un aspecto que es sustantivo. Dahl, quien ha sido recogido por los autores de la investigación en Venezuela, señala algo que no debemos dejar pasar por alto, regímenes no democráticos pueden tener éxito y lo tienen. Tuvo éxito Pinochet, también aquel enorme tigre asiático que es China. Y hay democracias deficitarias, y ¿qué es lo diferencia?

Sin embargo me voy a centrar en las conclusiones que ameriten reformas, para el caso de América Latina, como es el tema de investigación. Los autores han construido para ello 5 variables. Al observar el listado de los índices que comprometen, a su vez, esos cinco ámbitos —participación, responsabilidad electoral, información, respuesta de la sociedad civil y soberanía— y lo aplicamos al caso peruano, pasábamos largamente la valla de requisitos. Bueno, a partir del año 2000, somos uno de los países que, en términos formales, ha entregado a sus ciudadanos derechos políticos, que incluso superan en amplitud y en tiempo a muchos países de la región. Por ejemplo, la ley de «control y participación ciudadana» que consagra las iniciativas y posibilidad de referéndum, plebiscitos, rendición de cuentas, revocatoria de autoridades, etc., es antes de la caída de Fujimori. El caso de la ley de transparencia y acceso a la información pública, del año 2001, es una norma más actuales y modernas, cuando no lo tenían muchos países. Fuimos uno de los primeros países que desarrolló e implementó, por ejemplo, la elección directa de alcaldes y gobiernos locales, como en el caso de lo que ocurre ahora a nivel regional. Por ejemplo el accountability de lo que es responsabilidad social, lo tenemos en los presupuestos participativos, los consejos de coordinación local. Ahora ya no es cuestión de creación de instituciones, por el contrario se presente una superposición entre ellas.

De lo anterior, una pregunta sobre la investigación es ¿cómo se han construido los índices?, lo cual puede llevar a una apreciación más crítica. Al ver los cuadros siento que no se corresponde con los mostrados por el doctor Daniel Levine. Se señala que en el 2001, el Perú tenía un nivel de participación electoral del 77%, esto no es así. El año 2001 fue del 84% y en el año 2006 de 89% de participación electoral.

No se trata tan solo de construir variables, sino que para evaluar la calidad de la democracia también es necesario observar las relación interinstitucionales. Las relaciones, en nuestro país, en el diseño interinstitucional, tiene muchas veces un impacto negativo, sobre la calidad de la democracia. Nuestros países están

inclinados —y muchas de sus políticas apuntan— a desarrollar y atender sustancialmente los aspectos de representación. Sin embargo, no se está atendiendo el tema de procedimental. Solo les alcanzo algunos ejemplos, nadie discute en el Perú un tema central de la representación, el tamaño del parlamento. El nuestro tiene 120 congresistas, número indebido en términos de representatividad. En el año 1992 teníamos un parlamento de 240, fue cercenado por el régimen fujimorista, a la mitad, sustentado en una serie de razones absolutamente deslucidas. Pasada la transición a la democracia, nadie quiere tocar el tema. Y sin embargo hay una distorsión de la representación. Y si profundizamos un poco más allá —inclusive el profesor Levine menciona el caso de los votantes en el extranjero—, hoy en el Perú se dice que viven 2' 000 000 de peruanos fuera del país. En el padrón electoral se consignan 450 mil peruanos inscritos, residentes en el extranjero y, sin embargo, carecen de todo tienen de representación. Votan por los representantes del departamento de Lima. Nadie ha oído hablar a un congresista a nombre de la representación de los peruanos en el extranjero. Igualmente, ningún peruano residente en el extranjero, siente que lo representa un congresista de Lima. En concreto, el esfuerzo de investigación metodológico llevado adelante, por los doctores Levine y Medina, es interesante y nuestra joven disciplina debe tomar como ejemplo.

Catalina Romero:

Vamos a pasar a las preguntas y al desarrollo de los comentarios a los que ha sido expuesta la investigación del profesor Daniel Levine por nuestros panelistas.

Daniel Levine:

En cuanto a lo expuesto por el profesor Sinesio López estoy de acuerdo con eso de la ciudadanía y la relación con la calidad de la democracia. Mirando sus cuadros uno puede decir dos cosas: primero que los peruanos son muy realistas en la evaluación de sus derechos, y que para muchas cosas el gobierno no sirve; segundo, que si uno mira la expectativa de la gente y lo compara con la oferta gubernamental, uno tiene la esperanza de que cualquier gobierno no puede cumplir con estas; y tercero, la preferencia de un líder a través de una cultura plebiscitaria es algo contraproducente, es decir que si se aspira a que un buen líder va arreglar todo, es peor, porque un líder gobierna con un equipo dentro de un ámbito sistematizado que es el proceso democrático apoyado en sus instituciones, y perder esta esta visión por apostar por un líder

es sumamente minúsculo. Lo que dijo Sinesio López demuestra un camino muy difícil para la evolución de las instituciones democráticas. En cuanto a la gobernabilidad como contesto Fernando Tuesta, no es que me interesa, por el contrario no me gusta la forma en que expone. La exclusión enfatiza mucho la capacidad de controlar, y no enfatizan el otro lado de la representación de las posibilidades de representación adecuada, según las exigencias de la población.

Claro el número en si no asegura todo, hay que ver la calidad de la representación también, y como se diseñan los distrito electorales en correlación con esta representación.

El tercer tema que diría, es que mi propia disciplina en USA, por lo menos la ciencia política, cada vez ayuda menos y menos, en estas cosas. Porque según los modelos y las teorías que están más de moda ahora, se da por supuesto una cierta neutralidad de las instituciones. Y uno mira y lee muchas cosas que dan un plan de crecimiento, un plan de ingeniería institucional, que supondría que las instituciones funcionan neutralmente. Pero no, todos sabemos que no es así, todos sabemos que las instituciones obedecen intereses superiores. De las preguntas que me ha efectuado el público, más precisamente el tema de ¿Qué pasa con la identidad del ciudadano que hace que estas teorías no le interesan? Es muy importante que los ciudadanos estén comprometidos de alguna manera con el funcionamiento del proceso democrático. Y esto afecta, al margen que el Estado sea muy fuerte. Creo que la cuestión de identidad nacional es de mayor importancia, pero hay que ver en que consiste está identidad nacional. ¿Qué comentario tiene a raíz de la confusión del profesor Sinesio López, de que la sociedad peruana espera una democracia plebiscitaria? Sobre este punto, en parte a la demanda plebiscitaria esta ligada a una gran falta de representación y una debilidad de la responsabilidad del gobierno. Si todo es cuestión de tener un buen líder, eso supone que después de este no hay más, y eso desprestigia el accountability y los modos institucionales de control. Yo particularmente no creo en los líderes para este tema de la calidad de la democracia. Más me inclinaría a pensar que hay una relación entre calidad de democracia y calidad de los políticos y viceversa. Y eso está ligado a la educación y capacidad del político. Por ello un líder bueno no necesariamente compone las cosas. ¿Cuál es la relación entre democracia y corrupción, y esta relación en el sistema electoral peruano? La verdad no conozco mucho el sistema electoral peruano. ¿En cuanto a ser cómplice de la corrupción? No hay gobierno que este exento de la corrupción, hay grados de corrupción de los

países. Francamente creo que todos son corruptos, es algo desafortunado en la vida pero real. La cuestión que control hay. ¿Cómo hacer para que la democracia, para traducirse en la mejora de la representación? Como evitar la diversidad de la representación, como puede ser esta más efectiva. Y creo que esto se puede realizar una multiplicación de instancias y bajando barreras. ¿Sobre la cuestión de la cuota femenina, es necesario mejorar unas calificaciones por merito? No sé si estás cuotas femeninas, o si tenemos en mi país de acción afirmativa para incluir a gente de distintas razas, sean necesarias permanentemente en el Perú. Pero mayormente son buenas, y han suscitado la participación y han bajado las barreras que existían antes. Además ayudan a la inclusión de representantes menos favorecidos. Pero si esto se necesita permanentemente mediante una ley, creo que dada la circunstancia que tiene el país, sería positiva en el Perú. ¿Respecto de los indicadores de participación ciudadana y cuales deben ser, y como se arman estas redes? En nuestro caso utilizamos un indicador de sondeos entre si o no trabaja en trabajo comunitarios, que es una indicación, aunque reconozco que es muy débil. Se necesita otros indicadores probablemente, las cuales permitan reconocer la invisibilidad de las redes. Ellas son conocidas como las redes sumergidas de la democracia.

Esto último es muy difícil. Si uno analiza la historia y observa las redes de derechos humanos en América latina, encontrará que se ha avanzado. Ahora hay conexiones internacionales, lo que demuestra que se ha avanzado en la organización, más la difusión de derechos, y la relación de los grupo locales con los grupos internacionales, permiten mejorar la formación y eficiencia de las redes. Creo que se debe continuar con esta política. Bueno el profesor López también va a participar en las respuestas.

Sinesio López:

¿En que publicación podemos tener más información sobre la encuesta del 2005? En realidad está encuesta es del 2005, y la peculiaridad es de una encuesta muy grande de 20, 000 entrevistados en todo el país. Realice otra en 1997, escribí el libro y quedo en borrador. Luego me dedique no a escribir libros sino a cuidarlos, entonces ya lo deje, y quedo pendiente. Ahora lo voy a retomar con esta encuesta del 2005 que es más grande, para nuevamente operar y sacar conclusiones comparativas. De tal manera que próximamente amenazo con sacar un libro comparando ambas. De todas maneras voy a ver si colocó en mi blog, la encuesta misma que se refiere a ciudadanía.

Otra pregunta ¿Qué habría que hacer en torno a la reforma del Estado y el fortalecimiento y ampliación de la ciudadanía? Francamente ha habido cambio importante en la Constitución, en la ley, y en los códigos, lo que se llama una ciudadanía normativa, y eso es importante. Porque hasta la década de los 60 había muchos problemas con la ciudadanía normativa. Creo que ha sido un avance muy importante, pero el problema recae en la ciudadanía efectiva. Y el drama está más por el lado de la ciudadanía civil y la ciudadanía social. Y este drama está articulado a otro problema, que es el tema de las garantías. Pero ese tema de las garantías, la cual está destinada a la garantía de los derechos. Entonces allí hay que hablar con la capacidad del Estado por salvaguardar estas garantías y ese es el drama. Pero ese drama es no solo del Perú, sino del mundo. Todos los Estados tienen problemas con el tema de las garantías, pero en nuestra región es más grave. Entonces es muy difícil que garanticen ciertos derechos sociales, sabiendo que hay ciertos derechos que no se puede garantizar como es el derecho al empleo, ese es uno de los grandes problemas. Pero por ejemplo educación y salud, se podría hacer un esfuerzo. Yo creo que esos temas no son pues espacios de igualdad de oportunidades. No se puede comparar a alguien que sale de una escuela pública con uno que sale de una escuela privada de primer orden, lo mismo pasa con las universidades. Entonces la educación y la salud no son un espacio de igualdad ciudadana. Bueno eso implicaría una inversión muy alta por parte del Estado para contrarrestar la realidad. Otro tema es la fuga de personas, diariamente son 1, 200 peruanos se van diariamente. El hecho de falta de garantías, de que la gente no siente que sus derechos sociales, en términos de empleo, educación y salud, no son satisfechos. En la década del 80, se iba por un tema de seguridad, entonces hoy el tema de seguridad está más garantizada. Y entonces ahora se van sobre todo porque no hay empleo, no hay salud, no hay educación, no hay mejor calidad de vida de la que se oferta en el extranjero. Sobre la renovación por tercios se me pregunta ¿Es beneficioso el tema de renovación por tercios de nuestros representantes? Esto es más propio del sistema presidencial. Pero ayudaría al hecho de mejorar el control vertical, de participar y elegir mediante elecciones. Ayudaría a un mayor accountability vertical. Aunque yo creo que eso tiene que ver con lo que Guillermo O'donnell indica, que está ligada con las grandes tradiciones culturales de nuestros países. La debilidad del accountability en nuestro país tiene que ver con la falta de cultura liberal y republicana, y también con la cultura de la calidad democrática. Más si en Latinoamérica siempre se han interrumpido los procesos democráticos.

Fernando Tuesta:

En nuestro país, hay algunas propuestas de reforma que son muy populares. Una de ellas es la renovación por tercios. El Perú tuvo renovación por tercios hasta la época de Leguía. Lo importante es saber qué es lo que se quiere con esta medida. Desde el punto de vista del control político, no hay una relación directa. La medida sostiene que cada número de años, un porcentaje de escaños se compiten en elecciones y no el total del parlamento. Es el caso de USA con la cámara de Senadores. En ese caso son seis años, un tercio de los escaños entran a elección, pero son escaños definidos. En el Perú, se cree que es una suerte de revocatoria, por lo que podemos evaluarlos en su función. No, la renovación es cada tercio del período, pero todos los representantes cumplen con el total. En el caso de los Estados Unidos, todos los senadores cumplen los seis años. Con esto quiero ilustrar, que para el caso de reforma institucional, mucho se habla y poco se conoce. Con ello el objetivo deseado, no está muchas veces en relación con las propuestas que se quiere implementar.

CAPÍTULO 4 Defensa Nacional

EXPOSICIÓN DEL MINISTRO DE DEFENSA: ALLAN WAGNER T.

Patricia Ruiz Bravo, Jefa del Departamento Académico de Ciencias Sociales:

Bienvenidos a la tercera Clase Magistral titulada Estado y Defensa Nacional, la cual estará a cargo del Embajador Allan Wagner Tizón, el cual es diplomático de carrera, licenciado en relaciones internacionales, realizó estudios de Ingeniería en la Universidad Nacional de Trujillo, de Humanidades en la PUCP, y Derecho en la Universidad de San Marcos. Ha sido dos veces Ministro de Relaciones Exteriores, la primera durante la gestión del presidente García y la segunda durante la gestión del presidente Toledo. El año 2001 fue designado como Embajador en los Estados Unidos de Norteamérica, el 2003 fue elegido Secretario General de la Comunidad Andina de Naciones. Posee la gran cruz de la Orden Sol del Perú de la Orden al Merito por servicios distinguidos, y la orden de Servicio diplomático de la república, José Paz Soldan.

Allan Wagner Tizón:

Buenos días, muchas gracias por la invitación para participar en este evento de reforma del Estado en lo referente a la defensa nacional. Hablar del sector defensa es abordar un tema de mucha envergadura. Es un tema muy complejo, con muchas aristas, muchos antecedentes que se remontan a la fundación de la República, y con muchas tareas por realizar. Por ello, comentaré algunas de las reformas que estamos impulsando. Es más, esta exposición es un compartir lo que estamos haciendo. He trabajado un power point. En el cual incluyo 5 puntos centrales para exponer.

Tratándose del tema de este seminario, «reforma del estado», primero debemos situarnos en una línea de base, para explicar como encontramos el

ministerio en julio del año pasado. Lo que encontramos fue un Ministerio que había sido objeto de una reforma importante en el año 2002; mediante una Ley que se gestionó, trabajó, y se logró aprobar en el Congreso por parte del Ministro de entonces Aurelio Loret de Mola, pero que desde la fecha en que dejó el cargo y la fecha que asumimos el mismo, los avances que la ley tenía en la práctica habían sido revertidos, y por ello encontré un ministerio altamente militarizado.

FORTALECIMIENTO Y CONVERGENCIA INSTITUCIONAL

En primer lugar encontramos una ausencia de cuadros civiles, que en su mayoría realizaban funciones subalternas. En Segundo lugar, un ministerio con superposición de funciones entre sus dos vice ministerios; uno sobre la administración, y otro sobre personal y logística. Ello creaba dificultades para tener un buen manejo de los temas. Porque, además, tenía una Dirección de Política y Estrategia, que en el fondo era la que hacía «el giro del negocio» del ministerio, cuya función es formular la doctrina y la estrategia de la seguridad y la defensa nacional. Y una vez aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional, había que implementarla a través del sector, vía el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y cada uno de los institutos. Entonces había una estructura que no favorecía a una buena gestión. También teníamos algunas cosas en términos menores, en usos y costumbres, procedimientos administrativos, que no se ajustaban a un orden de legalidad que buscábamos. Eso en cuanto al Ministerio de Defensa, el pequeño Ministerio de la avenida arequipa. Por que hay que distinguir el Ministerio de Defensa para fines prácticos y el sector de defensa. Por ello cuando me refiera en este texto al Ministerio Defensa, voy a referirme a esta estructura administrativa que queda en la avenida Arequipa; y cuando me refiera al sector defensa se entenderá, a todo el resto, que son propiamente las Fuerzas Armadas; que es un sector muy grande, sin duda uno de los más grandes del Estado, en términos de personal y presupuesto.

En cuanto a las instituciones, encontré una baja capacidad operativa de las Fuerzas Armadas; encontré situaciones que varían de instituto a instituto, pero finalmente situaciones de fragmentación institucional graves. Y por otro lado, una situación de bienestar general de sus miembros bastante deteriorada.

Entonces era un punto de partida muy deficiente, muy precario y muy preocupante. Preocupante desde el punto de vista de la capacidad de gestión de la institución. También preocupante desde el Ministerio de Defensa en el

sentido de cumplir sus funciones legales; y de parte de las Fuerzas Armadas, preocupaba la capacidad de cumplir con sus funciones constitucionales; las cuales desde luego están destinadas a garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial.

A partir de esta línea base, tomamos dos medidas inmediatas; la primera declarar en reorganización el ministerio; y la segunda, trabajar rápidamente con el Comando Conjunto y los tres institutos armados, un programa de corto plazo para recuperar la capacidad operativa. En tercer lugar, también iniciamos un proceso de reforma de la gestión dentro del sector, tanto en el ministerio como en el sector, ello implicaba empezar a introducir políticas y sistemas de gestión por resultados: gestión eficiente, progresiva y correcta asignación de recursos en función de prioridades, y luego un sistema de adquisiciones que respondieran a los criterios de eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.

Un cuarto tema que asumimos, fue el tema de ciertas reformas institucionales, con un criterio de convergencia. Por un lado reformas que mejorarán lo existente, y al hacerlo que este se de en convergencia. Convergencia institucional, que está vinculada a otro criterio que es «interoperabilidad» de las Fuerzas Armadas. Es decir que las Fuerzas Armadas dejen de ser lo que han sido en todos los países del mundo, Fuerzas Armadas con desarrollos institucionales divergentes. Entonces esos son los criterios que empezamos rápidamente a utilizar, y ahora vamos a ver como hemos ido avanzando en un proceso que hay que concebirlo —como todo proceso de reformas— mas aún tratándose de instituciones tradicionales como es el caso de las Fuerzas Armadas, y que deben ser entendidos como procesos de largo plazo. Entonces pensamos que hay que seguir avanzado en ese proceso. Por ejemplo se creó este ministerio hace 20 años, lo cual fue un paso muy importante, casi heroico; pues no era fácil dejar la estructura de las tres Fuerzas Armadas —considerando que cada una contaba con su propio ministro— para luego resumirlo en un solo ministerio que es el de defensa. Que en su versión original, casi repitió la estructura de las tres Fuerzas Armadas, y que le incorporo la Secretaria del Consejo de Seguridad Nacional. Esa fue básicamente la concepción del primer ministerio, y eso era ya un gran avance.

Ahora la primera reforma fundamental ocurre en el 2002 con Aurelio Loret de Mola como se mencionó, donde ya el ministerio empieza a tomar cuerpo. Entonces lo que hemos buscado es hacer una nueva reforma, consciente de que van a venir otras reformas en el camino. No hemos buscado lo

que académicamente sería lo óptimo, sino lo conveniente y posible de realizar ahora. En ese sentido el tema del fortalecimiento de la convergencia institucional —que es parte del proceso de reformas— tiene como objetivo garantizar al Ministerio de Defensa un marco jurídico en el cual pueda operar con un criterio de convergencia entre los distintos institutos armados. Para eso nos propusimos una agenda legislativa, que la hemos venido evacuando con éxito.

a. Reforma en Marco Normativo Aprobado:

La primera promulgación fue la Ley del Ministerio de Defensa (Ley 29075 aprobada el 01.08.07) como ya se ha mencionado. Esta ley se caracteriza por hacer una reforma interna que mejora las capacidades de gestión política de las propias políticas, y de los recursos para la defensa. Pues en el proceso de estudio de la nueva Ley, lo que existía en la estructura preexistente era una confusión de ambas cosas, dificultando la eficiencia de los dos enfoques fundamentales. Entonces desde ese punto de vista, la nueva ley reconoce la función del ministerio, mediante la creación de dos viceministerios: uno de política para la defensa, y otro de recursos para la defensa. Otra característica de esta ley, es el fortalecimiento del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, fortalecimiento que se ha venido dando en todas las reformas de todos los países que están atravesando por procesos similares. En el que un cuerpo —en nuestro caso es el Comando Conjunto— va paulatinamente asumiendo una serie de funciones de las Fuerzas Armadas en los aspectos operativos. Porque en los aspectos administrativos —cuando corresponde— quien los asume es el Ministerio de Defensa, y ello implica una diferencia muy importante. Sin embargo, como hemos tenido que estudiar mucho para sacar adelante esta ley, hemos visto que en algunos casos, son esos «comandos conjuntos» los que también asumen ciertas funciones administrativas. Un ejemplo de lo último lo constituyen las compras conjuntas, o las compras simplemente del sector. Con lo cual se añade una función administrativa a la parte propiamente operacional militar. \

Nosotros pensamos, siguiendo las líneas de otros procesos de reforma, que ello debe estar en manos del Ministerio de Defensa en su parte administrativa (Ministerio de la avenida Arequipa). En tanto que el Comando Conjunto debe fortalecerse como el órgano que planifica y luego conduce las operaciones de la defensa nacional. Este fortalecimiento mediante la ley del Comando Conjunto, era para asegurar uno de los conceptos rectores de interoperabilidad que

mencionamos, término que quiere decir que no hay más la guerra marítima, terrestre y aérea indistintamente separada. Lo que debe entenderse es que las tres fuerzas concurren de acuerdo a un planeamiento estratégico táctico y operativo con sus capacidades en función de ciertos objetivos muy concretos. Y por consiguiente la manera como estas fuerzas se deben estructurar deben responder a ese planeamiento.

Eso es lo que estamos buscando fortalecer con el Comando Conjunto. Porque si bien al Ministerio Defensa —ubicado en la avenida Arequipa— le corresponde formular la doctrina y la estrategia de la seguridad y la defensa nacional, más las otras que derivan de esta; al Comando Conjunto le corresponde formular la estrategia de las operaciones de la defensa nacional. Por consiguiente las divisiones administrativas de las Fuerzas Armadas, las regiones militares o las alas aéreas, los destacamentos navales, pasan a ser comandos operativos bajo la conducción del Comando Conjunto. Vale decir que toda operación que realiza las Fuerzas Armadas se realiza a través del Comando Conjunto; sea esta en el VRAE o sea una hipotética amenaza externa. Esto es importante, la función de cada una de las Fuerzas Armadas y de sus comandos; esto es equiparar y preparar la fuerza.

Este equipamiento y preparación de las fuerzas, debe estar en función de un planeamiento estratégico de la defensa nacional. Pero cuando toca actuar, quien debe hacerlo es el Comando Conjunto, y automáticamente las regiones administrativas se transforman en comandos operacionales del propio Comando Conjunto, quien a su vez directamente dirige esos comandos operacionales. Eso es otro de los puntos también que hemos fortalecido. Y luego en lo que es el fortalecimiento de la capacidad operativa, hemos aplicado el mismo criterio de la interoperabilidad.

Otro aspecto de la ley aprobada es la Inspectoría General del Ministerio de Defensa, pero no del Ministerio de Defensa administrativo ubicado en la sede de la Av. Arequipa, sino del sector defensa; que es muy importante. Antes teníamos una Inspectoría General que correspondía al Ministerio de sede de la Av. Arequipa, el cual veía situaciones que pudieran presentarse del personal perteneciente a dicha sede. Entonces está inspectoría general nueva que es del sector, trabaja como contraloría general. Luego también hay oficinas de control interno en cada dependencia. Pero ahora tenemos un inspector general, que depende directamente del ministro, además pusimos por prudencia y por conveniencia, que este debía ser un general de división o un almirante retirado; porque además los temas de las Fuerzas Armadas

son temas que requieren un alto conocimiento especializado, y por consiguiente es muy difícil para un civil entrar en ciertos terrenos si es que no hay una carrera previa. Este inspector general va a trabajar con los inspectores generales de cada uno de los institutos armados, de acuerdo con un programa anual, pero que al mismo tiempo este será el instrumento del ministro para poder abordar una serie de problemas emergentes dentro del sector, instrumento que en la actualidad el ministro no tenía. Antes cualquier situación que se presentará el ministro tenía que usar la vía del instituto armado correspondiente. A partir de ahora el ministro va tener su propio órgano de investigación y de control. Entonces estás son las cuatro reformas que tiene la ley. Consideramos que es un gran paso adelante, y sin duda habrán otras reformas más adelante que irán perfeccionando el sector. Lo importante es que esto logremos consolidarlo, de manera que no ocurra lo que ocurrió la vez anterior; de manera que quede, y quien venga atrás construya sobre la misma base, y no estemos en avances y retrocesos que deterioren la construcción de institucionalidad.

Otro aspecto importante que habíamos obtenido por parte del ministerio, y que es parte de esta convergencia institucional, es la nueva Ley Uniforme de Ascensos de los Oficiales de las Fuerzas Armadas (Ley 29108 aprobada el 30.10.07). Ahora estamos elaborando el reglamento, pero lo importante es que, por primera vez los tres institutos armados van a tener la misma ley, se van a regir por la misma norma. Se va a utilizar los mismos criterios, los mismos coeficientes, los mismos procedimientos, las comisiones de calificación o juntas van a estructurarse de la misma manera. Lo que se va a ganar con esto es institucionalidad; porque en una carrera jerarquizada como las Fuerzas Armadas, el paso de la persona por la carrera se define por dos cosas fundamentalmente, por los ascensos o por los nombramientos. Entonces lo buscado es tener un sistema de ascensos que nos asegure fundamentalmente dos criterios: por un lado previsibilidad, es decir que las normas no se cambien de la noche a la mañana, sobre todo cuando los procesos estén en marcha. Y dígame de paso, que para cambiarlas haya obligatoriamente una necesidad de reflexión institucional, y si se cambian no rijan para el proceso siguiente sino para el subsiguiente; esto nos permite ganar así institucionalidad. Y en segundo lugar, objetividad, es decir, las comisiones calificadoras son jurados, y no puedan hacer tabla rasa sobre el cuadro de méritos, que es la sumatoria de toda la vida profesional de la persona, pero también de las calificaciones que ha recibido de los exámenes que ha dado.

Todo ello se resume en un cuadro de méritos que actualmente adopta cada institución, pero que en la situación vigente, en algunas instituciones eso era un referente pero no algo mandatorio. Como yo digo: el ascensor podía funcionar 22 pisos, según el criterio de la comisión, podía ascender 22 escalones. Entonces hemos buscado limitar la capacidad de las comisiones calificadoras de tal manera que ellas lo que hagan sea el ajuste fino. Porque si hay lugar a un ajuste fino. Y ese ajuste fino está regulado en la ley, de tal manera que pueden mover un poco el cuadro de méritos; pero la idea finalmente es que no se pueda mover más de tres lugares. Y por otro lado el propósito es cambiar un poco ciertas culturas institucionales por las cuales, las faltas cometidas por los oficiales no son denunciadas y procesadas en su momento sino que se ponen bajo el tapete; y finalmente salen a relucir en los procesos de ascensos, y dicen: «a no, que fulanito hizo tal cosa, y por ende no debe ascender». Este caso no es tolerable ahora, pues si hubo alguna falta, eso en su momento debió ser materia de un proceso administrativo y ser resuelto, con las garantías además de un debido proceso. Esto también es algo que es muy importante en estas instituciones, y es que las faltas a la disciplina o de otro tipo, se deben resolver cuando se comenten y no cuando se está en el proceso de ascensos. En el reglamento vamos a introducir algunos elementos, que atiendan a ciertas características propias de cada instituto armado, dado que los tres no son exactamente calcados, hay algunos matices; pero en ningún caso esto tendrá posibilidad de modificar el objetivo fundamental de la ley mencionado, y eso es que sea un proceso, un régimen único para las Fuerzas Armadas.

Entonces consideramos que este es otro proceso de reforma importante dentro de algo que debe ser la reforma general del Estado. Dado que si queremos tener un servicio civil, debemos tener carreras públicas, y estas deben regirse por leyes que construyan institucionalidad.

Otra ley que logramos aprobar, es la que permite la disposición de los inmuebles del sector defensa (Ley de Disposición de Inmuebles del Sector Defensa, Ley 29006 promulgada el 19.04.07). Esta es una ley que también se ha dado por iniciativa del ministerio, y que permite que numerosos inmuebles que tiene las Fuerzas Armadas sean inscritos a nombre del ministerio o cada una de las Fuerzas Armadas; y que además permite puedan ser colocadas en el mercado con fines de reposición y de bienestar para los miembros de las Fuerzas Armadas, y ello está taxativamente establecido en la ley.

Por ejemplo un cuartel que se instaló en el medio de la nada hace 100 años..., automáticamente eso genera una dinámica alrededor, y termina el

cuartel en medio de una ciudad. En este caso, eso no es conveniente ni para el cuartel ni para la ciudad; esta ley permite por ello colocar esa propiedad en el mercado de diversas formas. Y si es necesario hasta reponer el cuartel, porque se mantiene la necesidad de mantener las instalaciones para ese contingente, entonces se respeta esa necesidad primera; y si no es necesario porque simplemente la función que cumplía dejó de existir, entonces el producto se aplica a bienestar. Y bienestar implica tanto viviendas de servicio, como hospitales y liceos. De está manera podremos a través de un proceso ordenado y transparente, ir mejorando los niveles de vivienda externa. Y es que visitando las propias instalaciones de las Fuerzas Armadas, he encontrado personalmente que por más esfuerzo que hacen, estas dejan mucho que desear. Y lo mismo con los hospitales de las Fuerzas Armadas, ha habido un proceso de deterioro permanente en sus equipos y capacidades. Entonces como sabemos que no hay presupuesto para ello, entonces está es una forma de poder atender esa necesidad.

Otra ley importante que se acaba de aprobar en este proceso de reforma es, la Ley de Régimen Disciplinarios de las Fuerzas Armadas (Ley 29131 promulgada 09.11.07). Justamente se ha dado un debate público, sin mayor información de los actores críticos que opina sobre este tema. Esta ley es importante porque por primera vez tenemos en un solo cuerpo legal, todo un conjunto de principios y normas que rigen la disciplina militar.

En la actualidad ello estaba en una serie de reglamentos que pertenecían a cada una de las instituciones. Ello de por si ya es un avance, y lo es también en el criterio de la convergencia, y adicionalmente el criterio de modernidad. Es decir que el régimen disciplinario debe atender a las necesidades propias de las instituciones jerárquicas; pues se dice con razón: «la disciplina es la columna vertebral de una institución jerarquizada». Estamos de acuerdo, y sostenemos que esta debe darse con criterios modernos; por ejemplo, la ley contiene que: no existe obediencia debida, lo que creemos es un avance importante para lo que ha sido la experiencia nacional. Creemos que es lo correcto respecto de la disciplina, pues de esta forma se establece que ningún miembro de las Fuerzas Armadas viole la constitución o los derechos humanos. Y así se establece un balance, que implica: ... qué en caso se tenga una objeción al respecto de la orden, esta se debe formular por escrito. Y seguir su procedimiento regular. Y tanto para el subalterno como para el superior puede derivar en falta grave la falta a la normatividad; entonces creemos que esto también es un avance importante, y que consolida la política en la Ley. Porque antes estaba en muchos reglamentos desperdigados en las décadas, pero ahora está en una sola ley,

la disciplina toma orden. Creemos que esto ayuda a la convergencia institucional también, e incorpora conceptos de modernidad, entre ellos, el referido a la aplicación correcta de la obediencia debida en un sistema de jerarquías.

También hemos dado un Reglamento del Personal Militar de las Fuerzas Armadas en Misión Diplomática (D.S. 028-2006-DE/SG promulgada el 14.12.06), que tiene que ver como es que se nombran los agregados militares en el exterior. Hasta el momento cada institución tenía sus propias normas que lo establecían, pero no había propiamente un sistema para ello; por ende hemos establecido algo conjunto que tiene una serie de pautas, las cuales deben establecerse al interior de cada institución. Ello a través de unas juntas, que son las que examinan a aquellos oficiales que están en condiciones de cumplir funciones en el exterior. Esas juntas proponen al comandante general respectivo, quien a su vez las propone al ministerio de defensa, esta última institución nombra otra junta propia, que está integrada por un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores; y es el resultado de ello lo que resulta en designación final del agregado de defensa. Ya no es un agregado de cada fuerza armada. Estos ahora responden al ministro de defensa, y operativamente al Comando Conjunto a través de la Dirección de Política y Estrategia, y administrativamente a cada instituto.

Entonces esto nos permite racionalizar y optimizar, además de reducir en 30% de agregados en el exterior, porcentaje que ya había sido reducido anteriormente. Pero además el decreto supremo establece algo muy importante, y es que el agregado defensa se integra plenamente al equipo de la misión diplomática, y su dependencia del jefe de misión, no es meramente protocolar, sino que este agregado es parte integral de un equipo. No solamente debe mantener informado al jefe de misión sino trabajar con el equipo sostenemos. Y es que el planeamiento estratégico de la política exterior debe darse en coherencia del planeamiento estratégico de la defensa nacional.

En Lima hemos creado un equipo que vienen trabajando en ese sentido, pero queremos que desde las misiones en el exterior, vengan ya la información y los análisis con un criterio de integración de los aspectos de «política exterior» y de la «defensa nacional». Este es uno de los grandes objetivos que nos hemos trazado, en la convicción de que política exterior y defensa nacional, son dos caras de la misma medalla. Y es que en gran parte, los grandes fracasos a lo largo de la historia se han debido al divorcio entre ambos enfoques sectoriales. Pues resultaba que planteamientos de política exterior no estaban respaldados por defensa nacional, o viceversa.

b. Propuestas Normativa venideras:

Ahora esta en discusión un nuevo proyecto de ley para las Reglas del Empleo de la Fuerza, que están naturalmente en el paquete de reformas. Ayer ha habido una fuerte discusión en la Comisión de Defensa Nacional; en el fondo ha habido una discrepancia que trabajamos con el Poder Ejecutivo; básicamente elaborado por el Comando Conjunto, desde atrás, y al cual le incorporamos una serie de elementos; del cual esperamos un resultado que permita el objetivo, este es que los miembros de las Fuerzas Armadas que sean enviados para cumplir misiones en el ámbito interno de orden público, tengan un marco jurídico que establezca con precisión, cual es el empleo de la fuerza que están permitidos a utilizar para la misión que se les encomienda. Esto no existía, con lo cual los miembros de las Fuerzas Armadas estaban en un estado de desprotección jurídica, porque finalmente son fiscales y jueces los que determinan si hicieron uso correcto de la fuerza. Por otro lado también es una garantía para la sociedad, saber que existe este cuerpo legal que regula como es que se utilizará la fuerza en cada caso. En cambio en el caso supuesto de una amenaza externa, lo que rige es el derecho internacional humanitario.

Entonces lo importante es que se logre una solución lo antes posible. Porque ahora mismo tenemos gente realizando misiones de orden interno. Todos los días están patrullando en el VRAE, Huallaga; y están enfrentando esta dificultad, y por ende se ven precisados a utilizar sus armas; y quedan finalmente, con esta suerte de desprotección jurídica. Más allá de lo que en términos generales pueda señalar la ley general.

Además quedan otras propuestas normativas que entre las cuales están: Nueva Ley y Código de Justicia Militar, que es un tema que viene con unos dictámenes del Tribunal Constitucional en contra del sistema como del código vigente.

Luego otro proyecto es la nueva Ley de Remuneraciones del Personal Militar, en la que se busca que se corrija la inequidad interna existente en la escala remunerativa de las Fuerzas Armadas, y que al mismo tiempo se mejore al conjunto de las Fuerzas Armadas respecto de otras carreras del Estado.

Esto se trabaja sobre la base de ingresos, que una vez sincerados se transforman en remuneraciones y sobre esa base se cotiza para el fondo de pensiones, de modo que la Caja de Pensiones pueda ser sostenible en el tiempo. Este es un tema altamente controvertido al interior de las Fuerzas Armadas, pero que a la vez es muy importante resolver.

Otras propuestas son la modificación de la Ley de Situación Militar de los Oficiales de las Fuerzas Armadas, ampliando de 35 a 38 los años de tiempo de servicio de los Oficiales.

En esa misma proyección de reforma estamos elaborando la Ley de Situación Militar de Técnicos Superiores, Técnicos y Suboficiales y Oficiales de Mar de las Fuerzas Armadas.

INTEROPERABILIDAD DE LAS FUERZAS ARMADAS:

Luego de esta primera parte, quisiera referirme a la interoperabilidad de las Fuerzas Armadas en el concepto siguiente, para comenzar a resolver el problema de la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas.

Lo que trabajamos con el Comando Conjunto y las tres fuerzas fue, el concepto de un Núcleo Básico. Y que este fuera un primer paso en el proceso de recuperación operativa, y que tuviera por tanto dos objetivos principales: un sistema de vigilancia y control territorial, de esta forma nos permitimos saber que ocurre en nuestro territorio, y en segundo lugar, una capacidad de respuesta frente a una hipotética amenaza exterior. Lo importante de esto es que esta construido de una forma interoperativa, es decir que una vez definidos los objetivos, tanto en el caso de vigilancia y control territorial, como en la capacidad de respuesta esencial —que tiene que ver con fuerza aérea con fuerza antitanques y una serie de cosas— una vez definidos los objetivos, entonces se vea cual es la fuerza que se necesita, en términos de capacidad; y de esta forma asignar recursos en función de eso. Entonces 654 millones que es el valor del núcleo básico no está asignado en función de un criterio de interoperabilidad, no en el tercio que correspondería al concepto anterior. En ese sentido el núcleo básico es solo un primer paso, en la recuperación de la fuerza operativa y de acuerdo con las necesidades de defensa nacional, sino que además será la primera vez que tenemos esta aplicación práctica de la interoperabilidad.

Otro aspecto importante es que después de 14 años hemos hecho un ejercicio sobre el terreno de carácter ínteroperativo por las tres fuerzas. Planeado desde el inicio del año. Este ejercicio se realizó en setiembre con participación de 7000 efectivos. Todo ello es muy importante, desde la preparación como desde la moral del personal. Algo especial que quiero destacar es que a partir del mes de enero, se dará el curso de «Comando y Estado Mayor Conjunto», organizado y dirigido por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, y que reemplazara a los cursos del Estado Mayor de los tres institutos armados.

Con lo cual la interoperabilidad y la convergencia empezará a entrar en la mente de los efectivos a través de las escuelas de Estado Mayor. El propósito es luego continuar con los cursos de alto mando, y luego ir bajando a los otros cursos, pero esto es un punto de inflexión muy importante en la construcción de la nueva institucionalidad, bajo los conceptos de interoperabilidad y convergencia.

EFICIENCIA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS:

Me gustaría comentar los temas de gestión eficiente, transparencia y rendición de cuentas, y allí para muestra un botón, hicimos una compra corporativa de seguros para el sector defensa, que nos significó un ahorro del 40% (7 millones dólares), y solo haciendo mejores bases y poniendo a competir a las compañías de seguro. Esto es un ejemplo de lo que podemos hacer de buenas compras corporativas a cargo del Ministerio Defensa.

Nuestra aspiración es que estos pasos se consoliden, y algo que es muy importante también es que, se cree un servicio civil de la defensa, que civiles especialistas en defensa nacional se incorpore como cuadros al Ministerio de Defensa. Y que no ocurra lo que me sucedió, que tuve que invitar a personas para que me acompañen en la gestión; ojala que podamos ir creando un cuerpo de gente y de civiles, que conozcan de defensa nacional, y que sean parte de los cuadros regulares del ministerio de defensa. Muchas gracias.

LAS MISIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL PERÚ: UN ASUNTO POLÍTICO CRUCIAL PARA LA DEMOCRACIA

Ciro Alegría V.

El indicio más seguro de que un gobierno tiene control sobre la fuerza armada es que decida cuáles son las misiones de estas y determine, en consecuencia, su tamaño, su organización, su doctrina y sus medios. La mayoría de las democracias del mundo —las más imperfectas— están lejos de ejercer el gobierno efectivo de los asuntos militares y se dedican a reducir la autonomía administrativa de la fuerza armada en el marco de la reforma del Estado.¹

¹ El problema del control civil de las fuerzas armadas, llamado también de las relaciones civil-militares, no afecta a los estados autoritarios o totalitarios, porque ellos han sacrificado ya la independencia de la legislación y la judicatura a favor del poder fáctico. Los órganos de gobierno de un Estado que no

Las nuevas democracias que se han formado en las dos últimas décadas del siglo xx, muchas de ellas nacidas o renacidas de la retirada de los gobiernos militares de América Latina y del colapso de la Unión Soviética, cifran sus esfuerzos en reformas administrativas, a saber, crear ministerios de defensa, controlar la preparación y ejecución del presupuesto, los procedimientos para adquirir material de guerra, los procedimientos de ascensos en la carrera militar, reducir el generalato a un número razonable, corregir las atribuciones excesivas de la justicia militar. En algunos casos, como el del Perú, se llega a reestructurar los servicios de inteligencia, y a elaborar la conciencia histórica del pasado violento mediante investigaciones oficiales. Pero estos dos esfuerzos, los únicos que van más allá de lo administrativo, permanecen aislados y solo influyen muy indirectamente en la determinación de nuevas misiones y capacidades militares. En otras palabras, las democracias transicionales reforman administrativamente el sector estatal de seguridad y defensa para suprimir la corrupción y la quiebra constante del estado de derecho que se hicieron normales en las fuerzas armadas y policiales durante el tiempo que fueron manejadas por gobiernos autoritarios o totalitarios. Al concentrarse en la reforma administrativa, las nuevas democracias postergan cautelosamente la verdadera prueba de fuerza con el poder fáctico del estamento militar, que es la hora de hacer y deshacer, movilizar y desmovilizar los ejércitos en cumplimiento de imperativos políticos.

Cabe preguntarse si la agenda de reformas meramente administrativas es conducente a un auténtico control del Estado republicano sobre las fuerzas armadas. Entiendo por república aquella comunidad política en la que todos los gobernados gozan de iguales derechos fundamentales, el Poder Ejecutivo se ejerce bajo el imperio de la ley, la legislación y la administración de justicia no están expuestas a presiones ni influencias inadecuadas y el bien común se persigue sin perturbar la paz de los demás pueblos ni interferir en su autodeterminación. Los fines del Estado republicano en asuntos de guerra y paz están dados así en su concepto. El Estado republicano requiere fuerzas armadas para asegurar la paz internacional y garantizar su propia soberanía exterior e interior, fuerzas preparadas de tal forma que, pese a ser ellas un poder

respeto la separación de poderes combinan personal político-partidario y personal militar, pues parten de que su gestión ejecutiva tiene la autoridad irresistible e incuestionable propia de un mando militar. El líder máximo revolucionario suele mostrarse en uniforme de generalísimo. El fenómeno totalitario, que abarca desde la política armada del grupo guerrillero que se erige en protoestado, pasando por la dictadura militar, hasta un régimen totalitario como el de Fidel Castro o el del Ayatola Jomeini, mata el problema del control civil sobre la fuerza armada antes de que nazca. Este excelente problema es un fruto del Estado liberal-republicano.

fáctico capaz de imponerse de inmediato, no afecten el imperio de la ley, la igualdad de derechos, la independencia de la legislatura y la judicatura. Una república controla sus fuerzas armadas así como Perseo tiene en su poder la cabeza de Medusa, con el arte de sujetar ese poder letal sin hacerse daño con él y mantenerlo vivo para disuadir a los enemigos de la paz. Están a la vista dos funciones del control civil de las fuerzas armadas, primero la adecuación de la fuerza armada a los principios y fines del estado de derecho y, segundo, su preparación operativa y doctrinaria para que participen en las tareas de la paz internacional. Lo primero es condición necesaria para lo segundo, pero nada más que eso. La definición de las misiones propiamente militares y la conducción de la preparación para cumplirlas es la tarea principal y tiene que ser encarada directamente en el momento preciso.

El imperativo de generar una capacidad militar renovada se muestra históricamente bajo dos aspectos. Es por un lado, necesidad de enfrentar una amenaza insólita que no es posible detener con el ejército heredado; por otro, es la necesidad de desactivar al viejo ejército cuando se ha vuelto una amenaza para el nuevo gobierno. Un desafío del primer tipo, la amenaza imprevista, fue en el Perú la irrupción de Sendero Luminoso en la década de 1980. Esta amenaza creció debido a la lentitud e indefinición de los gobiernos democráticos de esos años, el de Fernando Belaunde y el de Alan García, para asumir la necesidad de reorientar y dotar de nuevos medios a la fuerza armada, convocar un esfuerzo nacional de guerra y un cambio radical de prioridades estratégicas. El segundo tipo de desafío, la insubordinación militar, tiene más historia y preocupa más a los gobiernos surgidos de tiempos difíciles. Es el caso de un ejército que, habiendo perdido el mundo político para el que se formó, se desprende de sus deberes legales y se confunde con movimientos sociales de resistencia contra el nuevo gobierno. Tal especie de revolución reaccionaria popular-militar interrumpió en el Perú el gobierno de José Luis Bustamante y Rivero y el primer gobierno de Fernando Belaunde. Es el mismo viejo mal que acabó con la república de Weimar cuando Hindenburg llamó a Hitler, y, en la Antigüedad, con la república romana, cuando Cesar cruzó el Rubicón. El temor fundado a este tipo de amenaza a la democracia pesó más sobre los mencionados gobiernos peruanos de los años 80 que el temor a Sendero Luminoso y fue la causa de su indisposición para apoyar el esfuerzo militar contra la subversión.² Lo cierto es que las transformaciones militares exitosas

² Belaunde destituyó al general Huamán Centeno en agosto de 1984 por haber adoptado una estrategia que entregaba a las Fuerzas Armadas amplios recursos económicos y responsabilidades políticas en

del siglo xx —Estados Unidos, Europa occidental— no se han limitado a adecuar la administración de la defensa al estado de derecho, antes bien han respondido a la necesidad fáctica o voluntarista de prepararse para encarar nuevas amenazas. Desmovilizar fuerzas sin reorientar el mando militar hacia nuevas misiones es una hazaña costosa y rara. En cambio, cuando el poder político define un nuevo objetivo de defensa, la liquidación del viejo ejército tiene el carácter afirmativo del renacimiento de la capacidad de defensa bajo condiciones cambiadas.

La adecuación administrativa de la Fuerza Armada a las condiciones del estado de derecho puede verse pues como el objetivo de una primera generación de reformas, y una segunda generación, que hereda las tareas de la primera y las realiza en un nuevo contexto, es la que desarrolla las capacidades militares adecuadas al fortalecimiento de la paz internacional. Esto incluye, en primer lugar, diseñar e implementar dispositivos de disuasión proporcionados a las amenazas convencionales, amenazas que podemos calificar de residuales. En segundo lugar, enfrentar las nuevas amenazas mediante planes estratégicos específicos y cooperación con otros Estados, lo cual incluye la participación en misiones de paz de las Naciones Unidas para la estabilización de Estados en crisis y la protección de poblaciones expuestas a la violencia y la penuria extrema. Por último, hay que tomar cartas en el asunto del eventual empleo de la fuerza armada en apoyo de la policía durante graves perturbaciones del orden público en el interior del país. En lo que sigue voy a examinar en estos tres sentidos las decisiones políticas que en materia de defensa están en juego hoy en el Perú.

LA DISUASIÓN DE LA AMENAZA CONVENCIONAL RESIDUAL

Desde que asumió el cargo de Ministro de Defensa, Allan Wagner planteó al Comando Conjunto la necesidad de un plan de defensa convencional que denominó Núcleo Básico Eficaz. Consiste en el accionar conjunto del Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea que tendría lugar en respuesta a la tan improbable como innegable posibilidad de que el Perú fuera agredido por otro Estado. El objetivo del NBE es mantener preparada una respuesta contundente que frene

la zona de emergencia (CVR, Informe Final, Tomo II, 3.1.4, p. 270). Alan García, a través de Agustín Mantilla, incrementó todo lo que pudo el poder de la Policía Nacional, hasta el extremo de encargarle zonas de guerra contrasubversiva con gran presencia del narcotráfico, lo que terminó en el desastre de Uchiza el 27 de marzo de 1989 (CVR, Informe Final, Tomo II, 3.1.4, p. 295).

la voluntad del enemigo de desplegar su poder militar durante los primeros días de un conflicto con el Perú y dé cabida a oportunas acciones diplomáticas. El método del NBE es definir primero cuáles son los objetivos estratégicos de esta respuesta armada a la agresión, en términos de conservación y conquista de ventajas militares; en otras palabras, en qué línea geográfica nos proponemos detener el avance enemigo y hasta dónde queremos hacerlo retroceder. Luego se trata de diseñar una gama de conceptos de orden de batalla conjunto de las tres fuerzas y la correspondiente interoperatividad.

Antes de discutir estos diversos factores, tenemos que precisar a qué escenarios concretos nos referimos, lo que nos lleva a hablar de una amenaza residual, Chile, y una incierta, Venezuela. Por desgracia, la sola existencia de fuerzas armadas regulares en los Estados hace que unos representen amenaza militar para otros mientras no están unidos por tratados de paz y amistad, especialmente cuando unos ejercen su poder soberano de tal modo que otros ven menoscabada su soberanía.

En el Perú se percibe a Chile como amenaza por efecto de viejos y nuevos recelos.³ Las adquisiciones militares chilenas en los últimos años, aunque se limitan a reemplazar material obsoleto y no incrementan el número de unidades, son de última generación tecnológica y, por su alta movilidad y capacidad de proyección (submarinos *Scorpene*, blindados Leopard II, aviones F16 y de recarga de combustible para aumentar el rango de los de ataque⁴) permitirían a Chile penetrar profundamente en territorio peruano e imponer al Perú duras condiciones de negociación en caso de conflicto. La ley del canon del cobre, que destina el 10% de las ganancias netas a las Fuerzas Armadas,⁵ responde a la doctrina irracional de que cuanto mayor sea la riqueza del país así también tendrá que ser mayor su capacidad militar, lo que fuerza una carrera armamentista perniciosa para la paz internacional. También se cree en el Perú que las cuantiosas inversiones chilenas traen consigo espionaje y control de las actividades de los peruanos, y hasta se sospecha que Chile atacaría al Perú para defender esas inversiones en caso de verlas amenazadas. Como Chile pone dificultades a las inversiones peruanas y empresarios chilenos controlan los transportes aéreos y marítimos en territorio peruano, se piensa que Chile

³ La Directiva de Defensa Nacional del Perú que estuvo vigente de 1990 a 1995, hoy desclasificada, indicaba hipótesis de conflicto con Chile y Ecuador.

⁴ IISN. *The Military Balance 2007*, London: The International Institute for Strategic Studies, 2007.

⁵ Recientemente, en noviembre del 2007, el Ministerio de Defensa de Chile ha presentado al poder legislativo chileno iniciativas de cambios legislativos que suprimirían esta forma de financiación de gastos militares.

busca hoy todavía el predominio en el Pacífico tal como lo indicó el líder nacionalista chileno Diego Portales en el siglo XIX.

En esta percepción alarmista no se recogen las numerosas señales favorables a la paz que están en algunos de estos mismos hechos y en las medidas de fomento de la confianza mutua que ambos países vienen tomando desde hace una década. Las inversiones chilenas en Perú, principalmente comerciales y agroexportadoras, hacen que el crecimiento económico de Chile esté necesariamente vinculado a la prosperidad y la paz del Perú. Un conflicto armado tendría un impacto demoledor sobre el crecimiento económico de ambos países. Las medidas de confianza navales hacen mutuamente previsible el comportamiento regular de ambas fuerzas y alejan el riesgo de situaciones confusas. Los planes de desminado de la frontera chilena —que algunos interpretan como preparativos para que los nuevos tanques chilenos penetren en nuestro territorio— responden consecuentemente a acuerdos de confianza mutua y razones humanitarias. La participación de ambos países en la misión de paz de las Naciones Unidas en Haití ha dado lugar a conversaciones para formar una unidad chileno-peruana sustentada por el trabajo combinado de sendos centros de entrenamiento para operaciones de paz. Las reuniones de los ministros de relaciones exteriores y defensa de ambos países, llamadas 2+2, acompañadas de otras tantas reuniones de los mandos militares, han dado un curso razonable a las diferencias que mantienen. Las reformas en las leyes fundamentales chilenas que se consumaron a fines del 2006 terminan con la mayoría de los privilegios políticos de las Fuerzas Armadas —senadores designados, inamovilidad del comandante en jefe, miembros militares en un consejo de seguridad nacional que determina políticas de Estado— y los proyectos de ley preparados por el Ministerio de Defensa incluyen la supresión de la ley del cobre y otras formas de indebida autonomía administrativa militar. Chile ha negado a los Estados Unidos el apoyo a su campaña contra el tribunal penal internacional. Al mismo tiempo, comparte con el Perú el compromiso con la causa de la democracia representativa y el interés por los mercados libres y los tratados de libre comercio, empezando con los Estados Unidos. Todo ello indica que Chile se encamina a ser un actor de la paz mundial firmemente comprometido con el derecho internacional y que un futuro de cooperación en seguridad y defensa entre Perú y Chile no está lejos.⁶

⁶ Un mes después de esta conferencia, el Perú presentó ante el Tribunal Internacional de la Haya una demanda contra Chile referida a la demarcación de la frontera marítima. El gobierno chileno expresó que lamenta profundamente que el Perú haya dado este paso, pero dejó muy claro también que el

De todos modos, en la sociedad chilena existen recelos hacia el Perú no menos intensos que los peruanos.⁷ Se piensa en Chile que las fuerzas armadas peruanas alimentan en sus escuelas un discurso revanchista que es parte de su identidad. Desde esta perspectiva, la debilidad secular de la democracia peruana permite que estas ideas fijas de los sectores revanchistas peruanos tengan más continuidad e influencia que las ideas de paz. El gobierno militar peruano adquirió en los años 70 un arsenal soviético que rompió el balance militar de la región. Se piensa que lo único que impidió que esta tendencia continuara hasta la revancha fueron otros problemas del Perú, Sendero Luminoso en los años 80 y el conflicto con el Ecuador en los 90. Quienes perciben en Chile al Perú como amenaza creen que la propuesta que hizo el presidente Alejandro Toledo de congelar los gastos militares en ambos países fue solo para ganar tiempo mientras recomponía sus relaciones con las fuerzas armadas, pasado lo cual el Perú ha vuelto a plantear el problema de demarcación marítima que Chile considera inexistente. Con todo ello, los partidarios de la desconfianza estiman que no son bastantes sus adquisiciones militares, las que serían necesarias para poner un «cordón sanitario» contra las supuestas expectativas peruanas de recuperar Arica o de impedir la solución de la situación mediterránea de Bolivia. Según esta percepción, mientras el Perú amenace a Chile militarmente para hacer valer las condiciones del tratado de 1928 que impiden una solución del asunto boliviano en la zona de Arica sin su anuencia, los problemas del acceso de Chile al gas y al agua de Bolivia se multiplican, pues Bolivia ha adoptado la estrategia «gas por mar». Sobre el trasfondo de estos lamentables recelos, los nuevos hechos de la política de defensa en el Perú son interpretados también negativamente. En el Perú hay una nueva relación fluida entre los mandos militares y el gobierno, una nueva financiación extrapresupuestal para armamento llamada «Fondo de Defensa», limitada pero suficiente para repotenciar los aviones de interceptación y la defensa terrestre antitanque, y una insistencia en llevar el asunto de la demarcación marítima al tribunal internacional de la Haya. En caso de que el alto tribunal acepte la causa, Chile quedaría emplazado a aceptar la existencia de la cuestión pendiente o bien desconocer la autoridad del tribunal de paz internacional. Aunque nada de esto puede ser tomado razonablemente como comportamiento belicista por parte del Perú, tampoco tiene el efecto de reducir la anterior percepción chilena del Perú como amenaza.

asunto no afecta las buenas relaciones y en especial el intenso intercambio comercial entre ambos países. El tratado de libre comercio continúa elaborándose con carácter de urgente en el Legislativo chileno.

⁷ MALDONADO, Carlos. «La agenda del Sur». Lima, *Caretas*. N° 1930, 22 de junio de 2006.

Así las cosas, los preparativos para disuadir y afrontar un eventual conflicto armado convencional son una realidad en ambos países, pese a que las posibles causas de discordia son residuos de irracionalidad en medio de amplias relaciones pacíficas. Ante estos hechos, está claro que el Perú tiene que orientar su esfuerzo de defensa a contener eventuales hostilidades entre ambos países dentro del escenario más reducido posible, así como lo hizo durante el conflicto con Ecuador en 1995, cuyo escenario se limitó a las nacientes del río Cenepa, estrategia esta que dio lugar a un tratado de paz y amistad que ambos países celebran desde entonces como parte irrenunciable de su bienestar nacional. Análogamente, en vez de prepararse para dejar penetrar fuerzas terrestres chilenas en el sur, engancharlas, luego sobrepasar sus líneas y contragolpear en territorio chileno, lo que llevaría a una guerra generalizada de consecuencias desastrosas, el Perú tiene que prepararse para afrontar el desafío en la misma línea de frontera y, en todo caso, en un teatro de operaciones terrestres muy limitado. La obvia preocupación de ambos países por sus respectivas ciudades y puertos cercanos a la frontera, Tacna y Arica, no debe llevar a planear operaciones dilatadas, sino todo lo contrario. Plantear una extensión de los combates hasta los cerros de Locumba es ya comprometer un teatro de operaciones convencionales terrestres demasiado grande.

Parece que tanto las ventajas del nuevo armamento chileno como la naturaleza de las fuerzas terrestres y navales peruanas hablan contra esta prioridad estratégica, que obedece a los mencionados fines políticos de forzar negociaciones lo más pronto posible. Está claro que el destacamento blindado peruano en Tacna no está hoy en condiciones de detener el avance de los nuevos tanques chilenos, los que en pocas jornadas podrían alcanzar Arequipa, mientras fuerzas de montaña chilenas penetrarían por el altiplano. Sabemos que la superioridad aérea de Chile le permitiría dañar estructuras en casi todo el territorio del Perú, aun cuando la interceptación aérea peruana ofrecería una importante resistencia a estas incursiones. También es cierto que los submarinos peruanos están en condiciones de operar en todo el litoral del Pacífico y que, pese a las nuevas adquisiciones de Chile, no se puede hablar de una superioridad naval chilena así como la hay en las otras armas. Los comandos peruanos, infiltrados en territorio enemigo mediante operaciones navales que Chile difícilmente podría impedir, causarían daños a estructuras importantes con igual o mayor certeza que los ataques aéreos chilenos al Perú. La defensa terrestre peruana, estrechamente vinculada a las características del territorio, se haría valer si el teatro de operaciones se extendiera. En suma, la capacidad

de respuesta peruana se hace más creíble si se plantea una guerra generalizada que si se apunta a una confrontación intensa en escenario reducido. Sin embargo, esta terrible perspectiva, fruto de una preparación militar determinada por decisiones estratégicas del pasado y también del descuido y la despreocupación de los últimos tiempos, no es un destino inevitable, y la función del Núcleo Básico Eficaz es precisamente crear un momento militar que obstaculice y demore la generalización del conflicto y permita llegar pronto a negociaciones. Aun cuando no podemos descartar que el conflicto se generalice pese a todo y tengan que emplearse todas estas fuerzas, esa no es razón para desistir de un perfeccionamiento estratégico dirigido a crear una poderosa zona de contención.

La primera versión del Núcleo Básico Eficaz ha sido confeccionada juntando componentes de los planes operativos de las tres fuerzas, cuya interoperatividad es por lo pronto una idea y una voluntad plasmada en reuniones de coordinación. La tarea actual es orientar las adquisiciones de este período a hacer real tanto la interoperatividad como la capacidad para mantener las indeseadas hostilidades en un teatro de operaciones reducido. Misiles antitanque adecuados para hacer frente a los nuevos blindados alemanes, radares y comunicaciones satelitales y una convincente capacidad aérea, apoyada sobre eficiente protección de pistas, son medios funcionales para este objetivo. Un logro del nuevo planeamiento de defensa es haber superado la división de los recursos económicos en tres tercios, uno para cada fuerza, dando la primera prioridad esta vez a la defensa aérea y la segunda a la terrestre, en función del Núcleo Básico Eficaz.

En todo caso, la necesidad de mantener un dispositivo de disuasión para esta amenaza residual no debe apartarnos de la ruta de paz y cooperación por la que venimos avanzando ambos países a partir de experiencias y propósitos distintos pero convergentes. La misma lógica defensiva de los sistemas militares de ambos países obedece a los principios del derecho internacional, que en palabras de Immanuel Kant dicen «la guerra no es una forma de adquirir»⁸ y que están terminantemente prohibidas las hostilidades que tienden a perpetuar el odio y la desconfianza.⁹ El NBE, aunque es una estrategia de guerra, representa un esfuerzo por mantener abiertas las vías del derecho internacional aún en situación de conflicto armado.

⁸ KANT, Immanuel, *Metafísica de las costumbres* §57.

⁹ KANT, Immanuel, La paz perpetua, 6° artículo preliminar.

Antes de dejar el tema de las amenazas convencionales, merece breve discusión una nueva amenaza de este tipo sobre la que se ha especulado en los últimos meses. Venezuela o, más precisamente, el gobierno de Hugo Chávez, ha dado indicios de un comportamiento intervencionista, verbalmente amenazador y poco respetuoso del derecho internacional en sus relaciones con el Perú y otros países de la región, recientemente también con España. Los altos precios del petróleo han permitido a Venezuela hacer popular a su gobierno mediante amplias medidas populistas, adquirir lotes de armamento imponentes y crear un acuerdo internacional, el ALBA, a través del apoyo económico a Cuba, Bolivia y Nicaragua. Con estos dineros se han abierto en muchos lugares del Perú «casas de la amistad» que combinan ayuda humanitaria a los sectores más pobres con propaganda política. El objetivo estratégico de estos esfuerzos es influir en las elecciones para que salgan elegidos los candidatos favorables al chavismo, o al menos contrarios al liberalismo económico, como ya ha sucedido en el Ecuador. Con todo el ruido político que es capaz de hacer, este movimiento está lejos de ser una amenaza por las siguientes razones. Ningún país petrolero ha logrado una hegemonía regional, ni siquiera Rusia, que solo ha podido mostrar con esto ciertas ventajas negociadoras en las relaciones con sus vecinos, especialmente con Ucrania y Polonia, y ser tomado en especial consideración por los países de Europa occidental, en lo cual intervienen además otros factores, como su poderío nuclear y su tecnología espacial. Venezuela vende parte importante de su petróleo a los Estados Unidos y depende de estas ventas, porque se trata de petróleo pesado cuyo refinamiento es costoso. Mientras tanto, el Comando Sur de los Estados Unidos está siendo transformado en un comando estratégico, sin tropas bajo su mando, lo que deja sin objeto a los aprestos militares de Venezuela para hacer frente a una hipotética invasión estadounidense. Cuba, el principal aliado de Venezuela, mantiene un buen entendimiento con Estados Unidos para el control migratorio, la lucha antinarcóticos y la base de Guantánamo. Por lo mismo, Estados Unidos no identifica a Cuba, pese a ser un régimen socialista totalitario, como un posible bastión del terrorismo global, y tampoco las «casas de la amistad» causan preocupación en este sentido. Finalmente, Brasil no entra en el juego de polarización que es la principal fuente de poder de Chávez. Recientemente el Perú se ha sumado a esta postura pragmática que le quita a Chávez el protagonismo por el que se desvive.

LAS NUEVAS AMENAZAS Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La conferencia especial de seguridad de la OEA celebrada en México en el año 2003 estableció la existencia de nuevas amenazas a la seguridad de las naciones que hacen necesaria la cooperación internacional en seguridad. Por seguridad se entiende allí la situación en que están protegidos los derechos fundamentales de las personas. Ello incluye la seguridad frente a la pobreza, la inestabilidad política, las enfermedades, entre otras muchas circunstancias que afectan gravemente a las personas. En medio de este amplio espectro de cooperación, los asuntos de defensa, claramente vinculados a la seguridad nacional y la soberanía, son un componente entre otros muchos, y la fuerza armada es solo uno de los recursos de las políticas de seguridad, tan limitado para encarar los diversos desafíos como lo es la cirugía para curar las enfermedades.

Nuestro asunto aquí es pues ver el papel que cabe a las Fuerzas Armadas peruanas en el amplio y complejo panorama de las nuevas amenazas a la seguridad. Y más precisamente aún, nos ocuparemos de las misiones militares reconocidas actualmente en este campo. Por la naturaleza al mismo tiempo internacional y doméstica de las amenazas, es natural que los planes operativos peruanos sean al mismo tiempo planes de seguridad cooperativa con otros países.

Los mal llamados «remanentes» de Sendero Luminoso son en verdad un nuevo tipo de organización político-militar íntimamente vinculada al narcotráfico. Así como los neonazis no tienen ya más «Führer», ni plan de guerra total, ni plan de asalto al poder, ni estructura partidaria unitaria y jerárquica, pero sí presencia difusa en casi todos los países de Europa y constante acopio de dinero, reclutamiento de adolescentes de sectores sociales marginales y producción de discurso de odio, así también los neosenderistas tienen muchos de estos rasgos, con la diferencia específica de que están enquistados en determinados territorios inaccesibles y de baja densidad poblacional, participan del negocio de la coca y se hacen cargo de segmentos cada vez más completos del circuito agroindustrial y comercial de la misma. Tienen el dominio militar y político de algunas franjas de territorio en los valles de los ríos Apurímac y Ene (VRAE) y un tramo del alto Huallaga. A partir de estas franjas se proyectan hacia las ciudades y carreteras aledañas, intentando desplazar al Estado peruano de allí también. El dinero que consiguen con el negocio de la coca en esos lugares lo están invirtiendo en su estructura de poder y proyección.

Lejos de la estrategia maoísta de sus antecesores, los narcosenderistas toman en cuenta los cambios sociales y demográficos de las últimas décadas y

se orientan hacia una estrategia semejante a la de las FARC. Su gran diferencia con estas es de tamaño. Los narcosenderistas tienen influencia en territorios relativamente pequeños y con muy baja densidad poblacional. El poder de fuego y el sistema de vigilancia con que aseguran su presencia en la zona son, sin embargo, suficientes para mantener alejadas a las fuerzas del orden de sus emplazamientos principales a lo largo de los años. Ese es el caso del distrito de Viscatán, al norte de Ayacucho. El objetivo estratégico del Estado peruano en este tema es negar a los narcoterroristas el acceso a otras poblaciones, impedir que instalen bases de apoyo en los pueblos aledaños y, en general, impedir que las actividades económicas ilegales tengan brazos armados que les permitan desplazar de hecho la jurisdicción y las instituciones básicas del Estado.

En este empeño, las Fuerzas Armadas tienen un papel central, pues se trata a fin de cuentas de una lucha por la presencia soberana del Estado dentro de su propio territorio. No puede entenderse esta lucha, sin embargo, en términos puramente militares. El concepto estratégico es la gradual instauración de la plenitud del estado de derecho en estas zonas mediante la intervención de cada vez más agencias del Estado y la capacitación de los actores locales. A este proceso, que en la estrategia contrasubversiva de fines de la década de 1980 se llamó pacificación, hoy se lo entiende como un programa intersectorial para las zonas de emergencia. La policía entra a tallar aquí junto con el fomento agrario, el acceso a mercados, la escolaridad, el servicio de salud.

Ahora bien, la imprecisión de los planes y la lentitud para tomar las decisiones están provocando ya una expansión de la actividad armada de los narcosenderistas hacia zonas sin cocales por donde se trasiegan los insumos químicos y la pasta básica de cocaína. La estrategia de pacificación que tuvo éxito a fines de los 80 prescribía una serie de pasos sucesivos: primero se debía detectar y eliminar (detener o matar) a la organización político-administrativa (OPA) local, la que servía de mecanismo de puntería viviente para que las esporádicas columnas de ataque de Sendero Luminoso golpearan a los colaboradores locales de las fuerzas del orden; además, la OPA asumía funciones más amplias conforme lograba alejar la presencia del estado, pasando de formar comités populares paralelos y organismos de fachada a formar comités abiertos y organismos de apoyo abierto a SL. Una vez destruida la OPA, se procedía a enfrentar a la fuerza principal de SL para alejarla, sin empeñarse en una persecución que sería costosa y desgastaría a las propias fuerzas. En tercer lugar se establecía una presencia militar, una base o un circuito de patrullaje, y se alentaba la formación de un comité de autodefensa. Solo cuando este

comité se hubiera estabilizado, sea repeliendo, enganchando o desalentando a los elementos de SL, se procedía recién a restablecer los servicios públicos básicos, salud, escuelas, policía. En una última fase, cuando estos servicios conseguían funcionar sin sufrir coacción por parte de SL, se alentaba la elección de autoridades locales.¹⁰

Hoy se habla de que en la zona patrullan cerca de mil efectivos militares, sin que los periodistas que la han recorrido hayan podido ver las bases a partir de las que opera tal número de efectivos. Tampoco está claro cómo opera la logística de este importante número. Queda pensar que en verdad no hay tal despliegue, lo que seguramente es un mal menor, dada la indefinición de los objetivos militares. Hecho cierto es la extrema debilidad de los servicios del Estado en el VRAE y zonas aledañas, empezando por la escasísima presencia policial. En setiembre del 2007 estaban destacados a la dirección operativa policial del VRAE 18 oficiales y 15 suboficiales de policía, los que operan a partir de dos comisarías en una zona con cerca de 500 centros poblados, la mayoría caseríos de menos de 500 habitantes. Las pocas escuelas de la zona son extremadamente precarias y los servicios de salud prácticamente inexistentes. Hablar de coordinación interministerial en este caso es innecesario porque no hay hasta ahora programa ministerial alguno. Ello es explicable por la situación de seguridad. Aún si se enviaran urgentemente ahora programas sociales, como Crecer, dirigido a la niñez, sucedería probablemente lo mismo que en Ayacucho en los años 82 y 83, que los líderes locales harían creer, con altas probabilidades de éxito, que desde que empezaron sus acciones de armas Lima se ha dado cuenta de la existencia de esos pueblos, y los pobladores percibirían las obras y servicios públicos como conquistas de la lucha armada.

El gobierno tiene hoy la grave responsabilidad de enfrentar y desarticular a los actores violentos locales, lo que no es posible sin una campaña de operaciones especiales. La instauración o restauración gradual del orden público en la zona tiene que seguir estrictamente los pasos de una nueva estrategia por lo menos tan precisa y experimentada como la contrasubversiva de fines de los 80. En esto no hay múltiples opciones entre las que elegir, la elección se reduce a hacer lo necesario o mirar para otro lado. No hacer lo necesario mientras la amenaza crece es facilitar el presente a costa del futuro.

¹⁰ Directiva 017 del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas para la Defensa Interior (DVA 017 CC Fuerzas Armadas-PE-DI), diciembre de 1989; Ministerio de Defensa. Manual del Ejército Guerra no convencional Contrasubversiva ME 41-7. Lima, CCAA, 1989. Sobre ambos documentos ver CVR. Informe Final. Tomo II. 3.3.1. «La estrategia contrasubversiva integral». p. 290-291.

El predominio de la violencia asimétrica en el mundo actual ha vuelto obsoleta a la clásica doctrina de la soberanía nacional que enseña que cada Estado debe afrontar las amenazas armadas internas con sus propias fuerzas, a menos que su existencia misma esté en riesgo. Una nueva doctrina, la de la seguridad cooperativa, permite hoy articular las capacidades de varios Estados para manejar las crisis de seguridad. Esta nueva perspectiva da lugar a acciones de nuevo tipo para enfrentar organizaciones violentas. Rasgos distintivos de esta nueva estrategia son: 1. La prevención: la violencia asimétrica depreda poblaciones desprotegidas, azotadas por la pobreza y el crimen. Actuar a tiempo para cambiar estas condiciones es importante para impedir que crezca la amenaza. El alto grado de cooperación entre los Estados permite concentrar recursos especiales adecuados para cortar la escalada de violencia y no dejar de hacer todo lo posible en la fase actual de un proceso potencialmente destabilizador. Con esta perspectiva se han superado muchos temores sobre las ventajas particulares que los Estados cooperantes puedan obtener. Ello permite contar con ellos en fases tempranas del proceso y aprovechar las muchas capacidades que tienen y los muy diversos roles que pueden desempeñar. 2. La acción en el ámbito internacional: el terrorismo y el crimen organizado suelen operar hoy formando redes entre agencias que se ubican en varios países y aprovechan las limitaciones de los sistemas de seguridad nacionales. La cooperación en seguridad les quita esta ventaja. 3. La variedad de recursos: la cooperación internacional en seguridad puede proveer no solo medios económicos y técnicos para mejorar infraestructura, sino también personal especializado para relanzar instituciones y servicios. La ayuda militar es solo uno de estos recursos. Su empleo es mucho más efectivo en combinación con otros, como personal policial, sanitario, observadores electorales y mediadores diplomáticos o políticos. 4. La garantía de los derechos humanos y el derecho internacional: lejos de la afirmación dogmática de una soberanía absoluta, los Estados que practican la seguridad cooperativa están firmemente comprometidos con principios de justicia. Ello confiere a los funcionarios encargados de las medidas de manejo de crisis una gran capacidad de convocatoria y negociación. El Estado que se encuentra en proceso de estabilización se legitima ante los pobladores por su aceptación de estos principios. El respeto de los países cooperantes al derecho internacional disipa los temores de que la cooperación implique una pérdida de autodeterminación para los Estados en proceso de estabilización.

Solo la inercia de la vieja doctrina de la soberanía irrestricta impide hoy a países con complejos y antiguos problemas de seguridad interior, como Perú

y Colombia, aprovechar las grandes ventajas de la cooperación internacional en seguridad. Los países de la región y la comunidad internacional entera se beneficiarían mucho también con la solución cooperativa de estos problemas crónicos. Hoy se trata de concebir las formas de acción pertinentes para modificar las condiciones en que se perpetúa la violencia. No se trata tanto de derrotar a un enemigo como de preparar la paz. La inacción ante estos problemas es el camino seguro hacia una mayor militarización de los mismos y, en consecuencia, de la estructura política y económica nacional. La creencia de que un esfuerzo internacional de cooperación solo tiene sentido cuando el Estado nacional está a punto de ser sobrepasado es errónea. Un esfuerzo internacional dirigido a neutralizar las actividades violentas y a facilitar la realización del Estado democrático en cierta área de un país no implica menoscabo de la independencia ni de la autodeterminación de este. Al contrario, la pronta curación de las áreas vulneradas, y la protección de las vulnerables, libera al Estado de factores distorsionadores de su agenda política —liderazgos autoritarios, prestigio de la violencia en los movimientos sociales, gasto militar, autonomía política de las fuerzas armadas— y lo predispone a profundizar su proceso de democracia y justicia social.

La cooperación internacional en seguridad ya ha empezado en el Perú en varios frentes de lucha contra nuevas amenazas, lamentablemente no así en el VRAE. El narcotráfico del Huallaga, la penetración de las FARC a lo largo del río Putumayo, y las múltiples actividades ilegales en el Océano Pacífico y en la Amazonía son temas en que hay ya comienzos de cooperación con países vecinos y con los Estados Unidos.

El curso alto del río Huallaga es la zona de expansión del narcotráfico en el Perú desde los años 80. En el Huallaga confluyen la mayor parte de las cuencas que son objeto de la política nacional antidrogas regida por el organismo llamado Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas — DEVIDA: Bajo Huallaga, Huallaga Central, Alto Tocache, Leoncio Prado, Monzón, Aguaytía, Pichis Palcazú, Pachitea, La Merced, Villa Rica, Oxapampa, Satipo (fuera de estas zonas cocaleras, todas unidas al gran río Huallaga, quedan solamente al norte el alto Marañón y el río Mayo, y al sur los ríos Ene y Apurímac, los valles cocaleros antiguos La Convención y Lares en el Cuzco, y una nueva zona en la selva del Cuzco, Tambopata Inambari). Las operaciones policiales antinarcóticos en el Huallaga son permanentes y, desde inicios del gobierno de Toledo, están acompañadas por programas de sustitución de cultivos y desarrollo alternativo. La base policial de Santa Lucía, en Tocache,

es el baluarte de un pequeño ejército de policía de operaciones especiales que actúa de forma casi rutinaria, elevando los costos de la producción de pasta básica de cocaína, dificultando el traslado de los insumos para su procesamiento, destruyendo nuevos cultivos de coca, a fin de desalentar la migración de más campesinos pobres a estas zonas. Veinte helicópteros y, recientemente, una pista de aterrizaje para aviones, dan lugar a una fuerza aérea policial dedicada principalmente a la interdicción del comercio de insumos y del procesamiento. En todas estas actividades tiene un papel importante la ayuda de los Estados Unidos a través de la Drug Enforcement Agency, DEA. El concepto estratégico actual, la interdicción, tiene el efecto de contener o limitar el avance de la producción cocallera y procurar soluciones para los campesinos pobres desplazados y con frecuencia sometidos por el narcotráfico, mientras los países consumidores, especialmente los Estados Unidos, hacen esfuerzos policiales para reducir también la demanda. Es obvio que este concepto no se propone resolver el problema en un plazo determinado.

Experiencias anteriores que incluyeron a las Fuerzas Armadas han sido dejadas de lado por haber traído indeseables consecuencias jurídicas y políticas. La «interdicción aérea» con apoyo de los Estados Unidos iniciada en tiempos de Fujimori terminó en el 2001 cuando fue derribado por error un pequeño avión de predicadores evangélicos norteamericanos y murieron dos de ellos. La campaña militar contra el narcoterrorismo en el Huallaga en los años 1991 a 1993, además de causar pérdidas personales importantes al Ejército peruano, fue instrumentalizada por Fujimori y Montesinos para su proyecto de perpetuarse en el poder mediante el uso del dinero negro proveniente del narcotráfico. El ingreso de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico en el Huallaga ocurrió durante el primer gobierno de Alan García, precisamente a causa de la destrucción de la base policial de Uchiza, muy cercana a Tocache, en marzo de 1989, por elementos armados al servicio del narcotráfico. Recapitular aquí esta historia sirve solo para mostrar que se trata de un problema mayor, estructural, y vinculado a las peores amenazas a la estabilidad política del Perú. Un grado mayor de cooperación en seguridad con los países vecinos y con los Estados Unidos es sin duda el mejor camino hacia la solución del problema.

Un nuevo elemento esperanzador en este contexto es el proyecto de vigilancia y protección amazónica en cooperación con el Brasil. La Amazonía es objeto de una serie de actividades ilícitas que incluyen delitos contra las personas y contra el medio ambiente. Sobre la base de la observación satelital

y los vuelos de control rutinarios y especiales, Brasil y Perú estarán en condiciones de reducir drásticamente no solo el narcotráfico, en todas sus formas de transporte, sino también la tala ilegal de maderas finas, los lavaderos de oro ilegales y el tráfico de personas. Se abre así la posibilidad de realizar de forma más segura los vuelos de interdicción.

Perú hace ejercicios de interceptación aérea en cooperación con Colombia desde el 2006, sobre la base de nuevas reglas operacionales que evitarán que se repita un accidente como el del 2001 (www.fac.mil.co El ABC de la interdicción). Estados Unidos ha proporcionado a Colombia tres aviones Cessna Citation 560 con el propósito de detectar los vuelos ilegales, en los que se estima que va el 30% de la cocaína exportada. La Marina de Guerra del Perú, en cooperación con las Fuerzas Armadas de Colombia, patrulla los 1.650 kilómetros de frontera fluvial con este país que tenemos en el río Putumayo. El intercambio de oficiales de inteligencia, la interconexión de comunicaciones y la aplicación de planes conjuntos tienen como objetivo directo impedir que las actividades de las FARC se extiendan a territorio peruano.

El correlato marítimo del control amazónico se denomina «Costa Norte» y es un sistema de vigilancia e interdicción naval con apoyo satelital y aéreo. La cooperación internacional viene también en este caso principalmente de los Estados Unidos. El concepto de control aéreo y naval que se está poniendo en práctica en los casos mencionados tiene la gran ventaja de que evita el empleo de fuerzas de tierra en campañas de operaciones especiales llenas de violencia, costos humanos y políticos, como la que se ha desencadenado en el norte de México.

Por lo visto, los temas de cooperación internacional en seguridad que el Perú promueve son bastante limitados en lo que se refiere a la diversidad y cantidad de recursos empleados. Pero son muy significativos, si se los toma en su valor preventivo y como experiencias de interoperatividad y confianza mutua. Las experiencias más importantes de seguridad cooperativa en el mundo son sin duda las misiones de paz en países de la región que han perdido la estabilidad, como la misión KFOR en el Kosovo, a cargo principalmente de fuerzas europeas, y la MINUSTAH en Haití. Una primera ocasión para la cooperación integral en seguridad en el continente sudamericano la está dando el pedido de ayuda internacional hecho por Colombia a fines de enero del 2008 para acompañar con una amplia gama de recursos —negociadores, observadores, fuerzas que mantengan la separación entre las FAC y las FARC— la aproximación de sus fuerzas armadas a las unidades guerrilleras de las FARC que retienen

cientos de rehenes. En realidad, el pedido de ayuda, para ser consistente, debería extenderse a todos los recursos que suelen incluirse en una misión de paz de las Naciones Unidas. La situación de las cuencas del Huallaga y del VRAE en el Perú no es menos grave que en Colombia, tan solo lo parece porque las organizaciones violentas y depredadoras allí afincadas se limitan a afectar y emplazar directamente a los pobladores más pobres del país, así como lo hizo durante años Sendero Luminoso. El resto de la población, sobre todo los que tienen mejores oportunidades, no se sienten concernidos por lo que sucede allá y se refugian en la ignorancia.

EL EMPLEO DE LAS FUERZAS ARMADAS EN APOYO DE LA POLICÍA PARA EL RESTABLECIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO¹¹

En el lenguaje policial peruano se llama «conflicto regional» a la perturbación del orden público provocada por el desplazamiento de piquetes que bloquean vías de circulación y a veces incluso aeropuertos de provincias. Por lo general se trata de una huelga general convocada en cierto territorio por líderes locales que muchas veces se agrupan para formar un «frente». Estos organizan grupos de choque y marchas masivas que persuaden a los pobladores de unirse a la huelga o los disuaden de no hacerlo con amenazas de agresiones a bienes y personas. Algunos de los movilizados llegan hasta la carretera, ponen piedras sobre ella y queman neumáticos para bloquear el tránsito, con lo cual consiguen en pocas horas la aparición de una fuerza policial antimotines. En el Cusco se han dado bloqueos de la vía férrea a Machu Picchu y del aeropuerto, esto último también en Arequipa y Juliaca. En casos más álgidos destruyen propiedad pública, incluso ponen fuego a locales municipales y de gobernación, incluidos los vehículos. Un indicador de altísima agresividad, limítrofe con el acto subversivo, es el ataque incendiario al vehículo policial asignado a la localidad, lo que ha sucedido raramente (el caso extremo, que ya sobrepasa este tipo de problema y es indicio de actividad terrorista, es el ataque al puesto policial o la emboscada a vehículos policiales con armas de fuego y explosivos).

Lo que acabo de describir es la expresión básica de un conflicto local, la que suele llamarse policialmente acción de protesta social, independientemente del grado que alcance dentro de la gama que va desde la manifestación

¹¹ En este acápite presento algunos resultados del estudio que hice para la Defensoría del Pueblo «Informe de investigación: Propuestas básicas para la reforma de la Policía Nacional», agosto - octubre 2007, con el apoyo de la Cooperación Belga.

hasta el ataque a bienes públicos. La magnitud de este desafío directo al orden público la revelan las estadísticas.

Año	Número de acciones
2001	1826
2002	6240
2003	8532
2004	8494
2005	5240

Fuente: Dirección de Inteligencia del Ministerio del Interior.¹²

La expresión ha incluido varias veces la acción coordinada de varios «frentes» locales. El agente coordinador suele ser sindical, en parte la Central General de Trabajadores del Perú (CGTP) y en parte el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación del Perú (SUTEP). Estos desafíos a la seguridad prenden cuando se da la combinación de intereses gremiales asentados en la ciudad y en la economía formal con intereses locales que se caracterizan en medio de una débil o nula presencia local del Estado. Este patrón, recurrente a lo largo del siglo xx, tiene su antecedente más antiguo en la alianza recurrente del movimiento campesino boliviano con la Central Obrera Boliviana (COB). Los gremios de la producción y los servicios saben que sus huelgas no tienen efecto si no consiguen desestabilizar al gobierno por medio de la huelga general y el bloqueo de las principales vías de comunicación del país, lo que no es posible sin el componente rural. Ese es el rango de los enfrentamientos en que han hecho sus conquistas históricas de derechos laborales y mejoras salariales. Las huelgas sindicales alcanzan este rango cuando desencadenan movilizaciones campesinas. Esta vieja estrategia de la alianza obrero-campesina subyace a las oleadas de conflictos regionales del presente.

Últimamente están cobrando importancia nuevas redes interprovinciales, en lugar de las tradicionales formadas por los sindicatos agrarios CCP, CNA, o por la CGTP y el SUTEP. Las nuevas redes reúnen a los líderes de las «rondas campesinas», que son a fin de cuentas los comités de autodefensa formados durante las décadas pasadas para resistir a Sendero Luminoso. También hay agentes coordinadores no sindicales que viajan entre varios «frentes de defensa» regionales, pero son más esporádicos. En las reuniones de las rondas (como

¹² Basombrío Iglesias, Carlos y Fernando Rospigliosi. *La seguridad y sus instituciones en el Perú a inicios del siglo XXI: reformas democráticas o neomilitarismo*. Lima: iep, 2006, pp. 200.

la celebrada en Carabaya en diciembre del 2007) hacen su aparición grupos políticos extremistas, como Patria Roja, y se mezclan también los representantes de los campesinos cocaleros.

El objetivo de la «medida de fuerza» es entablar una negociación directa entre sus líderes y los representantes del gobierno. Cuanto más amplia es la red de acciones locales, mayor es el impacto en la estabilidad del gobierno y tanto más alto el rango de los negociadores por parte del gobierno. «No queremos hablar con los payasitos, sino con el dueño del circo» es una frase expresiva al respecto. Un grave error del presidente Toledo al inicio de su mandato fue recibir a los líderes del movimiento de Arequipa contra la privatización de la planta generadora de energía. Sin quererlo, dio a ese grupo un poder extraordinario y elevó las expectativas regionales de poner en jaque al gobierno. A partir del conflicto de Arequipa se generalizó la práctica gubernamental de formar comités de ministros para negociar las soluciones locales, lo cual afectó seriamente la capacidad de gobierno de los ministros más solicitados, en particular interior, transportes y comunicaciones y agricultura. La mencionada coordinación sindical de un conjunto de movilizaciones locales apunta a provocar bloqueos viales y ataques a bienes públicos en varios puntos del territorio. Existe un límite de la capacidad de las fuerzas especiales antimotines para restablecer el orden en poco tiempo en muchos puntos simultáneos. Sobrepasado este límite, el gobierno queda expuesto a la pérdida de control sobre territorios económica y demográficamente relevantes. Es entonces cuando el gobierno se ve obligado a recurrir a las Fuerzas Armadas para restablecer el orden.

El episodio que se inició en Arequipa en el 2002 muestra el carácter de estas situaciones. La huelga acompañada de bloqueos de calles, carreteras e incluso, por momentos, del aeropuerto, fue encarada con la imposición del estado de emergencia y el control militar del orden interno, es decir, usando el mismo marco legal que había dado lugar a muchos abusos de poder y violaciones de derechos humanos en las dos décadas anteriores. Las protestas se extendieron a muchas ciudades y en Puno hubo disparos de las fuerzas del orden que ocasionaron la muerte de un estudiante y algunos heridos. La comisión para negociar la salida al conflicto tuvo relativo éxito, pero quedó en evidencia que el empleo de las Fuerzas Armadas había sido no solo inútil, sino extremadamente peligroso. Las campañas de desobediencia civil en defensa de intereses locales continuaron, siempre acompañadas de boicoteos de las vías de comunicación y destrucción vandálica de algunos bienes públicos, como vehículos y oficinas. La gran minería y los gobiernos locales se encuentran

bajo permanente asedio de movilizaciones. La necesidad de dar a estos fenómenos un tratamiento policial sin renunciar a enviar a las Fuerzas Armadas en apoyo de la policía en caso de que esta resulte desbordada ha dado lugar a la nueva ley 28222. Aunque se ha temido que esta nueva ley flexibilizaría y haría más frecuente el recurso a las Fuerzas Armadas, esto no ha sido así en los hechos. La más reciente crisis de este tipo, la huelga convocada por el SUTEP a mediados del 2007, alcanzó una magnitud nacional, engarzando numerosos focos de protesta, pero fue tratada legalmente y se agotó sin alcanzar sus objetivos de negociación de alto nivel.

Ante la disyuntiva entre perfeccionar la capacidad de las Fuerzas Armadas para cumplir este tipo de misiones o implementar un contingente mayor de policía antimotines, está claro que lo primero presenta menos problemas económicos, porque el presupuesto de Defensa es más alto que el del Interior y su empleo en conflicto armado externo es una posibilidad remota que debe serlo cada vez más. Aprovechar la capacidad ociosa de una importante fuerza en preparación permanente es razonable. De todos modos, la regulación de esta actividad por una ley de reglas de uso de la fuerza es difícil y tiene como principal efecto restringir las oportunidades de su uso. La nueva ley peruana de uso de la fuerza aplica este concepto al empleo de las fuerzas armadas en seguridad interior, lo que no resulta muy convincente, porque el concepto de uso de la fuerza es de carácter policial y excluye las situaciones de combate. Las reglas de enfrentamiento, las que regulan el accionar militar durante los combates, no tienen el propósito de aplicar ley alguna, sino de alcanzar los objetivos militares con la mayor economía y proporcionalidad de medios posible. Por ello, las reglas de enfrentamiento son siempre órdenes.

Además, la capacidad disuasiva de una fuerza armada que no puede disparar sino bajo reglas semejantes a las policiales es dudosa. La disuasión del delito, aún cuando se trate de actos vandálicos ocasionales, supone investigación para fines de la acusación judicial y de la persecución y captura legal, también supone coordinación con los pobladores, intervención de sospechosos, manejo de base de datos sobre faltas y delitos. Todo esto es asunto y capacidad policial, no hay forma de que lo haga un ejército. La estructura rígidamente vertical y la organización en grandes unidades de combate, propia de las fuerzas armadas, resta iniciativa a los pequeños grupos insertos en la población, lo que es un serio obstáculo para la función de mantener el orden público, especialmente en un medio urbano.

LA REFORMA DEL ESTADO EN EL SECTOR DEFENSA: UN BALANCE DE LA GESTIÓN DEL MINISTRO ALLAN WAGNER

Enrique Obando

ANTECEDENTES

La reforma del Estado en el sector defensa tiene antecedentes que se remontan a 1987, año en que se dio la fusión de los antiguos Ministerios de Guerra, Marina y Aeronáutica y se dio lugar a la creación del Ministerio de Defensa. Inicialmente, la Secretaría de Defensa Nacional, órgano encargado de la elaboración de la política de defensa nacional y del planeamiento de la defensa, fue incorporada al Ministerio. Sin embargo, en 1992 la Secretaría de Defensa Nacional fue separada del Ministerio, con lo cual este perdió su órgano de generación de políticas públicas y quedó transformado en un ente básicamente administrativo. No obstante, en la medida en la que los gobiernos no daban importancia al planeamiento de la defensa, el poder real quedó en manos del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, que en la práctica es un órgano ejecutor de las políticas que la Secretaría diseña, pero ante la poca importancia de la política, el poder real estuvo entre los hombres con mando sobre las fuerzas militares, vale decir los Comandantes Generales, cuya unión formaba el Comando Conjunto.

Esta fue la situación imperante hasta el gobierno de Toledo. Dicha situación presentaba dos problemas, uno político y otro militar. Desde el punto de vista político el Ministro de Defensa no tenía poder real, poder que, como ya mencionamos, se encontraba en el Comando Conjunto y los Comandantes Generales. De otro lado, el sector estaba escindido en tres, por un lado la Secretaría de Defensa, por otro el Ministerio y en tercer lugar el Comando Conjunto, lo cual hacía imposible el control sobre la Fuerza Armada que todo Estado busca tener.

Por el lado militar, el sistema no permitía la acción conjunta, que para el año 2002 era ya la doctrina militar aceptada por la mayoría de países del mundo. El Comando Conjunto de la Fuerza Armada tenía un presidente y no un jefe, de manera que las decisiones se tomaban en comité, a pesar de que uno de los principios básicos de la estrategia es la unidad de mando.

En el año 2002 se nombró como Ministro de Defensa a Aurelio Loret de Mola, quien intentó llevar a cabo una reforma del sector acorde con las demás reformas que en ese momento se estaban ejecutando en otros países

del mundo. En ese sentido se dio una nueva ley del Ministerio de Defensa que fortalecía el poder del Ministro. Unificaba dentro del Ministerio a las tres instituciones militares, al Comando Conjunto y a la Secretaría de Defensa, y creaba dos vice ministerios. Uno de Asuntos Administrativos y Económicos y otro de Logística y Personal. La razón de ambos vice ministerios era concentrar en el Ministerio la elaboración y manejo del presupuesto y las adquisiciones, que habían sido siempre motivo de competencia entre las instituciones militares y, además, en no pocos casos, causa de corrupción. La Secretaría de Defensa quedó incorporada como una dirección general: la Dirección General de Política y Estrategia.

Esta ley significó un gran avance respecto a la ley anterior que consideraba al Ministerio de Defensa solo como un ente administrativo sin poder real. Ahora el Ministro tendría el poder. No obstante esto, el nuevo Ministerio presentaba algunos problemas. Por un lado la Secretaría de Defensa Nacional, que era la que realmente se encargaba de generar las políticas públicas de defensa, vale decir la razón de ser del Ministerio, solo tenía categoría de dirección general (DIGEPE), es decir que se encontraba por debajo de dos vice ministerios administrativos, los que tenían que ejecutar las políticas que la DIGEPE elaboraba. Asimismo, la elaboración del presupuesto estaba escindida, ya que el corto plazo estaba en el Vice Ministerio de Asuntos Administrativos y Económicos, y el mediano y largo plazo en la DIGEPE.

LOS NUEVOS CAMBIOS: UN GRAN AVANCE EN LA BASE LEGAL

Con la llegada del Ministro Wagner estas incongruencias quedaron superadas mediante la elaboración de una nueva ley del Ministerio. La ley 29075 eleva a la DIGEPE a la categoría de vice ministerio al crear un Vice Ministerio de Políticas para la Defensa. El fortalecimiento de la DIGEPE significa reconocer que la política manda a la fuerza militar. Esto que en Europa es sabido desde la época de Clausewitz no era lo comúnmente aceptado en el Perú, y para el caso en América Latina. Significa dejar en claro que el Ministerio no solo es un ente político-administrativo, sino que aquí se determinan cuáles son las amenazas a la seguridad nacional y también cuáles son las oportunidades que debemos aprovechar en beneficio de dicha seguridad. En otras palabras, aquí se hace la política de defensa, pero no entre cuatro paredes, ya que el Ministerio se encarga de legitimarla mediante el Libro Blanco de la Defensa, que implica una consulta de tal política a la sociedad civil.

Asimismo, aquí se hace el planeamiento para enfrentar las amenazas y aprovechar las oportunidades y el presupuesto para llevar a la realidad dicho planeamiento. Dicho de otra forma, aquí se hace la gran estrategia, es decir, se planea cómo enfrentar las amenazas y aprovechar las oportunidades no solo en el campo militar, sino en los otros campos del que hacer nacional, como el político, el económico, el psicológico y el social, lo cual implica una coordinación muy fina con los otros sectores del Estado.

La nueva ley también reconoce la importancia de la diplomacia militar al crear una Dirección General de Relaciones Internacionales y reconoce la importancia de la educación militar, al crear una Dirección General de Educación y Doctrina.

De otro lado, la nueva ley fortalece al Comando Conjunto de la Fuerzas Armadas frente a las Instituciones Militares, lo que apoya el principio de acción conjunta. Como es sabido, la guerra no debe hacerse en comité y debe regir el principio de mando único. El fortalecimiento del Comando Conjunto justamente va en esa dirección. El Comando Conjunto es quien planifica y conduce las operaciones militares y los comandantes generales son los encargados de preparar a la fuerza, la que ponen a disposición del Comando Conjunto en caso de guerra. El Comando Conjunto dirige los Comandos Operacionales que son los encargados de combatir, uno por cada frente de guerra y que son también conjuntos y debe garantizar la interoperabilidad. Para esto, en el futuro debe hacerse una estandarización progresiva del material, garantizar la interoperatividad de los sistemas de armas, la compatibilidad de los subsistemas, la intercambiabilidad de piezas, partes, repuestos y munición, el uso común de doctrinas y procedimientos y la homogenización de pesos y medidas.

El tema de la Doctrina Conjunta es un tema que queda para perfeccionar al futuro. Existe una doctrina conjunta por lo menos en el papel, pero sobre ella habría que decir que la doctrina no se copia. Debe surgir de abajo, de los propios operativos que aporten a su elaboración en base a su experiencia y que se ajuste al tipo de guerra que nosotros debemos de librar, al terreno en el que se desarrollará, a la idiosincrasia del personal y al material con el que contamos. Por ello, es necesario hacer una historia de las operaciones militares recientes de la fuerza armada peruana para que de nuestros aciertos y errores veamos qué debemos cambiar y qué debemos mantener y de allí salga nuestra doctrina.

El Curso de Estado Mayor Conjunto que se ha implementado en base a la fusión de los tres Cursos de Comando y Estado Mayor del Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea, es también un paso importante hacia la interoperabilidad.

Esta medida nos pone al nivel de modernidad de británicos y norteamericanos y hace que los oficiales de las tres instituciones puedan entenderse en el planeamiento operacional.

La nueva ley del Ministerio crea también una Inspectoría General a su interior. El Inspector del Ministerio recibe el rango más alto de los inspectores de las tres instituciones militares y es designado por el ministro y depende de él. Según esta ley es un general de división, vicealmirante o teniente general en situación de retiro, tiene relación funcional con los inspectores de las tres instituciones militares y está facultado para investigar si los inspectores de las instituciones tuvieran problemas para hacerlo. Obviamente, tiene más libertad de acción porque el futuro de su carrera militar no depende de ninguno de los Comandantes Generales, pudiendo, llegado el caso, investigarlos incluso a ellos.

Durante la gestión del Ministro Wagner se dio también una Ley de Régimen Disciplinario que garantiza que no haya sanción arbitraria contra los subordinados. La sanción debe ser sustentada por escrito y solo se pueden dar las sanciones que están comprendidas en la ley. Ningún reglamento interno está facultado para crear nuevas sanciones. Existe la posibilidad de reconsideración ante el director de personal, la posibilidad de apelación ante el comandante general y, finalmente, el ministro tiene la potestad de intervenir y decidir. Importante señalar que la ley no fue creada por un gabinete de abogados, sino planteada por los propios directores de personal con respaldo de las tres instituciones militares.

Esta ley significa también el fin de la llamada «obediencia debida» ya que las órdenes impartidas tienen que ser legales. Nadie está obligado a cumplir una orden ilegal.

Otra iniciativa importante fue el Proyecto de Ley sobre Reglas de Empleo de la Fuerza que se presentó al Congreso. La razón de estas era brindar protección legal a las tropas que tuvieran que intervenir en diferentes situaciones de estado de emergencia, de manera que su accionar estuviera amparado por la ley. El Congreso tomó dicha iniciativa y la acomodó dándole mayores atribuciones a la Fuerza Armada.

Por último, se ha dado la Ley Uniforme de Ascensos de Oficiales de las Fuerzas Armadas que pone las reglas claras respecto a este tema. Señala que debe explicitarse cuáles son las aptitudes que serán evaluadas para el ascenso, y qué valor porcentual tendrá cada aptitud. Esto se determina al comienzo del año y no se puede cambiar en el transcurso de él. La ley igualmente determina cuáles son los órganos que participan en el proceso de ascensos. Estos son la

Junta de Evaluación y la Junta de Selección. La Junta de Evaluación determina quién está apto para el ascenso y establece un orden de mérito en base al legajo del oficial. Está conformada por los directores de personal y un colectivo de oficiales. El Comandante General determina quiénes son los miembros del colectivo al comienzo del año. El resultado de la Junta de Evaluación tiene un peso de 97% en el proceso de ascenso. La Junta de Selección es quien otorga el ascenso y está conformada por el Comandante General, el Jefe de Estado Mayor General y el Director de Personal. Tiene una nota discrecional que vale solo 3%. Resultado de ambas notas se tiene un orden de méritos que debe respetarse absolutamente.

Una ley que queda para el futuro y que es de la máxima importancia es la de situación militar del personal subalterno, de manera que la reforma que se ha llevado a cabo a nivel del ordenamiento de las decisiones respecto a ascensos, destinos y precedencias de los oficiales quede igualmente sancionado y ordenado para el caso de técnicos, suboficiales y tropa.

En resumen, durante la gestión del Ministro Allan Wagner se avanzó como no se había hecho nunca antes en el campo legal militar. Se abarcaron temas que eran de la máxima importancia y que por falta de una legislación adecuada causaban problemas, como el caso de los ascensos, las reglas de empleo de la fuerza, el régimen disciplinario y la propia ley del Ministerio.

TRANSPARENCIA, GESTIÓN POR RESULTADOS Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Al iniciarse la gestión del Ministro Wagner, la administración de los fondos del Ministerio dejaba mucho que desear. En este sentido, la política de transparencia, gestión por resultados y rendición de cuentas fue la primera que Wagner planteó llevar a cabo. Se trataba de implementar sistemas de gestión por resultados para el uso eficiente, transparente y sostenible de los recursos del sector. Asimismo, se buscaba contar con políticas, procesos y mecanismos de monitoreo y control que permitan mejorar la calidad del gasto y finalmente establecer mecanismos que faciliten el acceso ciudadano a la información de los servicios públicos que presta el sector.¹³

Como resultado de ello, el proceso de adquisición de pólizas de seguros, que en años anteriores había levantado suspicacias, se llevó a cabo de manera impecable y abaratando los costos. Se llevaron a cabo compras cor-

¹³ MINISTERIO DE DEFENSA. *Principales Políticas del Sector Defensa*. Presentación del Embajador Allan Wagner Tizón, San Borja, 03 de septiembre del 2007.

porativas facultativas en vehículos (incluyendo el SOAT), aeronaves y cascos marítimos. Promoviendo la competencia se logró una reducción en el gasto de US 7'477.452,08 sobre el costo de las pólizas, comparado con años anteriores. Como resultado de ello, este proceso recibió el premio Buenas Prácticas Gubernamentales 2007 otorgado por la organización Ciudadanos al Día en la categoría de eficiencia en las adquisiciones y contrataciones del Estado. Es importante notar que este premio había sido declarado desierto en años anteriores.

Al inicio de la gestión de Wagner se descubrió corrupción en el proceso de construcción de carreteras encargadas a Ingeniería del Ejército. La corrupción fue investigada y castigada y se generó transparencia en la participación de las Fuerzas Armadas en el desarrollo económico y social del país, buscando no incurrir en prácticas de competencia desleal con el sector privado, respetando el principio de subsidiariedad. En este sentido se generó un Decreto Supremo que regula la participación del Ejército en acciones cívicas y defensa civil.

En los primeros meses de la gestión de Wagner se generó un escándalo respecto a la sustracción de munición de los almacenes de la Fuerza Armada, munición que salía del país y era vendida principalmente a las FARC colombianas. Esto ocurría como resultado de la catastrófica situación en que se encontraba la infraestructura de dichos almacenes, algunos incluso con las paredes ruinosas o derruidas. Como resultado de esto se creó la «Comisión de Mejoramiento de los Sistemas de Almacén de las Fuerzas Armadas». Dicha Comisión presentó un informe en base al cual se tomaron las medidas correctivas para brindar seguridad a dichos almacenes y evitar la pérdida de munición.

El tema de transparencia se llevó también a las futuras adquisiciones del Núcleo Básico Eficaz. Mediante Resolución Ministerial No. 455-2007-DE/SG se constituyó el Comité de Supervisión de las Contrataciones y Adquisiciones del Núcleo Básico Eficaz, el cual acompañará el proceso de las adquisiciones dentro de los Institutos Armados manteniendo directa relación con la Alta Dirección del Ministerio de Defensa. El Comité está presidido por la Vice Ministra de Asuntos Administrativos y Económicos y conformado, entre otros, por los Jefes de Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas e Institutos Armados; los Directores Técnicos de Información, Economía, Logística; y representantes de la Contraloría General de la República y el CONSUCODE.¹⁴

¹⁴ Ministerio de Defensa. Op. Cit., p. 12.

LA AGENDA SOCIAL DEL SECTOR DEFENSA

Uno de los grandes problemas del sector era lo que podríamos llamar su frente interno. La Caja de Pensiones Militar Policial encargada de pagar las pensiones de los oficiales retirados se encontraba quebrada como resultado de la corrupción de la época de Fujimori. Esto hacía que la capacidad de la Caja para pagar pensiones estuviera limitada a solo unos años. Esto se redujo aún más cuando con las reformas de Loret de Mola se invitó al retiro a gran número de oficiales a fin de reorganizar la estructura de grados en forma de pirámide, ya que existía un exceso de oficiales en los grados superiores de generales y almirantes. De otro lado, los sueldos de los oficiales estaban deprimidos y los de los técnicos, sub oficiales y sobre todo soldados estaban a niveles inaceptables. Asimismo, el sueldo del personal civil de la Fuerza Armada era especialmente bajo, y para el personal profesional considerablemente más bajo que el de los oficiales.

Esta era una situación sumamente complicada para poderla abarcar en su integridad, sobre todo considerando que el Ministerio de Economía y Finanzas era reacio como siempre a comprometerse en nada que significara gasto y considerando también que un aumento en Defensa traería como consecuencia la inmediata reacción de los otros sectores de la administración pública solicitando aumentos ellos también.

No obstante esto, hubo avances interesantes en la agenda social del sector. Se creó una Comisión de Alto Nivel con el fin de evaluar y proponer soluciones a la situación administrativa y financiera de la Caja de Pensiones Militar Policial. En diciembre del 2006 se aprobó un crédito suplementario para la creación de un Fondo de Respaldo a la Caja de Pensiones Militar Policial, con un apoyo por S/. 200 millones por concepto de adeudo del Estado. Asimismo se incrementó los aportes del Estado y de los usuarios al sistema de pensiones a fin de darle mayor sostenibilidad en el tiempo a dicha Caja.¹⁵

Sobre el tema remuneraciones se conformó un grupo de trabajo interno que formuló el Proyecto de Remuneraciones del Personal Militar de las Fuerzas Armadas que contempla, entre otros aspectos, nivelar, sincerar y estructurar los haberes del personal de las Fuerzas Armadas y corregir la inequidad remunerativa interna existente entre grados. Según este proyecto, en un perio-

¹⁵ Ministerio de Defensa; Op Cit., p. 23.

do de cinco años, de manera paulatina, se irían incrementando los haberes de los oficiales de manera de llevarlos a niveles adecuados.¹⁶

De otro lado, se unificó en un solo concepto los ingresos no remunerativos de los miembros de las Fuerzas Armadas que desempeñan funciones administrativas y de apoyo en el MINDEF (Ley No. 28944). De la misma manera se realizaron pagos atrasados por cambio de colocación a 4.833 personas del Ejército que no se realizaban desde hacía once años, para lo cual se destinó más de S/. 28 millones.¹⁷

Sobre el tema de los excombatientes a quienes se les debía beneficios, inclusive a aquellos de la campaña de 1941, se aprobaron más de S/. 73 millones para cumplir con el pago de las deudas a excombatientes, personal cesante y personal en actividad. Se creó la Oficina de Excombatientes encargada de coordinar las acciones necesarias para apoyar el bienestar social de los excombatientes y defensores de la patria, así como del personal que quedó discapacitado en los conflictos armados recientes y en la lucha contra el terrorismo. En ese sentido se transfirieron S/. 1'672.000 del FEDADOI para apoyar la rehabilitación de los miembros de las Fuerzas Armadas discapacitados como consecuencia de la lucha anti subversiva. Por último, US 3'600.000 producto del ahorro en la contratación de la póliza de seguros del Sector Defensa se utilizaron para amortizar la deuda existente con los excombatientes del conflicto de 1941.¹⁸

Finalmente, se suscribió un Convenio Marco entre el Ministro de Defensa y el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento con el objeto de optimizar el empleo de los terrenos afectados en uso y de propiedad del Sector Defensa o sus órganos de ejecución que pudiesen ser destinados para la construcción de viviendas, prioritariamente en beneficio del personal de las Instituciones Armadas.¹⁹

EL PLANEAMIENTO DE LA DEFENSA NACIONAL

Si en el aspecto legal, el social y el de transparencia vieron grandes avances, el tema del planeamiento de la defensa nacional fue uno de los aspectos en donde la gestión de Wagner no alcanzó a producir resultados apreciables.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ministerio de Defensa; Op.Cit., p. 24.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

Durante la gestión de Aurelio Loret de Mola se había establecido por primera vez una Política de Defensa Nacional, la que había sido aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional en febrero del 2004. Dicha política se basaba en determinadas amenazas. La determinación de amenazas es el punto de donde se inicia el planeamiento y el que le otorga direccionalidad, por lo que es de la mayor importancia. Era la intención de Wagner fundamentar mejor dichas amenazas y que fueran el resultado de un estudio más serio. Para mediados del 2007 se había hecho un estudio serio sobre el tema y se habían fundamentado las amenazas, se habían añadido algunas nuevas y se había elaborado una nueva clasificación que incluía amenazas, riesgos y preocupaciones, así como oportunidades de la defensa nacional. Estas se incluyeron en el planeamiento. Sin embargo, el planeamiento marchó muy lentamente, inicialmente porque la nueva gestión parecía no ser conciente de su importancia y cuando lo fue porque el Ministro Wagner nunca llegó a nombrar un Director General de Política y Estrategia, sino que delegó dicha responsabilidad en el Vice Ministro de Asuntos de Logística y Personal. El exceso de carga de trabajo en una sola persona no podía traer buenos resultados.

Si bien se avanzó en el tema de las amenazas, riesgos y preocupaciones, el planeamiento tenía un problema de duplicidad que tenía que solucionarse o no podrían llevarse a cabo planes que realmente tuvieran resultados. En la práctica, existen en el Ministerio de Defensa dos planeamientos paralelos cuando debiera haber uno solo; el del PESEM y el de la Defensa Nacional. El reto que tenía Wagner era unificarlos, pero esto no ocurrió durante su gestión.

A fin de racionalizar el gasto fiscal, el Ministerio de Economía y Finanzas ha impuesto una serie de herramientas que sirven básicamente para que los sectores se mantengan dentro de un sistema de disciplina fiscal, que permita mantener el déficit bajo control. Para ello ha elaborado desde el 2001 el Planeamiento Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) que es un planeamiento a mediano plazo, en donde los sectores elaboran, dentro de los parámetros económicos dictados por Economía, sus presupuestos de los próximos cinco años. El parámetro económico para cada año es usualmente el presupuesto inicial de apertura (PIA) del año anterior, con un pequeño incremento o reducción de acuerdo al caso. Como es de suponerse, el Ministerio de Defensa lleva a cabo su PESEM al igual que todos los otros sectores de la administración pública.

Sin embargo, paralelo al PESEM, el Ministerio de Defensa lleva a cabo también el planeamiento de la Defensa Nacional y, para ello, asume el papel

de gran coordinador de un Sistema de Defensa Nacional del que forma parte la casi totalidad del Estado. El Ministerio de Defensa elabora la Política de Defensa Nacional, que es aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional. En base a esta política se hace el planeamiento de la defensa en el dominio militar a cargo del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, el planeamiento en el dominio político frente externo a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, el planeamiento en el dominio político frente interno a cargo del Ministerio del Interior, y debiera hacerse también el planeamiento en el dominio económico liderado por el Ministerio de Economía y Finanzas con participación de los sectores de la producción, así como el planeamiento en el dominio psicosocial liderado por el Sector Interior con la participación de los sectores sociales. Luego, el planeamiento debiera llegar a nivel sectorial. Todo lo anterior constituye lo que se denomina el Planeamiento Estratégico Operativo. A partir de allí se inicia el Planeamiento Estratégico Administrativo, que significa darle presupuesto a cada una de las previsiones de defensa consideradas en el plan. Por último se lleva a cabo el Planeamiento de Movilización para hacer posible, mediante la movilización nacional, todo aquello que no es factible llevar a cabo mediante el presupuesto.

Como se puede ver, Defensa coordina el planeamiento de defensa nacional a nivel de todo el Estado y realiza el planeamiento militar por medio del Comando Conjunto de la Fuerza Armada y todo según ley. Pero nada de esto tiene relación con el PESEM el que camina por su lado a exigencias de Economía y Finanzas. Por un lado se lleva a cabo un planeamiento en base a amenazas, riesgos, preocupaciones y oportunidades, pero que no recibe presupuesto y, por otro, se lleva a cabo el PESEM, que es la justificación del gasto de los fondos asignados a Defensa por Economía y Finanzas, independientemente y sin tomar en cuenta el Planeamiento de la Defensa Nacional. En resumen, una realidad esquizofrénica. Hay dos planeamientos paralelos y legalmente obligatorios que no tienen contacto entre sí, el de la Defensa Nacional y el del PESEM.

Es necesario unificar ambos planeamientos. Eso no ocurrió durante la gestión de Wagner y, sin embargo, es central, porque la principal función del Ministerio de Defensa es llevar a cabo el planeamiento de la Defensa Nacional. Finalmente, no se debe olvidar que el planeamiento de la defensa abarca al Estado completo y es necesario hacerlo. Cada sector, y en algunos casos los organismos públicos, deben tener su parte de presupuesto asignado para cumplir con el rol que le cabe cumplir en la defensa nacional.

LOS ERRORES

Tres cosas debió hacer el Ministro Wagner para asegurar su continuidad en la cartera y, por lo tanto, la de sus reformas. La primera era la de escoger bien a sus colaboradores militares, vale decir, seleccionar hombres que fueran aliados suyos y que apoyaran su gestión. En otras palabras, garantizar que los comandantes generales le fueran leales. La segunda, asegurarse que la lucha en el VRAE contra Sendero Luminoso y el tráfico ilícito de drogas tuviera a estas fuerzas por lo menos neutralizadas, ya que un ataque no esperado del narcoterrorismo a las fuerzas del orden siempre puede ser desestabilizador para cualquier Ministro de Defensa, y la tercera era tener las adquisiciones del Núcleo Básico Eficaz adecuadamente seleccionadas e implementándose. Esto último era de especial importancia, puesto que no se puede hacer reformas sin darle a la Fuerza Armada las herramientas de su quehacer institucional, es decir, armas modernas. Estos tres temas serían la base sólida sobre la que se podría construir todo el resto de las reformas. Si esta base no era sólida se estaría construyendo sobre arena. Y fue precisamente en estos tres temas en donde Wagner falló.

Al inicio de su gestión, Wagner decidió no intervenir en la selección de los comandantes generales, porque señaló que esos eran los métodos de Montesinos y que él respetaría la institucionalidad de la Fuerza Armada. Sin embargo, no consideró que dicha institucionalidad había sido ya rota por Montesinos, de manera que los actuales mandos eran el resultado de tal ruptura y que era necesario rescatar a los oficiales honestos que habían sido postergados por Montesinos y que podían apoyar su gestión. Como resultado de la no intervención del Ministro en los ascensos del Ejército, los allegados al General de División Cesar Reynoso, entonces Comandante General del Ejército fueron ascendidos y ocuparon los altos cargos de esa institución. Se esperaba que Reynoso se mantuviera en el cargo un año más. Sin embargo, al poco tiempo este era acusado por la prensa de malos manejos en adquisiciones de material del Ejército y se inició una guerra de acusaciones y contra acusaciones en esta institución. Finalmente se decidió pasar al retiro a Reynoso y al alto mando del Ejército. El problema era que quienes deberían reemplazarlos, casi todos habían sido puestos por Reynoso y no ofrecían garantía de honestidad. Fue necesario, entonces, ascender a generales de división a determinados generales de brigada para que ocuparan los puestos que habían quedado vacantes. Para el cargo de Comandante General Wagner designó al general Edwin Donayre.

No obstante, en poco tiempo estalló con Donayre un choque de personalidades. Hacia fines del 2007 era claro que Wagner tenía un sucesor para Donayre, sin embargo, el general resultó un hueso duro de roer ya que obtuvo el apoyo del Presidente García. Wagner quedaba, entonces, en la situación deslucida de tener que aceptar un Comandante General con el que se había distanciado enemistado, pero que finalmente él mismo había nombrado en el puesto. Esto ocurrió por el desconocimiento de Wagner sobre quién era quién en el Ejército y su negativa a ser asesorado sobre el tema.

A esto se sumó el tema del VRAE. A diferencia de los ministros anteriores, Wagner decidió tomar el toro por las astas en el tema de la subversión en el Valle del Río Apurímac-Ene (VRAE) creando el denominado plan VRAE. Lo que era una acción sumamente acertada y que contrastaba con la inacción anterior, sufrió sin embargo de problemas serios en su implementación. El primero fue la propia concepción de la organización creada para enfrentar el problema. Se crearon tres mandos separados que debían coordinar entre ellos; un mando político, un mando militar y un mando policial. El mando político a su vez debía coordinar con diez ministerios y con DEVIDA, la organización encargada de la lucha contra el tráfico ilícito de drogas. En resumen el número de entidades gubernamentales que debían coordinar entre ellas era de catorce.

El tema de la coordinación inter agencias siempre es un problema, debido a que en una situación en la cual nadie es el jefe y todos están al mismo nivel, las instituciones tienden a no subordinarse a las necesidades de las otras. Esto retrasa el avance de los planes de manera significativa y en no pocas oportunidades termina haciendo fracasar cualquier esfuerzo. Coordinar entre dos o tres instituciones ya es un problema; en el caso del VRAE había que coordinar entre catorce. Los problemas no faltaron. Para comenzar, el Ministerio de Economía y el Ministerio del Interior nunca asistieron a las reuniones. El primero por temor a que le pidieran fondos que no estaban presupuestados y el segundo porque no estaba dispuesto a subordinarse al Ministerio de Defensa. DEVIDA se retiró en junio del 2007 porque juzgaba que el jefe político interfería en temas de prevención, productos alternativos e interdicción que eran de su competencia. En resumen, para noviembre del 2007, más de un año después de publicitado el Plan VRAE los subversivos no se encontraban defendiéndose en sus últimos reductos como la opinión pública esperaba, sino todo lo contrario, estaban lanzando ataques contra la policía nacional aún en zonas fuera del VRAE. Dos eventos pusieron en evidencia la lentitud de los resultados

en el VRAE. El ataque a la Comisaría de Ocobamba por 30 senderistas el 1 de noviembre del 2007 con el saldo de 1 policía muerto y tres heridos y el ataque el 13 de noviembre en Tintaypuco, provincia de Tayacaja que dejó cuatro policías muertos y tres heridos. El ataque a la comisaría era el primer ataque de esta naturaleza que Sendero realizaba en años. Las primeras planas de los periódicos con fotografías de la comisaría con las paredes destrozadas trajeron inmediatamente a la memoria los años más negros de la guerra subversiva. Los ataques llamaron la atención del Congreso y los políticos que pasaron a exigir cuáles eran los resultados de un año de Plan VRAE. Resultados había, pero para el futuro; la electrificación, telefonía e internet llegarían al valle para julio del 2008, pero por el momento había poco que mostrar. Definitivamente estos hechos no fueron una buena prensa para Wagner.

Junto al Plan VRAE Wagner publicitó cuatro planes más. El Plan Huallaga contra el narcoterrorismo pero a cargo de la policía, con la Fuerza Armada de apoyo; el Plan Putumayo para evitar la infiltración de elementos de las FARC al territorio peruano y el Plan Costa Norte contra el tráfico ilícito de drogas que salía por mar hacia Estados Unidos y Europa. Estos dos últimos planes quedaron mayormente en el papel y no tuvieron tiempo de fructificar.

El tercer tema era el del Núcleo Básico Eficaz. El gobierno anterior de Alejandro Toledo había demorado cinco años en dar 60 millones de dólares para la adquisición de cuatro fragatas de segunda mano. Esto había ocasionado la renuncia del Ministro Aurelio Loret de Mola precisamente porque el gobierno no entregaba fondos a la defensa nacional, los que eran constantemente prometidos pero nunca asignados. A diferencia de ello, el gobierno de Alan García decidió otorgar los fondos para la Fuerza Armada desde el principio. La cantidad la fijó el propio Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y era diez veces superior a lo dado por el gobierno de Toledo; 654 millones de dólares. Este dinero, que era para un periodo de cinco años, palidecía evidentemente frente a los gastos de Chile, que en ese momento gastaba esa cantidad todos los años y, finalmente, terminaría gastando 1.200 millones de dólares en un año. Pero dentro de lo que la economía peruana permitía era el gasto más importante que se asignaba a la Fuerza Armada desde 1998, vale decir en casi una década.

No obstante, el Núcleo Básico tenía dos problemas. Estaba mal concebido por el tipo de material que se había priorizado y por el que se había dejado de lado y no tenía presupuesto casi un año y medio después de ser concebido. El primer tema era resultado del tiempo que se le dio al Comando Conjunto

para organizar el Núcleo Básico: dos días. Con un plan organizado en este tiempo tenían que haber errores. El tema, sin embargo, pasó inadvertido fuera de la Fuerza Armada y no ocasionó mayor daño político fuera, pero el tema de la falta de fondos si se percibió entre los políticos y la prensa. Esto, sin embargo, no era responsabilidad del Ministro sino del Ministerio de Economía y Finanzas, siempre renuente a soltar fondos. Sin embargo, el costo político caía sobre Defensa. Casi un año y medio después de concebido el Núcleo Básico este no tenía financiamiento a pesar de las constantes batallas con Economía y Finanzas para lograrlo. Finalmente, el 31 de diciembre del 2007, 11 días después de que el Ministro Wagner había dejado el puesto, Defensa logró que Economía y Finanzas aprobara un primer endeudamiento por 189.6 millones de dólares para el año 2008 del total de 654 millones de dólares del presupuesto de Núcleo Básico.

Finalmente, habría que decir que Wagner entregó el tema de las adquisiciones militares al Comando Conjunto, lo que constituía un retroceso frente a la idea original de la ley del Ministerio que dio Loret de Mola, quien justamente creo un Vice Ministerio de Logística con la intención de que las adquisiciones las manejara el Ministerio. El Vice Ministro de Logística de Wagner no participó mayormente de la discusión de las adquisiciones.

FUEGO CRUZADO

Aunado a los problemas que generaban estos tres temas estaban los ataques contra el Ministro que provenían desde diferentes sectores y por distintas razones. Uno de los principales ataques fue el que se lanzó contra el Vice Ministro Fabían Novak acusándolo de «chilenófilo» por haber elaborado un documento para la Cancillería peruana en donde se daba la razón a los argumentos chilenos en el tema de la delimitación marítima. De otro lado, Wagner era acusado desde varios periódicos como *La Razón*, *Correo* y *Expreso* de tener colaboradores «caviares», vale decir izquierdistas reciclados hacia el tema de los derechos humanos. Además, Wagner tenía que cuidarse constantemente de ataques provenientes de círculos políticos que anhelaban ocupar su cartera y que buscaban desestabilizarlo.

Lo peor de esta situación es que los ataques contra los «caviares» tenían algún eco entre ciertos círculos de la Fuerza Armada por la tendencia del Ministro a participar en los eventos de una ONG que llevaba juicios contra oficiales principalmente del Ejército por violación de los derechos humanos.

Esto causó malestar, sobre todo porque se cometieron no pocos excesos destruyendo carreras de oficiales inocentes.

Otro de los problemas lo generó la nueva ley del Ministerio de Defensa. Esto trajo roces con un sector de la Fuerza Armada. Wagner hizo participar en la Comisión de elaboración de la ley a altos oficiales retirados, algunos de los cuales terminaron oponiéndose a la propia ley. En el peor momento del ataque contra el Vice Ministro Novak, Wagner tuvo que enfrentar una reunión de comandantes generales retirados pidiendo cambios en la ley, cambios que finalmente tuvo que aceptar. La razón de la resistencia era el tema de quién era el ente rector del sector Defensa. Según el proyecto de nueva ley era el Ministerio y según los opositores era el Consejo de Seguridad Nacional. Finalmente, el Ministro aceptó esta última posición.

Otro motivo de problemas y de ataques fue el tema de los helicópteros que se habían enviado a Rusia para su reparación durante la gestión del anterior Ministro de Defensa. El tema generó un impasse con Rusia en la interpretación del contrato por varias razones, lo que terminó demorando la llegada de los helicópteros al Perú. Esto ocasionó que durante un año no hubiera helicópteros en el VRAE y que se tuviera que afrontar el terremoto de Pisco sin estos aparatos. Finalmente, al término de la gestión de Wagner los helicópteros aún no habían llegado.

Para fines de noviembre del 2007, Wagner había avanzado considerablemente en las reformas, pero se había debilitado como consecuencia de su distanciamiento con el Comandante General del Ejército, críticas que provenían del interior del propio partido aprista, los ataques desde círculos ligados al Fujimorismo, como los diarios *La Razón*, *Correo* y *Expreso*, el malestar de ciertos círculos de la Fuerza Armada por la cercanía del Ministro con la ONG que estaba enjuiciando a miembros del Ejército, los ataques subversivos en el VRAE, la falta de presupuesto para el Núcleo Básico, y el problema de los helicópteros de fabricación rusa. Muchos de esos problemas no eran responsabilidad del Ministro, pero el Presidente de la República quería tranquilidad en los cuarteles y antes de que la cosa llegara a mayores decidió efectuar un cambio. Los rumores de la salida del Ministro corrían desde octubre del 2007 con cierta insistencia. Finalmente, Wagner fue nombrado el 20 de diciembre del 2007 representante del Perú ante el Tribunal de la Haya para asumir la defensa del país en el tema del diferendo marítimo con Chile. Días después era asimismo nombrado embajador del Perú en Holanda.

**PANEL: CIRO ALEGRÍA, ENRIQUE OBANDO, ALFREDO PRADO,
JOSÉ ROBLES**

Ana María Tamayo:

Dentro del panorama que ha presentado el Ministro de Defensa, y de lo que se ha estado impulsando desde este sector, uno de los lineamientos de su política alude a la noción de la pacificación nacional y el apoyo al control del orden interno. Mi análisis entonces va a privilegiar la revisión de este lineamiento político, específicamente en relación al plan VRAE, que constituye uno de los cuatro programas diseñados para atender problemas de estas nuevas amenazas a las que aludía *Ciro Alegría*: los conflictos internos.

En primer lugar, es desde el Ministerio de Defensa que se da la identificación del problema del valle de los ríos Apurímac y Ene, que comprende los departamentos de Junín, Ayacucho y Cusco, zona que a la fecha se constituye como la principal productora de hoja de coca y cocaína; y frente a un panorama de recomposición de cuadros militares de Sendero Luminoso, que brinda cobertura logística al narcotráfico. Entonces sobre la base de estas consideraciones, precisamos que el Ministerio de Defensa presenta al gabinete el plan que se denomina «Una opción de paz y desarrollo en seguridad», el mismo que posee un esquema multisectorial para promover el desarrollo económico y mejorar las condiciones de vida de las poblaciones, asegurar la paz social, la seguridad ciudadana y promover la participación activa de la sociedad organizada.

Esta iniciativa cobra fuerza y cuerpo jurídico a través del diseño de un programa, donde se le asigna una articulación multisectorial de intervención y de sentido de orientación de la propuesta de desarrollo social y económico al plan VRAE. Este programa busca articular e impulsar el trabajo de los sectores concernidos para ejecutar las acciones previstas en el campo de desarrollo económico y social en el corto plazo, y asimismo orientar el trabajo multisectorial en el mediano plazo. Nos parece sumamente positivo, que el gobierno haya roto la inercia de los últimos años del gobierno anterior, y se propusiera recuperar el control de una zona asolada por el narcotráfico, y en donde ya hay presencia activa de carteles internacionales. Estamos ante un escenario distinto y complejo. Es importante señalar que la zona del VRAE calza en el mapa de pobreza extrema, que además son zonas de exclusión social, donde sabemos se libraron combates cruentos en el pasado. Entonces, sobre todo lo acontecido nos preguntamos: ¿Es oportuno realizar una revisión de este

plan a los nueve meses de ejecución y a la luz de la emboscada de los policías en la zona? Desde nuestro punto de vista creo que es oportuno hacer esta reflexión, además creo que en un marco de un debate de reforma del Estado es importante. Es una oportunidad para hacer un alto y decir revisemos el plan, revisemos la estrategia; que se reconozcan la necesidad de abordar y plantear soluciones por el gobierno, para que ofrezcan un canal institucional para debatir esto que se agrava cada vez más. Entonces debemos preguntarnos: ¿Qué es lo factible?, ¿Qué cosa se puede hacer? En este programa el plan VRAE nos presenta temas vinculados a una agenda de seguridad y una agenda de desarrollo, por eso ¿cómo se conjugan estas agendas multisectoriales?, ¿cuáles son las políticas y burocracias que puedan atender, digamos, de una forma conjugada la situación que se vive en el VRAE? y ¿cómo hacerlo, atendiendo los límites institucionales políticos y económicos que existen?, ¿cómo incorporarse de forma más activa en dicho proceso de revisión?, creo que los diversos actores deben estar involucrados, es decir las autoridades locales, regionales, la ciudadanía interesada en aportar en la redefinición de un plan, y de un proyecto multidimensional. En el fondo nosotros creemos que no es solamente un proyecto multisectorial. Existen además problemas en la zona que continúan como por ejemplo la escasísima presencia del aparato del Estado en general junto con el lamentable poder feroz del narcotráfico, que corrompe a nuestros operadores del Estado en la zona. Entonces ¿cómo replantear esta conjugación de la agenda de seguridad y con que concepto de seguridad? ¿De seguridad nacional, de seguridad humana? ¿En qué concepto de clave de agenda de desarrollo? ¿Cómo plantear el plan VRAE para fortalecer la institucionalidad democrática? Considero que mucho está en juego en el VRAE.

Si revisamos de forma muy somera este plan, se lanzó en febrero, ¿cuánto recurso hubo? Ya no hubo tiempo para el presupuesto trabajado en el año anterior para poder asignar recursos. ¿Cuánto recurso se va a dedicar en el presupuesto nacional para abordar el problema del plan VRAE?

Finalmente, creemos que por las dimensiones del fenómeno, la presidencia del consejo de ministros tiene un papel importantísimo, y tiene que trabajar en suma y estrecha comunicación con una plataforma amplia, con los presidentes regionales y autoridades locales. Hay que proponer espacios institucionalizados de diálogos, entre la academia, los gobiernos y la sociedad en los diversos planos.

Alfredo Prado:

La convocatoria estriba en comentar las dos exposiciones centrales de esta mesa de trabajo, la primera de ellas a cargo del Dr. Obando, que ha hecho un conjunto de reflexiones en torno a las variables que tiene la nueva organización del Ministerio de Defensa, la reciente Ley de Organizaciones y Funciones de este portafolio, así como la intervención del Dr. Ciro Alegría, en referencia a las misiones de la Fuerza Armada y una nueva visión que estas deben tener. Ambas exposiciones me permiten tener una mirada integral desde la perspectiva sobre la defensa nacional, y por ende las Fuerzas Armadas; hablar de variables de nueva organización y referirse a misiones de la Fuerza Armada demanda echarle una mirada, a cómo es esto de la defensa nacional. ¿Qué ha acontecido con la defensa nacional? pues es un tema que se viene debatiendo desde 1950 en nuestro país. En tal sentido desde mi lectura puede temporalmente establecerse tres momentos, en los cuales la defensa nacional ha tenido los hitos más relevantes, recordemos que el Ministerio de Defensa ha sido creado en 1987, o sea estamos en su vigésimo aniversario. Creo que la derogada ley del Ministerio de Defensa Nro. 27860 que fue expedida en el 2002, con prescindencia de estas presiones del número de ley, es el primer momento estelar en materia de defensa nacional. Porque, uno, esta ley concibe —y reitero por vez primera— la existencia en el ministerio de dos subsectores, los actuales viceministerios, logístico y de personal el primero, y en segundo lugar, el viceministerio de asuntos administrativos y económicos. Primer tema, el comando conjunto de la Fuerza Armada no siempre ha formado parte del Ministerio Defensa, la segunda virtud que tiene la ley que estoy refiriendo es adscribir al Comando Conjunto al Ministerio Defensa, léase el Comando Conjunto pasa a formar parte de la estructura de organización del ministerio. ¿Dónde estaba antes? Era un órgano adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. ¿Cómo es factible la defensa nacional si es que el órgano técnico más importante no se encuentra dentro de la organización del aparato público especializado para este fin? Y en tercer lugar, lo que se denominaba la Secretaría de Defensa Nacional, pasa con esta ley, a constituirse en la Dirección General de Política y Estrategia. El Dr. Obando ha hecho algunas reflexiones en cuanto cual es el cariz de su tarea, pero el hecho concreto es que lo que se denominaba la SEDENA, Secretaría de Defensa Nacional, que luego se tradujo en la Dirección General de Política y Estrategia, con la ley del 2002 pasa también a integrar la organización del Ministerio. Tres variables que constituyen,

desde mi punto de vista, un primer momento interesante, estelar para consolidar la defensa nacional en la orientación de una política pública. ¿Es este el segundo momento? Yo estoy convencido de que sí. Con prescindencia de la pertenencia o la colaboración a la presente gestión ministerial, este es un segundo momento estelar. ¿Por qué? Porque se ha expedido una nueva ley del Ministerio. Esta nueva ley fortalece la vocación sectorial de conducción del ministerio en todo el sector defensa. El sector defensa no solo está integrado por el ministerio sino por lo que son los órganos de ejecución, y la autoridad política tiene vocación sectorial en la medida de que sus competencias y atribuciones estén claramente consignadas en la ley. Esa es la virtud central de la recientemente aprobada ley del ministerio. Que además siguiendo el modelo originario, el modelo aprobado en el 2002, fortalece las competencias de los viceministerios; pero no solo la fortalece, sino que esclarece cómo es que se debe concebir un Ministerio de Defensa, para los fines institucionales, en realidad para los fines estatales; en tal sentido dejan de existir el de «logística y personal», y se constituye el viceministerio de «Política para la Defensa», y en segundo lugar el tema administrativo y económico que son parcelas, entonces el nuevo viceministerio es el de «Recurso para la Defensa», recursos materiales humanos y administrativos. Variables que justifican la adscripción a este modelo y que saltan a la vista. El presupuesto del Ministerio Defensa es superior. En segundo lugar el colectivo de servidores o empleados públicos, es altísimo, son más de 120.000 personas, entonces creo que este es el segundo momento, el que tiene a partir de la aprobación de la nueva ley, y que cuya reglamentación debe expresar los contenidos que están en ella. Ciertamente también que la nueva ley trae consigo, una Inspectoría General, como un órgano de disciplina, desde el ministerio con relación a las tres instituciones de las Fuerzas Armadas, el fortalecimiento del Comando Conjunto, una Secretaría General; que tiene directa incidencia en la actividad administrativa, que pueden tener las instituciones armadas. Esto es lo que podría denominarse y lo que viene aconteciendo. Nos preguntamos ¿sí hay un tercer momento?, en mi lectura si lo creo, ese es el futuro, es lo que está pendiente. ¿Por qué? Porque lo bueno y malo que tiene la ley del ministerio requiere ser reformulado. Por todos es conocido, que cada una de nuestras fuerzas tiene una ley propia, ¿qué sentido tiene ello? se reformula la ley del ministerio y no se hace lo propio con la ley que organiza al Ejército, Marina y Fuerza Aérea. No hay ese acompasamiento, yo creo que sí debe darse, a todo ello creo que sí hay un tercer momento, y que deberían repensarse los contenidos de cada institución armada; y luego ver

la situación del personal subalterno, a través del estatuto del personal subalterno, que tiene una denominación, que es la Ley del Personal Subalterno.

Entonces señores, muy a groso modo, tres momentos. El primero que referí con esta ley, el segundo que se está suscitando, y el tercero que está por venir, estos tres momentos no garantizan que la defensa nacional, no se traduzca en una política pública, y ¿por qué no?, porque cada vez existe más consenso en la necesidad de la reforma constitucional en materia de defensa nacional y por ende incluye a las fuerzas armadas. Un Estado que cree tener política pública en esta materia, no puede tener los temas internos, de protección de propiedad privada, conjuntamente con los temas de soberanía e integridad e independencia como misión constitucional de las fuerzas armadas. Uno es, el trabajo de la institución castrense y otro el de la policía, y eso no está definido en la constitución, y por el propio derrotero histórico del Estado Peruano, el Ministerio de Defensa, debería tener asiento constitucional. Tiene que tener una referencia en la propia constitución donde se consigne la naturaleza de su tarea. Tercero, la Fuerza Armada debe participar en el desarrollo social del Estado, sin duda alguna, deben participar en el desarrollo económico del Estado, esa es una variable que hay que ver.

¿Se requiere en el Estado Peruano un Sistema de Defensa Nacional? ¿Cómo es que participa este sistema en la ejecución de la política de defensa nacional? Los tres momentos que he referido tienen básicamente una incidencia legal, creo yo que el cuarto, el momento estelar es el de la reforma constitucional, donde — y disculpen lo directo, yo he estudiado acá y hay jóvenes — el trabajo de la policía queda de acá para acá y de la Fuerza Armada de acá para allá; claro en lo referente a competencias, misiones y en organización. Que además permita la reforma constitucional — con esto concluyo — que el Estado tenga claro que concibe el Estado por seguridad y por defensa nacional, todos los Estados lo hacen. En segundo lugar, en definición de orden conceptual y constitucional, determinar competencia. ¿Cuáles son la de naturaleza castrense y cuáles son de naturaleza política? Y por ende establecer las competencias y establecer una organización.

José Robles:

Se nota un avance, cambios en el sector defensa, creo que una frase podría ser se está haciendo camino al andar. Sin embargo, como bien dijo Alfredo Prado hay momentos que vienen por delante, que creo que son los momentos de mayor reto, fuerza y seguridad. De lo que hemos escuchado, creo que

se podría decir que se ha avanzado o se está avanzado en tres líneas grandes. Una primera línea es, crear o reforzar el ministerio como realmente debe ser, entendiéndolo como el ente que dirija y conduzca el proceso de reforma del Ministerio de Defensa. Este primer punto lleva a crear institucionalidad en este sector; ya no es solo ordenar la casa, como bien pudiera ser el segundo momento como dijo Alfredo Prado en torno a la Ley 28860, sino que esta nueva ley sería para reorganizar la casa. Un segundo punto, ha sido la mirada hacia el interior del sector, la mirada hacia las Fuerza Armadas. En el sentido de que se está buscando y se buscó la concepción en la ejecución, el repotenciar la capacidad disuasiva que debe tener siempre la Fuerza Armada, y sin dejar de lado el desarrollo profesional de sus elementos, y el bienestar y la búsqueda del personal interno.

Un tercer punto que creo que es el punto que debería entrar a tallar es reforzar la relación de las Fuerzas Armadas con la sociedad. Creo que en lo que concierne del primer eje de política, ya todo se ha dicho, solo quiero enfatizar de que no solo basta con una buena ley, ni con su reglamento, sino que el gran reto está en la ejecución de la ley; como dejamos de que solo sea un papel mojado en tinta, por el contrario que se pueda poner en funcionamiento eso es lo realmente importante. Y creo que ahí la acción de los actores directos, apuntaría a crear todo un conjunto de sistemas conjuntos —valga la redundancia— en los diferentes campos. Un sistema conjunto de trabajo en personal, en logística, en capacitación, en educación, en doctrina; donde lo central es buscar la estandarización, de los procesos y actividades. Indudablemente como bien dice Enrique Obando también, estandarización de los equipos y de los materiales, para lograr el tema de interoperabilidad e interoperatividad y de accionar conjunto. En cuanto a la segunda línea de acción trabajada por el ministerio, creo que el devolver la capacidad operativa disuasiva, a la fuerza, desde el denominado «Núcleo Básico Eficaz», como respuesta rápida y efectiva, ante una amenaza interna o externa, esto tiene dos soportes; el soporte material y el soporte fundamental de recursos humanos. El tema del soporte material — según sabemos por las noticias que provienen del propio Ministro— respecto del dinero destinado para el concepto de nube «Fondo para la Defensa», de los 654 millones de dólares, establecido en el periodo del 2006 hasta el 2011. En ese sentido estamos viendo los viajes continuos del señor ministro y de los viceministros, la concreción de reparaciones, de mantenimiento, de equipo o material bélico disponible. Eso es lo que yo creo.

En cuanto al segundo soporte, en donde deberíamos centrar la atención, es el soporte -que considero fundamental- de los recursos humanos. Y aquí quiero comentar dos temas: primero, la capacitación y entrenamiento del personal en todos sus niveles jerárquicos, y segundo, la búsqueda constante de la claridad y el bienestar del personal militar. Creo que el concepto Núcleo Básico Eficaz a partir de la capacitación es similar a como se da en todas las organizaciones grandes de la vida privada, ya que es un sistema de mejora continua de la capacitación y entrenamiento del personal militar (recurso humano). Creo que la formación militar debe estar regida en todo por el concepto jerárquico, tema que ya mencionó Enrique Obando —dígame de paso— que es uno de los profesionales que más trabaja el tema de educación militar, que es tener en vista el tema de la interoperabilidad y el accionar conjunto. En función de ello, es una primera medida incrementar el presupuesto del sector, en cuanto corresponde a capacitación y entrenamiento, aspecto que creo que sí se está dando, y que se está discutiendo en este momento en el Congreso de la República. Un segundo punto sería establecer como bien dijo Enrique Obando, o tal vez se está dando el gran paso, cursos conjuntos. En estos momentos, a partir de enero se establece el curso de Estado Mayor Conjunto, con la dirección del Comando Conjunto. Quizás yo ahí haría la salvedad que debería ser con la dirección conjunta del Comando Conjunto y la Dirección de Entrenamiento y Educación, que se está dando con la creación de los nuevos viceministerios. También es conveniente establecer asignaturas comunes, a los niveles de escuela de formación, tanto de oficiales como de personal auxiliar, con la finalidad de formar a los futuros militares con un mismo perfil profesional. Aquí si es importante, puesto que se estaría cumpliendo con las capacidades militares necesarias para cumplir con las misiones asignadas hacia futuro, y aquí es clave el papel del Comando Conjunto. Creo que aunado a esta mejora continua en capacitación y entrenamiento, es necesario establecer la normatividad legal correspondiente. Creo que se ha avanzado fundamentalmente en este tema, prueba son la Ley de Ascenso, y Ley de Situación Militar, pero existe un gran vacío, que también lo mencionó Alfredo Prado, y que va hacia delante y es el mismo ahínco y el mismo incentivo del desarrollo del personal auxiliar. Donde -porcentaje más o porcentaje menos- estamos hablando del 60% ó 70% del personal profesional militar que se encuentra en esta situación.

Entonces eso es lo que se refiere a capacitación y entrenamiento, un sistema de mejora continua que lleve en todos los niveles jerárquicos a entender los nuevos conceptos del desarrollo militar moderno, interoperabilidad, accionar

conjunto es importante; ya no más que cada instituto hace su propia guerra. No se si ayudaría, seguir habando de Fuerzas Armadas. Pues nos dan la impresión de que son tres fuerzas armadas. Tal vez ese solo cambio semántico podría traer un concepto mayor de unidad en el tema. También es importante resaltar lo que dijo Ciro Alegría, respecto de la asignación de los roles y misiones de las fuerzas armadas y que esta es definitivamente una decisión netamente política. Donde las fuerzas militares, la fuerza armada, es la ejecutora de dicha fuerza. Es indudable que dichas definiciones o dichas decisiones cuenta con el asesoramiento de personal militar, es obvio, para eso está el Comando Conjunto. Sin embargo, creo que en estos momentos en el Perú es aún una definición pendiente establecer lo que debe hacer cada fuerza armada. Creo que este tema demanda claramente nuevas normas legales de desarrollo constitucional, que establezcan meridianamente cómo, cuándo y para qué se usa a las fuerzas armadas, así como las responsabilidades de las decisiones políticas que asuman en su momento. Creo que de no asumir esa responsabilidad en las tareas va a generar contratiempos para el proceso de la institucional del Estado, por ende hace frágil el desarrollo de la gobernabilidad en nuestro país.

Finalmente está el tema de la relación de la Fuerza Armada y la sociedad. Creo que esta división es la más compleja de trabajar, pues hay que hacerlo en ambos lados de la relación y tenemos que trabajar con el concepto clave de ciudadanía, de un lado los ciudadanos con uniforme y de otro los sin uniforme. Los ciudadanos de uniforme deben entender que la tolerancia, la transparencia, la alternancia, son ideas que sustentan toda democracia. Y los ciudadanos no uniformados, debemos interiorizar la idea de que todos somos iguales, que no hay ciudadano de primera o de segunda y que la defensa nacional es, fundamentalmente, una responsabilidad de todos. Como ciertamente lo realiza por medio de tener una responsabilidad compartida, la fiscalización ciudadana, el monitorear las decisiones relativas a la defensa nacional, es la parte social que queda por ejecutar.

Alfredo Prado:

Aquí hay una pregunta que me parece interesante. “¿Cómo es el tema de los asimilados, que el oficial de carrera va a tener los mismos derechos y las mismas obligaciones que los asimilados?” Justamente un proceso serio de consolidación institucional en el sector defensa, debe suponer la incorporación no solamente de quienes visten el uniforme sino de los que no lo visten, perfecto. Otra, “¿Cabe la posibilidad para ponerlo en términos gráficos, que un médico

que se asimile a las instituciones armadas merezca un tratamiento igual en la asignación de sus derechos y obligaciones?” Sí. Esa variable se ha contemplado, sin duda alguna, a través de la nueva ley que establece dos direcciones generales: la dirección general de personal militar, y la dirección general de personal civil. Espero que esto absuelva la consulta. Punto seguido, cabría decir, claro que el personal que es asimilado, no tiene por qué conducir la institución armada, es quien ha estado en el pregrado o en la escuela, por obvias razones. Pero evidentemente el tratamiento si es paritario, para el que viene de escuela como para el que se asimile.

Ana María Tamayo:

Puntualmente se pregunta sobre “¿Qué medida se ha propuesto desde el Ejecutivo para evitar ascensos dirigidos en las fuerzas armadas?” El Ministro hizo referencia a la Ley de Ascensos, aprobada y promulgada en este último semestre. Me parece que esta es una señal muy clara, de querer contar con un marco legal con reglas claras, para reconstruir la línea de carrera profesional y proba. Entonces me parece importantísima esta iniciativa que el ministerio ha hecho, y en lo que toca a la sociedad, solo apoyar este tipo de propuestas de ordenamiento.

Enrique Obando:

Aquí tengo una pregunta “¿Podría por favor profundizar los aspectos más importantes del libro blanco para el sector defensa?” Básicamente lo que hay es una comisión, una consulta y una comisión de redacción. La comisión de redacción es la que se encarga de escribir el libro blanco, y la comisión de consulta es la que sale por todo el país, por los 24 departamentos, consultando la sociedad civil. Entonces ¿qué se le consulta a la sociedad civil? Básicamente tres cosas. En primer lugar se les plantea ¿Cuál es la política de defensa nacional y que opinión tiene sobre la política de defensa nacional? Eso lo hicimos hace 4 cuatro años atrás, el tema es que hubo un cambio de ministro, y no se incorporó la consulta en el libro blanco; pero sí se incorporó en la política de defensa nacional. En otras palabras, la política nacional de defensa que hoy existe, es una política consultada con la sociedad civil. Y es una política en la cual hay 13 políticas, que no estaban originariamente en el documento que presentó el ministerio, sino que salió desde la sociedad civil. Entonces ahora vamos por segunda vez a consultar la política, y veremos qué resultados tendremos.

Porque esta consulta es inclusive más profunda que la anterior. Esto, porque lamentablemente todo depende del presupuesto, y ahora tenemos más presupuesto del que teníamos antes, por tanto tenemos más capacidad para consultar. Consultamos la política de defensa nacional. Por otro lado, consultamos las características de las fuerzas armadas. Consultamos inclusive si necesitamos fuerza armada o no. La vez anterior hubo un 99.9% de sí. Solo una persona dijo que no, todo el resto estaba de acuerdo en que si se necesitaba. Ahora, ¿qué características quieren que tenga las Fuerzas Armadas? Entonces nuevamente el ministerio propone algunas de las características, y de la propia sociedad civil, van saliendo sugerencia de otras características. Y ahí sí —en aquella oportunidad— no se incluyó en el documento del libro blanco. Porque en el Libro Blanco deben ir las características de las Fuerzas Armadas del Perú, pero no necesariamente de cómo son, sino de lo que pueden ser. Lo tercero son las misiones, lo que está mencionando Ciro Alegría. ¿Qué misiones le vamos a dar a las Fuerzas Armadas? ¿Quieren ustedes que las Fuerzas Armadas participen en la lucha antinarcóticos? La vez pasada dijeron claramente «no», que esa es una misión policial. ¿Quieren que sea una Fuerza Armada solamente para temas de guerra interna, o quieren una Fuerza Armada para guerra externa? Porque hay una diferencia enorme entre lo que cuesta una u otra. Porque si estamos pensando en guerra interna, estamos pensando básicamente en unidades de infantería, en helicópteros, en aviones de transporte; en cambio, si estoy pensando en guerra externa, estoy pensando en aviones de combate que cuesta cada uno 50 millones de dólares, estoy pensando en fragatas misileras, en submarinos, en vehículos de combate, tanques, etc. Y a la hora del gasto siempre hay la tendencia a decir «pero si un avión cuesta 50 millones, cuantas escuelas podemos construir con eso». Pero esa pregunta ya no la pueden hacer, porque ya la formulamos, hemos salido y nos han dicho es legítima: Sí señor, queremos que la Fuerza Armada tenga capacidad para una guerra externa. Entonces si eso nos dicen —la sociedad civil— eso cuesta un monto determinado. Y ¿Todo esto para qué? Para legitimar a la Fuerza Armada. Entonces alguien se para y dice: la Fuerza Armada no necesita ser legitimada, por el contrario creemos que sí necesita ser legitimada, el Estado completo hay que legitimarlo. Eso fue la guerra contra Sendero. La guerra contra Sendero fue legitimar al Estado frente a la población, y evidentemente una parte del Estado es la Fuerza Armada.

Bueno “¿Qué procedimiento de transparencia establece el sector defensa, cuán disponible está para el ciudadano la información de sector defensa?” Está en Internet. Nosotros podemos entrar al portal defensa, y es que por ley tenemos

que publicar prácticamente todo. Inclusive el número de funcionarios que tenemos, y cuánto gana cada funcionario. Puede que no esté al día, pero eso es un problema interno. Pero no hay una intención de no publicar. Luego otra pregunta “¿Existe o debería existir una dirección estratégica de lucha contra la pobreza o el medio ambiente por parte de las Fuerzas Armadas?” No, porque el tema de defensa nacional, no es un tema de las Fuerzas Armada, es un tema del Estado, y las Fuerzas Armadas es parte, es solo un sector. Pero participan, vía el sistema de defensa nacional, todos los otros sectores, y defensa ha considerado —yo hubiera preferido que fuera una amenaza, pero se ha considerado una preocupación de seguridad— el tema del calentamiento global. Entonces el estar como un tema de preocupación nacional, el tema del calentamiento global, que bastante daño está haciendo y va ser más, entonces hay que tomar acciones al respecto. Pero no lo va a tomar el ejército o la fuerza aérea, lo tienen que tomar los elementos del Estado que están dedicados a esos temas. El tema de la pobreza definitivamente tiene que ver con defensa en la medida que afecta, pero nosotros no podemos tener un plan de desarrollo alternativo al que ya existe. El tema pobreza importará en la medida que afecta temas de seguridad, por ejemplo, si dejamos el tema de pobreza liberado a los ministerios que ven este tipo de temáticas, dirán pues: yo concentro la inversión allí donde es más rentable. Pero con esa teoría, hay zonas del país que quedan absolutamente fuera de la inversión, específicamente toda la sierra sur andina, porque prefieren concentrarse donde hay mayor cantidad de población. Pero estamos dejando toda una zona, que está permitiendo que regresen antiguos planteamientos subversivos, justo por no invertir allí. Entonces ese tipo de inversión se debe hacer por un tema de seguridad nacional, no solamente por un tema de desarrollo. Otra pregunta “¿Para cuándo se licitan las adquisiciones del programa NUBE?” Para el próximo año. O sea lo asignado este año que es 135 millones de soles, el próximo año van a ser 511 millones, 2009 es 798 —que es el pico—, 2010 es 510 millones y el 2011 será de 132 millones de soles. Entonces los dos años que van a ser los gastos más fuertes, son el próximo año y el siguiente, y luego se irá reduciendo. Entonces ya vamos a comenzar con el tema de licitaciones para adquisiciones. Y por último, preguntan “Estamos convencidos de que nuestras fuerzas armadas carecen de preparación digna en el plano de de otros países, ¿Por qué no se promueve para la capacitación en especialidades en países extranjeros? Y termina diciendo: «háganlo» Sobre esta pregunta, aquí tenemos un pequeño problema, un poco que dormimos con el enemigo. Son nuestros amigos de economía.

Economía y prensa. Alguien inventó el «viajómetro», entonces el viajómetro es, cuánto personal de un sector viaja. Entonces se supone que se van de paseo a divertirse, no a hacer cuestiones de trabajo. Y Defensa era el número uno en el viajómetro. Y era por una razón sencilla, ejemplo, si voy con el buque escuela y llevo 200 y pico alumnos de la escuela naval, a parte de la tripulación del buque ¿Cuánto cuesta el viajecito? Bueno pues es cuestión de calcular, la alimentación de toda la tripulación, más los alumnos, el petróleo que consume el buque. Otro ejemplo, va un oficial por decir al Colegio Interamericano de Defensa. Ya ¿eso cuánto es? Usualmente un año pero pueden ser dos, porque los mejores oficiales se quedan como parte del personal de la planta orgánica. ¿Y cuánto le damos para que sobreviva en Washington? No le podemos dar lo que le damos en Lima, y eso multiplicado por 24 meses, pero además tenemos que darle dinero para que alquile una casa, además está casado, entonces ¿Se queda su familia acá?; entonces va con su esposa, y con sus hijos evidentemente, va sumando. Entonces ¿Cuánto cuesta que viaje uno? Se horroriza y dicen: ¿Cómo es posible que todo eso cueste un oficial? Todo eso es por el lado de la prensa. Por el lado del sector economía, esta no logra entender que lo que se gasta en defensa es inversión. Pues economía lo plantea como gasto. Pues de acuerdo con el modo particular de ver de ellos dicen: si yo construí una carretera se puede calcular cuánto creció el comercio. Entonces yo invertí 50 millones en la carretera y eso ha generado que el comercio crezca en 300 millones. Pero a la hora que se le explica que se invirtió 50 millones en un avión de combate, y después de 20 años ellos dicen: ¿Cuánto ha generado a la economía ese avión de combate? Respondemos: Ha contribuido a seguridad, ellos replican: No, no ¿Cuánto ha generado? Y bueno la respuesta es nada, y ahora hay que comprar otro avión pasado los 20 años, porque este ya ha sido superado por la tecnología. Entonces todo lo que sea inversión en defensa, ha sido recortado notablemente desde el año 2000. O sea cada año es menos y menos. No obstante, hay una cosa positiva, el 2008 ha crecido en un 10% que no será gran cosa, pero comparado con lo que se ha tenido otros años, es un buen síntoma. Es un buen síntoma que crezca el gasto corriente, y evidentemente que se haya dado el famoso Núcleo Básico Eficaz. Entonces espero que parte de eso vaya a educación. Porque hay algo básico que nos preguntamos: ¿Si yo le pongo 10.000 dólares a un avión de combate o a un buque, qué consigo con eso? El avión de combate podrá volar media hora con eso, y el buque navegar otro tanto. En cambio 10.000 dólares en educación es una biblioteca completa para mucho de los institutos armados, hace una gran diferencia.

CAPÍTULO 5 Reforma Judicial

EXPOSICIÓN DEL PRESIDENTE DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA Y PRESIDENTE DEL PODER JUDICIAL, DOCTOR FRANCISCO TÁVARA C.

Sean mis primera palabras de agradecimiento a esta distinguida casa de estudios, la Pontificia Universidad Católica del Perú, y muy especialmente a su Facultad de Ciencias Sociales y su Especialidad de Ciencia Política y Gobierno, por haberme invitado a ser partícipe de este importante Seminario titulado «Reforma del Estado en el Perú», el cual se realiza en el marco de las celebraciones por el nonagésimo aniversario de esta muy importante universidad.

Sin duda, son muchos todavía los años de enriquecimiento cultural y científico que esta casa de estudios tiene que dar al Perú. Como ex alumno suyo, pues soy egresado de su maestría en Política Jurisdiccional, me siento también partícipe de este ciclo de actos conmemorativos.

Ahora bien, y entrando ya en materia, paso a señalar que la reforma del Estado ha sido desde el surgimiento del Perú como entidad independiente, una reiterada preocupación para sus más relevantes sectores políticos e intelectuales. Así es como desde distintos nombres o títulos se ha querido asentar en nuestro país un Estado que se sostenga sobre la eficiencia, que interactuando con la empresa privada y la sociedad civil sea pues un Estado socio de la sociedad.

«Realizar reformas es contrariar intereses»,¹ según Fernando Henrique Cardoso, ex Presidente de la República Federativa del Brasil.

Solo sostenido sobre una intensa convicción moral, y de voluntad política, la cual tome en cuenta el interés general, es posible avanzar y prosperar en las líneas de reforma del Estado. Una reforma del Estado que, como ordena nuestra

¹ CARDOSO, Fernando Henrique. «Consideraciones sobre reforma del Estado y gobernabilidad democrática». En: <http://www.iadb.org/sds/doc/sgc-cardoso.pdf>.

Constitución en su primer artículo, tenga por fin supremo al ser humano. Si en el Poder Judicial hemos asumido que su reforma ha de nutrirse de una vocación humanista, con mayor razón consideramos que la reforma del Estado ha de tener su fin en la reconciliación del ente público con la sociedad, en la gestión de un Estado al servicio del ciudadano. Expuestos estos puntos, paso a exponer el tema que hoy me convoca, y que es el siguiente:

LA REFORMA JUDICIAL EN EL PERÚ: ESTADO ACTUAL Y PERSPECTIVAS

El Perú a lo largo de su historia ha tenido dieciséis constituciones² (186 años de vida republicana), y durante todo ese tiempo, una notoria preponderancia hacia los gobiernos militares. Cuenta hoy, por ello, con una democracia todavía insuficiente y que hace enormes esfuerzos para alcanzar su plena consolidación. Dentro de este contexto debe entenderse que los elementos empíricos no son entelequias, sino que son aspectos reales que, de un modo u otro, han influido en el actual rostro de las instituciones estatales, instituciones entre las cuales sin duda se encuentra nuestro Poder Judicial. De ahí que sea interesante plantear continuos debates públicos, los cuales permitan discutir puntos de vista plurales, y luego proponer soluciones. En este derrotero, el día quince de octubre del año 2007, los magistrados supremos sostuvieron una importante Sala Plena con los miembros de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, a fin de asentar una reforma judicial, lo cual, por lo menos en el plano constitucional y legal, sea más acorde con nuestra realidad. Es necesario entonces que el poder político atienda la voz del Poder Judicial, a fin de que las normas que aquel elabore, ostenten un contenido totalmente congruente con nuestro escenario social. Nadie puede olvidar que el Perú aún se encuentra recuperando su institucionalidad, luego de que en la década pasada muchas o todas las instituciones del Sistema de Justicia del Perú estuviesen intensamente intervenidas por el poder político de turno. Es de destacar, que el llamado autogolpe de abril de 1992 significó la ruptura del orden constitucional. Una gran cantidad de magistrados de todos los grados judiciales fueron retirados de sus cargos mediante Decretos Leyes. Por otro lado, el Tribunal de Garantías Constitucionales de aquella época, fue entonces clausurado, junto al Congreso de la República.

² Dato recogido de la página web del Congreso de la República del Perú : <http://www.congreso.gob.pe/ntley/ConstitucionP.htm>. Revisado con fecha 6 de septiembre de 2007.

Resulta pues oportuno resaltar que, cuando se intervino el Tribunal de Garantías Constitucionales, se colocó un aviso en su puerta de entrada, indicándose allí que la imposibilidad de atención en dicha entidad era temporal. No obstante, el Tribunal nunca más abrió con sus miembros de aquella fecha, sino que lo hizo con un nuevo nombre, Tribunal Constitucional, y con nuevos miembros, algunos de los cuales, por su labor desplegada contra los excesos del gobierno de aquella época, y en defensa de la constitucionalidad, son recordados hoy como personajes ejemplares. Sin embargo, lo que la democracia del Perú, situación que estoy seguro se repite en varios países de nuestra región latinoamericana, no ha alcanzado en cuanto a madurez y fortaleza, sí lo ha logrado en cuanto a impulsar a muchos sectores de la sociedad civil a asumir un rol activo en la fiscalización de los poderes públicos en general, y en las tareas vinculadas con una hasta hoy indispensable reforma de nuestras jurisdicciones ordinarias en particular. Esta labor resulta sin duda muy positiva cuando es efectuada de modo serio, independiente y responsable. Considero, por ello, que estas asociaciones civiles, las cuales en su gran mayoría reciben apoyo de entidades internacionales, cumplen una valiosa función. He ahí que su labor deba ser imparcial y objetiva, sin más intereses que coadyuvar a lograr los fines reformistas. Por otro lado, el Perú, como un país subdesarrollado, en vías de desarrollo o emergente, aparece aún aquejado por graves problemas, como la pobreza, el desempleo, la falta de vivienda y cobertura de salud, educación y seguridad social adecuadas, etcétera, entre muchos otros, que han llevado a que se plantee como punto principal de agenda el de la reforma general del Estado. Es en este contexto que más fácilmente puede comprenderse cómo el problema de la justicia o del Poder Judicial está ligado a los problemas estructurales del país, no siendo entonces una dificultad aislada o insular: las deficiencias del servicio de justicia en buena medida se explican entonces en los problemas realmente seculares del Estado y de la sociedad peruana en general.

LA POBREZA

Esta es la expresión objetiva que resume el estado actual de nuestro país, Perú, esto es, el de extrema pobreza. Este es el Perú que el Poder Judicial quiere ayudar a transformar. Ahora bien, se hace necesario responder a la pregunta, sin duda central, sobre cuál es la filosofía o idea directriz que debiera inspirar y conducir actualmente la reforma judicial en el Perú. Corresponde ahora pues explicar que tanto los cambios introducidos como las nuevas estrategias

y acciones que han sido iniciadas en la actual gestión del Poder Judicial se sustentan en una pauta inspiradora, la cual responde a una concepción humanista de la actividad jurisdiccional. Y es que concebimos a la actividad jurisdiccional como un auténtico servicio, cuyo centro y eje lo constituye el usuario judicial. En este entendido, queremos que el Poder Judicial peruano, dentro de una vocación humanista, brinde un servicio eficaz y eficiente a la población, dado que solo un servicio jurisdiccional sostenido sobre la confianza pública puede contribuir en la enorme tarea de conservación y defensa de los valores e instituciones propias de un régimen democrático como modo de vida institucional y social: tutela de los Derechos Fundamentales, principalmente. Dado el estado actual del Poder Judicial peruano, la reforma de este pasa por instaurar cambios estructurales al interior del mismo, y por plasmar acciones que, en colaboración con los otros poderes públicos (como el Congreso, por citar un ejemplo), estén destinadas a sentar un marco jurídico congruente con el rediseño organizacional y funcional de la judicatura ordinaria nacional. Se requiere entonces, a fin de imprimir integralidad y permanencia a la reforma emprendida, el trabajo conjunto con las demás entidades imbricadas del Estado, y sobre todo, las de aquellas que son parte del denominado sistema de justicia. No obstante, debe advertirse que la reforma del Poder Judicial peruano, en especial tomando en cuenta sus dimensiones espaciales —todo el territorio de la república y su complejidad— no resulta una tarea de corto plazo, sino que se incardina en un cuadro de acciones también de mediano y largo plazo, el cual debe ser continuado por gestiones presidenciales posteriores a la que hoy se encuentra a mi cargo. La reforma judicial en el Perú implica, indudablemente, una sinergia de esfuerzos, los cuales confluyen desde distintos poderes y organismos del Estado (entre los cuales tómesese en cuenta el concurso del Gobierno, el Congreso y otros organismos previstos en la Constitución es siempre fundamental), y también a aquellos representantes de la sociedad civil cuyo quehacer incide sobre la actividad de justicia. Pero también debe precisarse que consideramos que no puede existir reforma judicial sin que se asuma plena conciencia del estado actual de las labores de impartir justicia en el Perú y los problemas que la aquejan: mora procesal, actos de corrupción e ineficiencia en distintos sectores administrativos y jurisdiccionales. ¿Existe entonces voluntad de cambio del Poder Judicial de Perú? Hoy es innegable que existe una clara respuesta afirmativa al respecto. La Sala Plena de la Corte Suprema, el máximo órgano de deliberación del Poder Judicial peruano, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, y la Presidencia han asumido la tarea de detectar los problemas institucionales existentes y plantearse alternativas para su solución.

Muestra concreta de los que les menciono, lo constituye el que en este mismo día, se encuentran reunidos los magistrados supremos de las Salas Penales de nuestro Alto Tribunal, a fin de realizar su Tercer Pleno Jurisdiccional que, como se sabe, tiene por meta uniformizar criterios respecto de la aplicación de sentencias plenarias y vinculantes expedidas en materia penal. Ahora bien, pasaré a precisar algunas de las líneas fundamentales sobre las cuales se encuentra incidiendo la actual reforma judicial, continuada a la fecha por quienes integramos los órganos de gobierno del Poder Judicial. Estas son las siguientes:

- 1) Fortalecimiento y nuevo rol de la Corte Suprema de Justicia
- 2) Acceso a la jurisdicción
- 3) Política de lucha contra la corrupción judicial
- 4) Política de transparencia del Poder Judicial
- 5) Modernización de la gestión del Despacho Judicial
- 6) Fortalecimiento cualitativo del elemento humano
- 7) Administración y presupuesto judicial

1) Fortalecimiento y nuevo rol de la Corte Suprema de Justicia.

No debe perderse de vista que, junto a las funciones de gobierno del Poder Judicial que ostenta la Corte Suprema, se encuentran sus atribuciones jurisdiccionales, las cuales se identifican no solo con la resolución pura y simple de casos judiciales, sino en especial, y con intenso énfasis, con su condición de órgano jurisdiccional que ha de sentar precedentes jurisprudenciales. La consolidación de un Tribunal Supremo que realice una función tan relevante como la de fijar jurisprudencia acarrearía ventajas para el Sistema de Justicia en relación a uniformizar la jurisprudencia nacional, aumentar la predictibilidad de las decisiones judiciales, contribuir a la seguridad jurídica y desincentivar la presentación de demandas carentes de razón jurídica. Sin embargo, debe precisarse que como desafortunadamente en materia civil no ha sido posible hasta la fecha sentar precedentes jurisprudenciales, dado la estructura del recurso de casación que exige, para sentar precedentes, un procedimiento tan complejo como es el de lograr materializar un pleno casatorio. Conscientes de la necesidad de contar con un apoyo calificado para enfrentar estas y otras importantes necesidades es que se instituyó el Consejo Consultivo del Poder Judicial, el mismo que se encuentra integrado por destacados profesionales del Derecho y de otras ramas, que asesoran a la Presidencia del Poder Judicial en el desarrollo de las líneas de política judicial. Y, ciertamente, un punto en esta asesoría lo

constituye el tema de la casación. Ello en mérito a que la Corte Suprema no puede seguir conociendo materias en base a medios procesales cuyo actual uso o diseño procesal permite una clara sobrecarga procesal de sus labores, y que impide, por tal razón, que fije precedentes jurisprudenciales. Me refiero aquí sobre todo a lo que viene sucediendo con respecto al recurso de casación civil. De ahí que se instituyera una comisión a nivel del Consejo Consultivo antes mencionado, la cual tuvo por trabajo perfeccionar algunas iniciativas de ley elaboradas en esta materia, las cuales deben ser próximamente presentadas ante el Congreso de la República. Pero no solamente se tiene previsto desarrollar plenos casatorios. Incluso en materia procesal civil se ha constituido ya una comisión encargada de la evaluación y realización de los mismos, en la que se encuentran participando no solo vocales supremos, sino que también cuenta con el apoyo del Centro de Investigaciones Judiciales y el importante aporte del Gabinete de Asesores de la Corte Suprema de Justicia. De otro lado, y en este mismo entendido, el de mejorar la calidad de la labor jurisdiccional asumida, se viene estudiando la conveniencia de instalar un Gabinete de Asesores en lo jurisdiccional de la Corte Suprema, tal como el que tienen otros Tribunales Supremos de otras naciones. No olvidemos que hasta hoy la Corte Suprema de Justicia peruana no cuenta con un gabinete en lo jurisdiccional, debidamente organizado y con personal altamente cualificado. Ello se articula perfectamente con el consenso existente a nivel académico mediante el cual se considera que «el diseño de órganos consultivos de apoyo a órganos activos para preparar decisiones se encuentra en funcionamiento con éxito en países como Alemania, España o Italia, o Colombia, en América latina, donde se ha logrado una mayor agilidad en el trabajo de los tribunales supremos sin aumentar, recurrentemente, el número de estos magistrados o de salas supremas».³

Ahora bien, la necesidad de proporcionar colaboración calificada al Presidente del Poder Judicial y a la Corte Suprema de Justicia de la República, como bien se señala en más de un documento sobre la materia «[...] no se limita al esencial apoyo jurisdiccional de las salas supremas (proyectando resoluciones bajo la dirección e intervención de los magistrados supremos) sino a múltiples funciones tales como aquellas de índole administrativa: propuesta de políticas institucionales, coordinación de relaciones internacionales del alto tribunal, la de gestión de registro general, del archivo, la biblioteca o los servicios informáticos, entre otras funciones importantes. Ello, sin contar con el apoyo directo

³ «Consultoría para elaborar un diagnóstico de las necesidades de la Corte Suprema de la República». En: *Proyecto Jusper: plan de trabajo*, p 2.

que brindan al Presidente del máximo Tribunal». ⁴ Esto permitiría mejorar la producción en cantidad y calidad de las resoluciones del Tribunal Supremo.

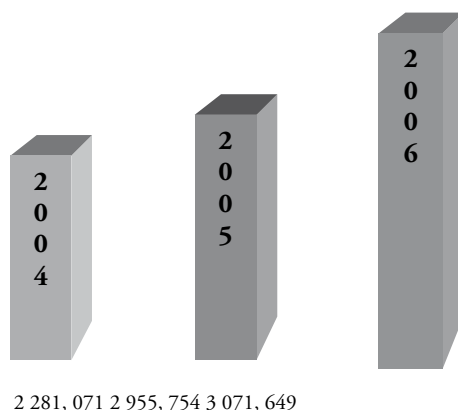
2) Acceso a la jurisdicción

El incremento continuo de la carga procesal que a la fecha soportan los órganos jurisdiccionales limita seriamente el acceso adecuado de los usuarios del servicio de justicia, y por ende, la obtención de una idónea impartición de esta. Tal sobrecarga procesal se ha originado con ocasión de una ascendente demanda de justicia, así como de las limitaciones logísticas y financieras que hoy padece el Poder Judicial.

Téngase en cuenta, asimismo, que el uso de los denominados medios alternativos de solución de conflictos desafortunadamente no ha significado un cambio cualitativo que asegure una mayor y mejor cobertura frente a las crecientes exigencias de justicia. Esto debido a la falta de una adecuada información, así como a la existencia de una asesoría legal poco idónea con la que muchas veces cuentan los justiciables. No obstante todo ello, la actual gestión del Poder Judicial se encuentra desplegando acciones para revertir tal estado de cosas.

De este modo se debe destacar que, en términos de cifras, la carga procesal aumentó de 2'281.071 en el año 2004 a 2'955.754 en 2005, y a 3'071.649 en el año 2006. Ha ascendido la demanda de justicia, pero lamentablemente no se ha ampliado la infraestructura y los demás recursos puestos a disposición del Poder Judicial para atender esta permanente necesidad.

Cuadro 1: Cifras de carga procesal en los últimos años.



⁴ Ídem, p 2.

Es de precisar que, por solo citar un ejemplo, hasta fecha reciente, los Juzgados Contencioso Administrativos de la Corte Superior de Justicia de Lima se encuentran soportando un estimado de —solo respecto del presente año— nueve mil novecientos veinticinco causas ingresadas y en giro (trámite),⁵ y con una proyección a que esto siga aumentando cada vez más. Dicha sobrecarga de procesos que enfrentan los juzgados de la especialidad Contencioso Administrativa resulta un claro indicador de que la Administración Pública no está actuando dentro de estrictos parámetros jurídicos. Esto es, en términos de carga procesal, muestra que el Poder Judicial peruano debe finalmente hacer frente a muchos de los problemas que el Estado tendría que resolver a través de acciones ejecutivas, máxime cuando gran parte de estos procesos contencioso administrativos versan sobre materia pensionaria. Es frente a este tipo de preocupaciones que, con fecha 24 de mayo del año en curso, se publicó en el Diario Oficial *El Peruano* la Resolución Administrativa N° 099-2007-CE-PJ, por la cual el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial aprobó el «Plan Nacional de Descarga Procesal». Como se explica en la propia resolución, el referido plan tiene por finalidad reducir

la carga procesal existente en los órganos jurisdiccionales a nivel nacional y establecer estándares de carga y producción aceptables para brindar un servicio de calidad [...] comprendiéndose para ello tres etapas: La primera de depuración y actualización de expedientes, entendida la depuración como la remisión de expedientes al archivo y la actualización como la puesta al día de los registros en los sistemas disponibles, manuales o informáticos; la segunda, un inventario de expedientes principales e incidentes, que permitirá contar con una estadística actualizada para una mejor toma de decisiones; y la tercera, de descarga procesal, en la que se realizaran acciones como la de fortalecimiento de los órganos jurisdiccionales y conformación de órganos jurisdiccionales de descarga procesal.

Sin embargo, muchas medidas definidas y concretas para revertir la sobrecarga procesal no se pueden ejecutar debido a la falta de presupuesto, independientemente de que alguna de ellas haya incluso sido aprobada legislativamente. Expresión de esto lo constituye lo previsto en el Decreto Ley N° 25680 y su modificatoria recogida en la Ley N° 28765, normas cuya finalidad es la

⁵ Fuente: Carga Procesal y Producción Judicial de los Juzgados Contencioso Administrativos de la Corte Superior de Lima: Giro y Ejecución. Enero-Junio 2007. Elaboración: Sub Gerencia de Estadística, Gerencia de Planificación del Poder Judicial.

de no solo desconcentrar sino descentralizar la Corte Superior de Justicia de Lima, pero que a pesar de haber sido expedidas en los años 1992 y 2006 aún se encuentran pendientes de ejecución. Una reforma judicial de estos alcances, aun cuando solo comprenda a Lima, capital del Perú, significa resolver gran parte de los problemas judiciales todavía existentes en nuestro país, pues en la capital se tramita y resuelve un porcentaje bastante considerable de la carga procesal que hoy enfrenta el Poder Judicial peruano. Debe precisarse entonces también que, para mejorar el acceso a la justicia, nuestra institución vino trabajando desde los primeros meses de este año en la materialización de un proyecto con el Colegio de Abogados de Lima, Ministerio de Justicia, etcétera, un Convenio Interinstitucional, destinado a brindar ayuda de asesoría jurídica a quienes se encuentren procesados penalmente más no sentenciados. Ello, a fin de reducir la población carcelaria que no ve resuelta su situación jurídica de manera definitiva. Sin embargo, y esto a pesar de que el Ministerio de Justicia ha estado incluido dentro de estos diálogos, lamentablemente hasta hoy no ha sido posible habilitar recursos para la contratación de los abogados que desplegarían esa labor. Aquí como en otros temas se demuestra que la reforma judicial, tal como lo ha revelado el Plan Nacional para la Reforma Integral de la Administración de Justicia planteado por la CERIAJUS, exige la dotación de recursos. Ahora bien, lamentablemente un presupuesto como con el que actualmente cuenta el Poder Judicial casi nos condena solamente a financiar las operaciones ordinarias que despliegan nuestros órganos administrativos y jurisdiccionales, y deja disponible únicamente una cobertura económica y logística muy pequeña para cubrir los gastos que la reestructuración requiere.

Carga social:

Señores, el monto de cuatrocientos veintitrés millones de soles constituye la carga social que afronta el Poder Judicial desde hace más de quince años, entre las que figuran el pago de cts (Compensación por Tiempo de Servicios), nivelación de pensiones de jubilación de magistrados y otras obligaciones suscitadas por mandatos judiciales. Necesitamos con urgencia el incremento del presupuesto, y no solo para terminar con esta enorme carga social. Lo que no debiera ser posible es que numerosos magistrados y servidores, los cuales han dado toda su vida laborando en el Poder Judicial, no puedan alcanzar un cabal ejercicio de este derecho. A pesar de estas claras y difíciles trabas, los órganos actualmente a cargo del gobierno del Poder Judicial, con el importante apoyo de agencias de la Cooperación Internacional (como el Banco Mundial, la GTZ

y la Unión Europea) están desplegando importantes esfuerzos para lograr una reforma judicial plena que tenga como uno de sus aspectos centrales el revertir las murallas que impiden o dificultan el acceso a la justicia. Quisiera destacar el ejemplo de los órganos jurisdiccionales en la sub especialidad comercial, que a la fecha vienen funcionando eficientemente, dado que iniciaron sus labores con una infraestructura adecuada, y con una carga procesal razonable.

El Poder Judicial peruano y los jueces de esta sub especialidad comercial han sido por primera vez en la historia de nuestro país recientemente premiados por una importante Asociación Civil (CAD: Ciudadanos al Día), en reconocimiento a lo que se ha considerado la mejor práctica gubernamental producida en el Perú en el presente año.

La justicia sub especializada en material comercial surgió en el Perú como una respuesta coherente y necesaria a dificultades que el Poder Judicial debe enfrentar: la sobrecarga procesal y la necesidad de especialización. Se buscó de la judicatura con ello una solución al álgido problema de la atención inadecuada y poco célere que recibían las pretensiones de contenido mercantil en los juzgados civiles, esto debido a su excesiva carga procesal. Es más, desde que se inauguraron los órganos jurisdiccionales sub especializados en materia comercial, se comprobó que la judicatura peruana, provista de las condiciones de infraestructura y de trabajo adecuados, podrían enfrentar de manera eficiente las demandas ciudadanas de justicia. Hemos visto cómo los juzgados sub especializados en materia comercial, iniciando con carga cero su trabajo, y contando con una dotación de recursos adecuados, resolvieron los procesos judiciales sometidos a su conocimiento de manera rápida y eficaz. Incluso es de destacar que hasta donde tengo conocimiento, y por lo menos desde mi gestión como jefe del órgano de control disciplinario del Poder Judicial, la Oficina de Control de la Magistratura (entre Junio de 2002 y diciembre de 2006), no se ha tenido conocimiento de casos de corrupción que presumiblemente hayan acaecido en esta sub especialidad de la justicia peruana. De este modo, hemos podido apreciar durante esta aún corta experiencia en materia de justicia comercial, que esta se ha consolidado como una efectiva respuesta a importantes problemas, los cuales, por incidir en una dimensión importante de la economía peruana, exigían una respuesta idónea, la que afortunadamente se dio, y por ello, hoy resaltamos los efectos y eficacia de la misma. La duración de los procesos se han reducido ostensiblemente. Dentro de este contexto de medidas adoptadas por el Poder Judicial para coadyuvar a la efectividad del derecho de acceso a la jurisdicción, permítaseme felicitar a

esta casa de estudios, la Pontificia Universidad Católica del Perú, por dedicar en la actualidad un importante esfuerzo para contribuir a hacer realidad el derecho de acceso a la justicia en el Perú. Es justamente dentro del proyecto de fortalecimiento de la sociedad civil y del Estado de Derecho, que esta universidad en colaboración con el Banco Mundial, ha emprendido el proyecto de creación de Clínicas de Derecho de Acciones de Interés Público, que tiene por misión, como lo ha advertido el profesor Gorki Gonzáles, introducir un enfoque dinámico a la enseñanza del Derecho, en el que se busque «superar las barreras culturales e institucionales que impiden el acceso a la justicia y que son en gran medida propias del formalismo jurídico».⁶

2) Política de lucha contra la corrupción judicial.

Conforme a una encuesta realizada por Apoyo Opinión y Mercado S.A.,⁷ la sociedad peruana considera que solo tres de cada diez peruanos son honestos; y, del mismo modo, siete de cada diez estarían dispuestos a pagar una coima⁸ para ganar un proceso judicial. Existiría entonces, en este sentido, un elemento casi endémico y estructural, denominado habitualmente corrupción, el cual no solamente se encontraría inserto en el Poder Judicial, sino en la sociedad peruana en general. Ello no implica caer en el extremismo de achacar una actuación corrupta a la entidad total de la nación peruana. Tampoco involucra imputar cierta responsabilidad ante lo que lamentablemente viene sucediendo a las Facultades de Derecho, a los Colegios de Abogados y al mismo Poder Judicial. A las primeras porque, en su labor de formación de nuevos abogados, deben otorgar un rol importante a la dimensión ética de los futuros profesionales del Derecho. Por otro lado, y en lo referente a los Colegios de Abogados, estos deben dejar de ser entidades pasivas y asumir un rol activo en el ejercicio de sus facultades disciplinarias, pues, como se ha destacado en un reciente estudio del Luis Pásara, al cual cito en términos textuales, pareciera existir:

[...] Carencia de voluntad de investigar y sancionar [...] Dificultades para que los casos denunciados sean admitidos, demora en el procedimiento, renuencia a usar procedimientos y pruebas de oficio, y criterios

⁶ En: Clínicas Jurídicas en Acción. Informe elaborado por el «Diario El Peruano», de 5 de noviembre de 2007, p. 13

⁷ Hecha para el Instituto de Defensa Legal, (IDL) en noviembre de 2005.

⁸ En el *Diccionario de la Real Academia Española*: coima: 1. f. Gaje del garitero, por el cuidado de prevenir lo necesario para las mesas de juego. 2. f. Am. soborno (dádiva con que se soborna).

confusos o contradictorios para determinar la existencia de faltas a la ética profesional, contribuyen a un bajo nivel de sanción. Como se ha indicado, sobre el total de casos denunciados durante 2003, hasta marzo de 2005 solo en 8,94% había recaído una sanción.

Estos datos se encuentran solamente referidos al Colegio de Abogados de Lima, hacia donde se dirigió la muestra en la cual se ha basado el estudio del autor referido. Conviene entonces que se promueva otro estudio similar, en el cual se explore la realidad de los colegios de abogados de provincias sobre el particular. En consecuencia, los colegios de abogados deben sumar a su rol crítico un papel dinámico, colaborando así de manera decidida en la lucha contra la corrupción, sin requerirse para ello un control disciplinario externo y plurirepresentativo sobre sus agremiados. Ahora bien, la lucha contra la corrupción en el ámbito judicial requiere también contar con el respaldo de un control preventivo. A este respecto destáquese que en enero del año en curso se presentó una iniciativa de Ley, aprobada por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, para reconocer a la Jefatura de la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA) la facultad para limitar los derechos al secreto bancario, reserva tributaria y secreto de las comunicaciones, siempre que mediase un procedimiento disciplinario en curso. El Congreso de la República no ha tenido todavía un pronunciamiento con respecto a esa iniciativa, la cual aparece en el Congreso con la siguiente nominación: Proyecto de Ley N° 956-2006-PJ. Del mismo modo, afirmo enfáticamente que no solo basta con proponer el traslado del control disciplinario a un órgano externo y pluri representativo, como lo es el Consejo Nacional de la Magistratura, para creer que con ello el problema quedará resuelto. Es más, y sobre la misma pertinencia de este tipo de propuestas, bien debería tenerse presente que ya hoy el Consejo Nacional de la Magistratura tiene facultades disciplinarias respecto de los miembros del Poder Judicial, pero que, frente a ello, todavía esa importante institución no ha podido hasta ahora satisfacer las demandas de la población. Por otro lado, aquella frase trillada «Otorongo no come a otorongo», resulta inapropiada y hasta injusta en el caso del Poder Judicial frente a la labor de una Oficina de Control que, a pesar de los limitados recursos con que cuenta, viene efectuando valiosos esfuerzos con resultados. Debe además tenerse presente como el Consejo Nacional de la Magistratura ha rechazado varias de las propuestas de destitución de jueces que habían sido formuladas en el mismo Poder Judicial. De otro lado, cabe preguntarse si existe un control externo respecto de otras entidades del Estado o si se ha llegado a medir,

de modo científico y serio, los niveles de corrupción existentes en el Poder Judicial. No debe entonces olvidarse que las estadísticas miden más bien la percepción subjetiva de la población; y además que, ciertamente en muchos casos, la llamada corrupción judicial resulta para algunos abogados la mejor excusa para justificar su derrota en un proceso judicial, derrota que ha sido consecuencia de su negligencia, o sencillamente resultado lógico de no haber tenido el derecho que invocaban. Dentro del derrotero de fortalecer la labor de control, se ha instaurado una comisión encargada de elaborar el nuevo Proyecto del Reglamento de Organización y Funciones de la Oficina de Control de la Magistratura, y se ha adecuado ciertamente dicha norma a los alcances de Ley 28149, ley que incluye la participación de la sociedad en los órganos de control del Poder Judicial y el Ministerio Público. La referida ley fue muy deficiente. Esto ha provocado que haya un nuevo proyecto de ley en trámite legislativo para definir de manera precisa el nivel de participación de los representantes de la sociedad en los órganos de control. Es una prioridad de esta gestión a mi cargo el de velar por la plena puesta en vigencia de la referida ley, a fin de que se introduzcan en la labor de control elementos de fiscalización externa sobre el comportamiento funcional de los (as) diferentes jueces (zas) y fiscales del Perú. Los representantes de las universidades públicas y privadas deben asumir su rol y responsabilidad. En materia disciplinaria el reto de la Oficina de Control de la Magistratura y del Consejo Nacional de la Magistratura es el de abreviar los procedimientos recurriendo por ejemplo a la oralidad de los mismos, como lo pretende hacer Colombia. Asimismo, se considera adecuado, dentro de este lineamiento de trabajo, el interconectar, a través de un sistema de información, a la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA) con las Oficinas descentralizadas de control existentes en diversos distritos judiciales del país, a fin de fortalecer así sus labores de control.⁹ En lo que respecta a promoción de la ética judicial, se ha lanzado una campaña de valores, la misma que fue anunciada en la ceremonia de celebración del día del juez en el Perú, esto es, el 4 de agosto del año en curso. La solidaridad, el respeto, la confianza, la promoción de la familia, la honestidad y la verdad en la sociedad deben contribuir a mejorar al Poder Judicial y a la sociedad en su conjunto. La Campaña de Valores se encuentra destinada a promover y difundir en la sociedad los valores mencionados. Estos no deben regir solo la labor jurisdiccional, sino que deben ser irradiados a toda la sociedad, pues es ella, sin duda alguna,

⁹ *Bases para el Plan Decenal de Reforma y Modernización del Poder Judicial al año 2017*, p. 12.

la responsable de mejorar y colaborar con la mejora de la justicia. Esta campaña será desplegada a través de distintos medios de comunicación, y para ello se requiere el apoyo especial de la prensa televisiva.

3) Política de transparencia del Poder Judicial.

Si bien a la fecha se ha instituido una nueva página web del Poder Judicial, sustentada en los criterios de facilidad, eficiencia y transparencia, buscando así beneficiar a los usuarios del servicio judicial, todavía se requiere hacer muchas mejoras en estas materias. Es en este carril que se quiere poner en funcionamiento un Portal Web del Poder Judicial: esto es, un entorno informático que permita a los usuarios interactuar con los componentes web, de tal modo que ya podría ser en este escenario el óptimo para desarrollar mejoras como la instauración plena de notificaciones judiciales vía internet, u ofrecer mayor información de los expedientes a través de este portal web. En este sentido, conviene precisar que se ha dado gratuidad al sistema de consulta web del estado de los procesos judiciales, a fin de facilitar la tutela jurisdiccional brindada a los usuarios del servicio de justicia. Para ello, esta medida se apoya en la principal herramienta de gestión informática del Poder Judicial, la cual a la fecha desafortunadamente solo funciona en un número todavía reducido de órganos jurisdiccionales del Perú: me estoy aquí refiriendo al Sistema Integrado de Justicia (SIJ), el cual busca consagrar una gestión informática del Despacho judicial en todo el país. Es pues por ello una meta de esta actual gestión, con apoyo de la Cooperación Internacional, el ampliar la cobertura del SIJ a todas las sedes jurisdiccionales del Perú. De ahí que hayamos adquirido recientemente un gran número de computadoras (cuatro mil) de última generación para tal objetivo. Se tiene previsto asimismo continuar con el plan de publicación de las resoluciones expedidas por la Corte Suprema de Justicia en la página web del Poder Judicial, y se debe destacar además que el Consejo Ejecutivo de nuestra institución ha aprobado que se procedan a publicar también allí las resoluciones que expidan las salas y juzgados de las diversas Cortes Superiores. Ello constituye, en el plano jurisdiccional, una muestra innegable de transparencia.

A este mismo respecto, destáquese que un grupo de magistrados recibió este mismo premio por disponer la publicación voluntaria de sus resoluciones, y ello antes de la adopción del Acuerdo de Sala Plena que versa sobre la publicación electrónica de las resoluciones de las Salas de la Corte Suprema. La transparencia en la jurisprudencia por parte de la Corte Suprema se sostiene en un Acuerdo de Sala Plena de Tribunal Supremo para tal fin, el mismo

que fue adoptado el 17 de enero de 2007. Es decir, fue el máximo órgano de deliberación del Poder quien asumió el reto de la transparencia judicial.

4) Modernización de la gestión del Despacho Judicial

Como en cierta manera ya se había adelantado, a la fecha el Poder Judicial cuenta con un entorno de interconexión informática denominado Sistema Integrado de Justicia (pues implica también herramientas de software), el mismo que simplifica en gran parte el trabajo del despacho jurisdiccional, ya que permite compartir distinta información a nivel de las entidades judiciales, y se logra con ello hacer más sencillo el trabajo a su cargo. Es a partir de este Sistema Integrado de Justicia que los usuarios del servicio judicial pueden hacer consultas vía internet sobre el estado de su expediente. Ahora bien, y como ya algo se había adelantado, muy a despecho de los ostensibles beneficios de este sistema, son todavía pocos los órganos jurisdiccionales que se encuentran insertados en el mismo (aún faltan muchas salas de Cortes Superiores del país). Por ello, se ha considerado, en coordinación con el Proyecto de Mejoramiento de los Servicios de Justicia en el Perú que apoya el Banco Mundial, el desarrollo de mejoras al Sistema Integrado de Justicia, así como su implantación en los Juzgados de Familia y Contencioso Administrativo. Es en este mismo sentido que se tiene dispuesto en análisis y explotación de datos del Sistema Integrado de Justicia.

De este modo, y en concordancia con el Plan de Reforma judicial, se pretenden cumplir los siguientes objetivos:

- Diseñar e implementar nuevos modelos de Despacho Judicial según especialidad y tipo de órgano jurisdiccional
- Establecer estándares de carga y producción jurisdiccional
- Implementación integral del Sistema Integrado de Justicia
- Mejoramiento de la gestión de notificaciones judiciales, mediante utilización del sistema electrónico
- Racionalizar el sistema de gestión de archivos¹⁰

Debe precisarse también que por primera vez en el Perú que, y con el apoyo del Banco Mundial, se ha realizado durante los días 10 y 11 de octubre del presente año el quinto Seminario Internacional de Gestión Judicial: Herramientas Modernas para el Mejoramiento de la Gestión Judicial. Esta actividad contó

¹⁰ *Bases para el Plan Decenal de Reforma y Modernización del Poder Judicial al año 2017*, p. 12.

con la participación del Centro de Estudios de Justicia de Las Américas (CEJA), así como con delegados de Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, y diversas organizaciones de cooperación financiera internacional.

Un seminario de tal envergadura ha tenido por meta fortalecer sustancialmente las capacidades de gestión institucional, en los planes estratégicos, tácticos y operativos de los magistrados de Centroamérica y Sudamérica. Se genera competitividad entre los Poderes Judiciales de la región.

Fortalecimiento cualitativo del elemento humano

Dentro de este punto se debe mencionar que se ha lanzado ya el llamado Premio a la Excelencia Judicial. Este premio incluso había sido presentado a la opinión pública en nuestro discurso por el día del juez y forma parte del Plan Operativo Anual 2007 del Proyecto de Mejoramiento de los Servicios de Justicia en el Perú que financia el Banco Mundial. Por otro lado, se tiene asimismo decidido continuar con los planes de capacitación del personal que viene trabajando en áreas tan sobrecargadas de procesos judiciales como la referida a la materia contencioso administrativa. Ello a fin de que estos procesos reciban un tratamiento más célere por parte de la judicatura ordinaria peruana.

En este entendido, se tiene previsto:

«Desarrollar programas de capacitación orientados a profundizar los conocimientos y especialización en temas de Derecho y de gestión administrativa». «Desarrollar propuestas de promoción e incentivos para ser aplicados en función del grado de capacitación o calificación, desempeño y probidad, propendiendo a contar con cuadros idóneos de personal».¹¹

En este sentido, ya se han realizado importantes actividades como el ya mencionado v Seminario Internacional de Gestión Judicial, pero sobre todo la Segunda Reunión Preparatoria de la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, celebrada los días 26 a 28 de septiembre del año en curso. Se incidieron sobre temas como oralidad, acceso a la justicia de grupos desfavorecidos, universidad iberoamericana, seguridad jurídica, estadística judicial, entre otros. Esta reunión preparatoria de la Cumbre Iberoamericana en materia judicial constituye una de las actividades en su tipo más importantes en el contexto de nuestros países iberoamericanos, ya que es la primera vez que el Perú ha

¹¹ *Bases para el Plan Decenal de Reforma y Modernización del Poder Judicial al 2017*. p. 13.

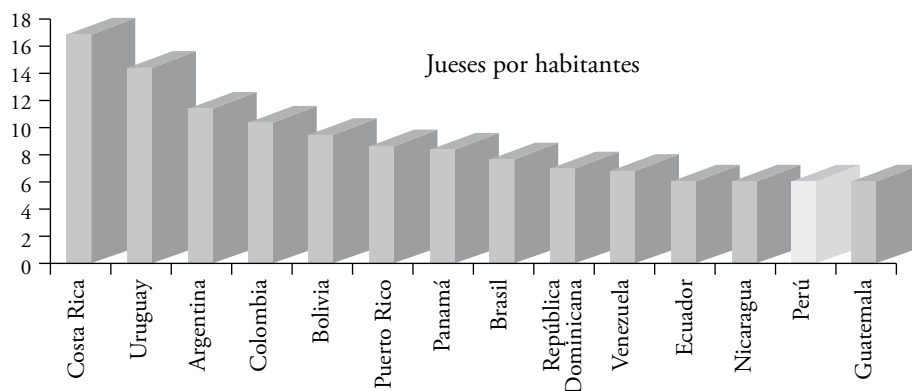
tenido una participación activa en el mismo. En este importante foro se dieron cita Coordinadores y Presidentes de Poderes Judiciales y Consejos de la Judicatura de Iberoamerica (23 países), y también, se incluyó a magistrados de nuestro país, quienes tuvieron la ocasión de compartir experiencias y propuestas de solución con jueces venidos de otros estados como España, Portugal, Andorra o los diferentes Estados de América Latina. Todo este esfuerzo busca redundar en conseguir una mejor labor del Poder Judicial, contando para ello con personal competente, probo e identificado con los fines institucionales.

5) Administración y presupuesto judicial

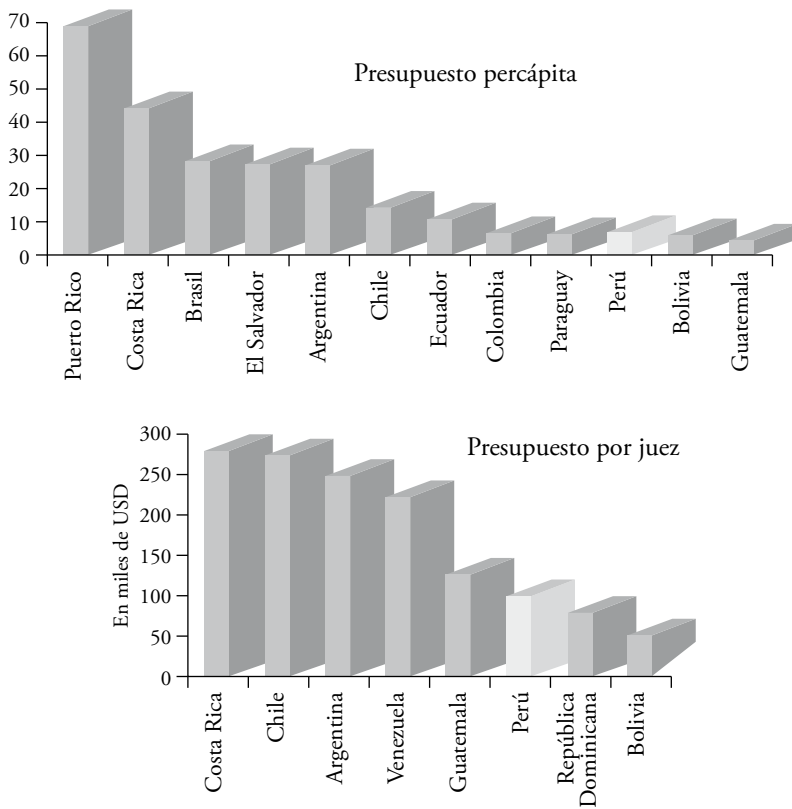
Una materia que destaca de inmediato en este acápite es la de la insuficiencia del presupuesto del Poder Judicial para atender las demandas de justicia de nuestros ciudadanos. Prueba de ello es cómo a nivel nacional, y específicamente en el ámbito de las instituciones vinculadas con las labores de impartir justicia, el indicador de Presupuesto Per Cápita, que relaciona el monto de la asignación anual que dispone cada institución por trabajador en el presente año 2007, muestra que el Poder Judicial ocupa el último lugar después del Ministerio Público, Consejo Nacional de la Magistratura, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, y se destaca además el hecho de que el Presupuesto Per Cápita del Ministerio Público, la institución que dentro de este escenario antecede al Poder Judicial, es equivalente a 1,5 veces al Poder Judicial, en tanto que el Ministerio de Justicia lo quintuplica.

Cuadro 2: Estadístico sobre presupuesto judicial per capita externo

CONTEXTO EXTERNO A NIVEL SUDAMERICANO



Cuadro 3: estadístico sobre presupuesto judicial per capita a nivel nacional



Asimismo, se tiene que la participación asignada por el actual gobierno dentro del Presupuesto institucional de Apertura del Poder Judicial correspondiente al período 2004-2007 muestra una tendencia decreciente con relación al Presupuesto General de la República financiado con recursos ordinarios. Recuérdese que la infraestructura física con que hoy cuenta el Poder Judicial peruano es insuficiente e inadecuada en un gran porcentaje, tanto a nivel de infraestructura inmobiliaria como mobiliaria, y por ello se presentan muchos casos donde se imparte justicia en locales hacinados, en condiciones ruinosas y, además, carentes de equipos de comunicación, vehículos y otros elementos que son necesarios para un adecuado desempeño de la función jurisdiccional. No obstante, esta palmaria necesidad del Poder Judicial, y de toda la ciudadanía en su conjunto, existe una fuerte renuencia dentro de algunos sectores del Gobierno a otorgar al Poder Judicial los recursos suficientes. Esto, a pesar de existir un pronunciamiento del Tribunal

Constitucional a favor de nuestra institución y, asimismo, una Ley que regula la coordinación del presupuesto del Poder Judicial. Es lamentable que este estado de cosas se mantenga, máxime si una política de justicia debiera ser tan prioritaria para un Estado Constitucional como las políticas de exportación o de pleno empleo, entre otras.

En todo caso, sin perjuicio de lo recientemente expuesto, y con el objetivo de lograr un mejor aprovechamiento de los, como se ha visto, hasta hoy insuficientes recursos del Poder Judicial, se tiene previsto desplegar un proceso de capacitación en Presupuesto por Resultados en las 29 Cortes de Justicia del país. Ello, con apoyo financiero del Banco Mundial. Toda esta preocupación expuesta está orientada a que nuestro pueblo peruano pueda tener al Poder judicial que le garantice la tutela de los derechos fundamentales. En resumen, justicia que sea brindada de manera eficiente y oportuna. Somos conscientes de lo difícil que es entender este valor supremo que es la justicia.

Quisiera, ante este magno auditorio, utilizar como palabras finales, las expresadas por Hans Kelsen, en su obra «¿Qué es la Justicia?», quien refiere al describir el proceso a Jesucristo que:

Así surge de la pregunta de Pilatos *¿Qué es la verdad?* y de la sangre del Crucificado otra pregunta mucho más importante; la pregunta eterna de la humanidad: *¿Qué es la Justicia?* Ninguna otra pregunta ha sido planteada más apasionadamente que esta, por ninguna otra se ha derramado tanta sangre preciosa ni tantas lágrimas amargas como por esta, sobre ninguna otra pregunta ha meditado más profundamente los espíritus más ilustres —desde Platón a Kant. Y, sin embargo, ahora como entonces, carece de respuesta. Quizás sea porque es una de esas preguntas para las cuales vale el resignado saber que no se puede encontrar jamás una respuesta definitiva sino tan solo procurar preguntar mejor.¹²

Tal vez, y desde mi modesto parecer, es más adecuado concebir a la justicia también como un ideal, cuyas formas concretas, cuyas expresiones, en cada tiempo histórico, queremos potenciar. No hay valor más difícil de alcanzar y, además, parece resumir en sí mismo todos los valores, como la paz, la solidaridad, entre otros, como la misma justicia.

Muchas gracias.

¹² KELSEN, HANS. *¿Qué es la justicia?* México D.F.: Fontamara editores.

ENSEÑANZA DEL DERECHO. CULTURA LEGAL Y REFORMA JUDICIAL¹³

Gorki Gonzáles Mantilla

En esta ponencia me ocuparé de argumentar las razones que justifican la importancia de la enseñanza del Derecho, como pieza fundamental del diagnóstico de la crisis del sistema judicial en el Perú.¹⁴ En esa dirección, se afirma que la enseñanza del Derecho se vincula en forma específica a la idea de reforma judicial, pues los cambios que esta implica están comprometidos con el ámbito de la cultura legal, cuyas bases emergen de la educación que se imparte en las facultades de Derecho.

La posición que se defiende afirma la necesidad de reconocer la enseñanza del Derecho en su dimensión político-institucional, y asume que ella solo puede ser compatible con los principios del Estado constitucional si es que se define como un ejercicio argumentativo, crítico y comprometido con sus valores, sociales y políticos, más allá de las destrezas o enfoques de tipo metodológico.

LA REFORMA JUDICIAL COMO PROBLEMA DESDE LA CULTURA LEGAL

El problema de la reforma judicial hace referencia al debate en torno a la cultura en la que se gestan las convicciones, prácticas e instituciones relativas al papel del derecho¹⁵ y a la función que cumplen los operadores del sistema legal.¹⁶

¹³ Presentación; i) La reforma judicial como problema desde la cultura legal; ii) Los componentes del problema y la estrategia para una reforma judicial verdaderamente exhaustiva; iii) La enseñanza del derecho para construir institucionalidad pública; iv) La formación de magistrados y su vínculo con la política judicial; v) La enseñanza del derecho para transformar la cultura legal y como herramienta para la reforma judicial.

¹⁴ En cierta medida, la referencia tiene su antecedente en el Conversatorio Internacional: «Reforma del Sistema de Justicia: la experiencia española», organizado por la Academia de la Magistratura en septiembre de 2003, con el auspicio de la Comisión Andina de Juristas, donde tuve la oportunidad de emitir un punto de vista sobre las implicancias de la denominada «Refundación del Sistema Judicial»; allí pude advertir la importancia político-institucional de la enseñanza del derecho y argumenté acerca de la necesidad de incorporar el tema, como un asunto prioritario en la agenda pública, válido, por lo tanto, para ser considerado entre las preocupaciones del Foro para el Acuerdo Nacional. Posteriormente, la propia CERIAJUS hizo suya la preocupación por el tema y lo consideró como uno de los principales referentes en su agenda de reformas.

¹⁵ Véase GUASTINI, Ricardo y GIORGIO REBUFFA. En: Introducción a TARELLO, Giovanni. *Cultura jurídica y Política del derecho*. México: Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 24.

¹⁶ Se asume con amplitud la idea del sistema legal como una compleja estructura de reglas y principios en permanente interacción con el ambiente cultural. El sistema legal, en esta perspectiva, no se agota

La reforma del sistema de justicia, es verdad, puede revelarse como un proceso a través del cual se busca asegurar la tutela y desarrollo del sistema de derechos, como condición básica para la existencia del Estado democrático y constitucional.¹⁷ En última instancia, la reforma implica un tipo de crítica a los presupuestos culturales que imprimen la dinámica de este ámbito institucional, es decir, el que se busca reformar. Y la fuente principal de la que derivan los insumos de dicho escenario cultural reconoce en las Facultades de Derecho su principal expresión. Estas son, en efecto, el espacio donde se construyen e imparten los valores, destrezas, visiones y funciones asignadas a lo jurídico y al sistema legal.

Desde una visión crítica, el Derecho como «sistema legal» implica los elementos que prefiguran lo jurídico en toda su complejidad: desde su origen, en los centros de poder gestados por sujetos de diversa procedencia e ideología que compiten en el escenario social y en la arena política en pos de cristalizar sus intereses y aspiraciones a través de las reglas del Derecho; en los resultados institucionales de este proceso —es decir, en las reglas mismas—; y en el impacto o la forma como se reflejan las normas —y toda su carga política— en la realidad¹⁸ mediante las decisiones judiciales.

No obstante lo dicho, en el caso peruano, la idea del Derecho se ha gestado en el marco de una cultura que, con gran intensidad, se reconoce —no siempre ingenuamente— heredera del fenómeno de la codificación de la Europa del siglo XIX: una tradición cuyos orígenes estuvieron asociados a la interpretación exegética de los textos legales, donde los operadores —jueces y abogados— cumplirían su función a través del empleo técnico (y apolítico) de la «ciencia» del derecho.¹⁹

en la dimensión normativa de las normas escritas, su textura se integra, además, por el escenario social y político, desde donde aquella se origina y, también, por el contexto en el que la misma adquiere sentido. Véase: DWORKIN, Ronald. *Los Derechos en Serio*. Barcelona: Editorial Ariel S.A. Capítulos 2 y 3. FRIEDMAN, Lawrence. *The Legal System: A Social Science Perspective*. Russell Sage Foundation, New York, 1975, pp. 2-7.

¹⁷ Al respecto debe tomarse en serio la afirmación del profesor John Rawls cuando sostiene: «La justicia es la primera virtud de las instituciones sociales (...) no importa que las leyes e instituciones estén ordenadas y sean eficientes: si son injustas han de ser reformadas o abolidas». EN RAWLS, John. *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 19.

¹⁸ Al respecto véase FRIEDMAN, Lawrence. *Legal System and social Science Perspectiv*. New York, Russell Sage Foundation, 1975.

¹⁹ Véase TARELLO, Giovanni. *Storia della Cultura Giuridica Moderna*. Bologna: Società Editrice Il Mulino, 1976, p. 18.

El carácter de la educación jurídica ha tendido, por ello, a servir como brazo instrumental de esta concepción formalista, y ha privilegiado el estudio de las normas escritas, con una preocupación escasa y marginal —casi siempre deliberada—, sobre las relaciones entre el derecho y la vida social. Se trata de un modelo de enseñanza que busca reproducir un cierto «orden preconstituido» por los códigos y leyes y que, por ello, descalifica la crítica externa, pues la ciencia de la que se nutre cuenta con los medios suficientes —léase métodos de interpretación— para responder en cualquier caso y contingencia.²⁰

Incluso más allá de los ideales iluministas, en el Perú —y en la mayor parte de países de América Latina—, este fenómeno no ha estado, como lo estuvo en Europa, vinculado al proceso de modernización, de expansión del mercado y construcción del Estado de Derecho. La cultura jurídica en sus orígenes no puede entenderse, en el caso peruano, desligada del influjo virreyal.²¹ Expresión de ello es la pervivencia, a lo largo del siglo XIX y buena parte del siglo XX, de una legalidad que auspiciaba la exclusión social —es el caso de la ciudadanía—, como reflejo de la desigualdad inherente al ensamblaje institucional de la Colonia, y coherente con el escenario de privilegios y ausencia de democracia sustancial, común a la mayor parte de la historia de nuestra república.

La teoría del Derecho afianzada y desarrollada por los juristas estuvo marcada, entonces, por un discurso —muchas veces oportunista— distante de la realidad social. Esta teoría del Derecho va a influir en el desarrollo de una cultura jurídica oficial, con mayúsculas, próxima a la exégesis, sin contexto crítico de referencia, que creó, igualmente, una dogmática sin crítica: los contenidos conceptuales de una dogmática prescriptiva y no argumentativa. Recuérdese que a través de la enseñanza del Derecho se busca proveer herramientas, afinar destrezas y propiciar competencias, identificadas por una perspectiva comprensiva y un discurso útil para justificar el quehacer de los abogados, el cual es fácilmente reconocible como instrumento básico para la

²⁰ Al respecto: GONZALES MANTILLA, Gorki. «La enseñanza del derecho en el Perú: cambios, resistencias y continuidades». En: *Clínicas de Interés Público y Enseñanza del Derecho*. Cuadernos de Análisis Jurídico, N° 15. Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales de Chile, Santiago de Chile, noviembre de 2003.

²¹ Como recuerda Basadre: «1821 es, a pesar de los gritos y de la sangre, en cierto, modo un complemento de 1532 (...) Aún en el momento de proclamar ese acto (la emancipación) se esgrime, al lado del principio de la libre determinación, el principio del derecho natural (...) supervive el pasado en muchos aspectos de la vida y la cultura. Dentro del campo jurídico, ello se hace mucho más notorio (...) No hay un vacío jurídico al producirse la transición de una época a otra. *Hay una esencial continuidad, es decir, prosigue una trayectoria unilineal.* En: BASADRE, Jorge. *Los fundamentos de la historia del derecho*. Lima: Librería Internacional, 1956, pp. 386-387 (resaltado nuestro).

constitución de intereses y posiciones de poder «legítimos» en la sociedad. Por ello, la forma que adquiere la educación legal —es decir, el conocimiento que se imparte y el modo en que se produce la interacción pedagógica— puede ser considerada como un indicador del modo como está hecha la textura social²² y la cultura legal que la sostiene.

No es exagerado decir que este discurso —derivado del Derecho— es el que permite «nombrar» y, en esa medida, crear las instituciones del mundo social. Sería ingenuo pasar por alto esta capacidad actuante del discurso jurídico, pues es gracias a ella que se hace posible asignar y garantizar las identidades jurídicas personales o sociales, atribuir los estados civiles, y establecer los poderes (o competencias) socialmente reconocidos y, por ello, institucionalmente constitutivos.²³

No parece extraña, entonces, la posibilidad de admitir que la educación legal, es decir, el conocimiento que se imparte y el modo en que se produce la interacción pedagógica para este propósito pueda ser considerada como un indicador del modo como está hecha la textura social, el sentido que adquieren las instituciones públicas²⁴ y la propia cultura legal.

Ahora bien, en el caso de nuestras facultades de Derecho, al concepto del derecho dependiente del formalismo jurídico, corresponde un modelo extendido de enseñanza donde la voz del profesor prevalece sobre el silencio de los estudiantes, es decir, un escenario construido para transmitir información y modelar —cual dogma de fe— las convicciones sobre el sentido de lo jurídico. La fuerza del discurso legal derivada de esta realidad es propicia para el desarrollo de una visión del derecho acrítica y autoritaria, cuya función es doble, pues permite reforzar el patrón de relaciones que tienen lugar en el aula y aún más allá de ella, es decir, para impregnar del mismo aliento la dimensión que articula lo social y lo jurídico.

Para hacer frente a este mal no basta con introducir cambios en el plano metodológico de la enseñanza en busca de hacerlo participativo y orientarlo al desarrollo de las destrezas para el trabajo jurídico. Y no existe razón alguna para creer que con ello se garantice la modificación substancial del estado de cosas descrito. Por el contrario, sin una redefinición de lo que se enseña en

²² Al respecto: GONZALES MANTILLA, Gorki. «La enseñanza del derecho en el Perú: cambios, resistencias y continuidades». Op. Cit., pp. 97-98.

²³ Véase: BOURDIEU, Pierre. «Elementos para una sociología del campo jurídico». En: *La fuerza del derecho*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores. Ediciones UNIANDES, pp. 198-199.

²⁴ *Ibid.*, pp. 97-98.

nuestras facultades de Derecho, todo cambio propiciado en el método de enseñanza podrá ser usado como un instrumento para recrear la misma función autoritaria y socialmente no integradora del Derecho, evidente en el caso de la cátedra magistral.²⁵

La institución judicial, tanto como las razones que justifican su reforma, están vertebradas por el sentido que adquiere la actuación de sus operadores cotidianos: jueces y abogados. Actuación que, como resulta evidente, lleva consigo la carga expansiva de un «aprendizaje», cuyo origen universitario se retro-alimenta en el escenario forense.

Parece inevitable reconocer, entonces, que todo esfuerzo encaminado a la reforma de lo judicial se presenta asociado a la pregunta sobre la relación entre la enseñanza del Derecho y el estado actual de la crisis judicial. Soslayar este vital aspecto, puede convertir en superflua cualquier estrategia de reforma institucional y diluir el proceso político promovido para tal fin.

LOS COMPONENTES DEL PROBLEMA Y LA ESTRATEGIA PARA UNA REFORMA JUDICIAL VERDADERAMENTE EXHAUSTIVA

Aceptar la existencia de una relación clara entre la crisis del sistema judicial, la enseñanza del Derecho y la cultura legal sugiere rápidamente la identificación de los componentes del problema. ¿Qué relación existe entre la enseñanza que se imparte en las facultades de Derecho y la cultura de los jueces? O, mejor dicho, ¿cuáles son las consideraciones que inciden para incorporar la dinámica de la formación legal en el propósito de la reforma judicial? Estos parecen ser los cuestionamientos básicos que encadenan el proceso gestado en las facultades de Derecho y el ámbito de lo judicial.

Al poco tiempo de la caída del régimen autoritario de los años noventa, el escenario judicial evidenciaba las consecuencias inmediatas de la crisis provocada por la intervención política. Para enfrentar este difícil panorama, el recién electo Presidente de la Corte Suprema, a través de un recordado mensaje a la Nación, demandará la necesidad de llevar a cabo una «refundación del sistema judicial».²⁶ No otra cosa podía esperarse del estado de crisis en el que

²⁵ Al respecto: GONZALES MANTILLA, Gorki. «La enseñanza del derecho en el Perú: cambios, resistencias y continuidades», Op. Cit.

²⁶ Mensaje a la Nación del doctor Hugo Sivina, con fecha 2 enero de 2003. Esta visión sería reiterada y desarrollada en sucesivos discursos a lo largo de toda su gestión. Fuente: Diario Oficial *El Peruano*, 07 de febrero de 2003.

se hallaba sumido el sistema de justicia, en los términos del propio presidente Sivina:

El gobierno de la década pasada ocasionó un profundo daño a la judicatura, pues instituyó un sistema de control político indebido sobre el Poder Judicial, por el cual se intervino impropriamente en el curso de investigaciones y procedimientos judiciales; se afectó la independencia judicial y su propia estructura funcional²⁷.

El Presidente de la Corte Suprema hacía referencia a un proceso de cambios en el Poder Judicial que, desde una perspectiva funcional, tendría como objeto lograr un nuevo Estado en el que se realicen los principios democráticos que lo sustentan. A este proceso se denominaría «refundación» del sistema de impartición de justicia en el Perú.²⁸

Las medidas para llevar adelante una tarea de tanta envergadura buscarían articular los esfuerzos de todos los actores institucionales comprometidos, para lograr que el cambio fuera más allá de lo «epidérmico», pues la refundación implicaba la transformación del aparato de justicia «desde los cimientos hasta la cúspide».²⁹

Era inocultable el carácter exhaustivo del cambio propuesto.³⁰ En otras palabras, un proceso de transformaciones que pudiera incorporar a todos los componentes, espacios e intersecciones del sistema de justicia: i) en el ámbito del esquema administrativo que da soporte a la función judicial; ii) en lo relativo a las garantías para el ejercicio de la independencia judicial; iii) el impulso de los mecanismos alternativos de resolución de disputas; iv) en la creación y

²⁷ Loc. Cit. Es bueno recordar que la reforma judicial de la década pasada tuvo entre sus objetivos contar con un marco legal predecible y una judicatura en disposición de interpretar las leyes en forma efectiva para consolidar las políticas de ajuste y estabilización económica. Esos fueron los términos fijados desde el propio discurso oficial en versión del ex Ministro de Economía Carlos Boloña, uno de los ministros de economía más caracterizados del régimen autoritario. En: BOLOÑA BERH, Carlos. *Cambio de Rumbo*. El programa económico para los 90. Instituto de Economía de Libre Mercado «San Ignacio de Loyola», Lima, 1993, pp. 143 y ss. Véase: GONZALES MANTILLA, Gorki. «La reforma de la justicia en el Perú: entre la Constitución y las demandas de la realidad». En: *Parlamento y Constitución*. Anuario. Cortes de Castilla - La Mancha. Universidad de Castilla - La Mancha. Año 2004, Nº 8, p. 240.

²⁸ Véase al respecto la *Ponencia del Presidente del Poder Judicial, doctor Hugo Sivina Hurtado*. En el «Conversatorio Internacional sobre experiencias de Reforma de la Administración de Justicia» (Hotel Country Club — Lima, 21/08/2003).

²⁹ Loc. Cit.

³⁰ BUSCAGLIA, Edgardo. «Los principales obstáculos de la reforma judicial en América Latina», en JARQUÍN, Edmundo y CARRILLO, Fernando (eds.). *La economía política de la reforma judicial*, New York: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), pp. 33-34.

fortalecimiento de las garantías para el acceso a la justicia de los sectores sociales postergados y excluidos de esta; v) la educación legal de los jueces.³¹

En líneas generales el resultado de esta propuesta pudo materializarse en el Informe de la Comisión de Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS).³² En este documento se formula la agenda de cambios y transformaciones del sistema judicial, se establecen las prioridades y se llega a precisar con cierto detalle el sentido normativo que podría canalizar la reforma en cada caso.

El cambio exhaustivo involucraba redefinir las bases institucionales del Poder Judicial. Había que revalorar el perfil de los órganos que lo conforman, repensar el carácter de los sistemas de control disciplinario y desempeño de la función judicial, repensar las reglas y garantías para la profesionalidad del juez (carrera judicial), reinventar las garantías para la independencia, reconstruir los sistemas administrativos de apoyo a la función judicial para hacerla más eficaz, etcétera. Pero junto a todo esto era indispensable incidir en el aspecto de la cultura legal y ello remitía inevitablemente al ámbito de la enseñanza del Derecho.

Como se ha dicho, la «refundación» del Poder Judicial parecía invocar consideraciones de fondo que, en todo caso, debían ser incorporadas en el programa de la transformación exhaustiva, pues de lo contrario el resultado sería insuficiente o puramente simbólico. Un cambio desde los «cimientos hasta la cúspide» implicaba incidir en la base cultural, es decir, en los principios que sostienen el sistema de justicia.

Por esa razón, el problema de la cultura legal fue abordado en la propuesta de la CERIAJUS e incluso tuvo un punto de arribo específico en lo que concierne a la crisis por la que atraviesa la enseñanza del Derecho en el país.³³ La formación legal adquiere entonces un valor indispensable en la agenda de transformaciones del sistema de justicia y como condición esencial para que esta última pueda tener sostenibilidad. Se asume, por ello, que su soslayo en el horizonte de cambios podría traer como consecuencia que esta se convierta en un obstáculo, quizás infranqueable, para impulsar cualquier proceso de reforma.

³¹ Loc. Cit.

³² Esta comisión estuvo integrada por 16 miembros que representaban a todas las instituciones del sistema de justicia, se incluyen además representantes de distintas entidades de la sociedad civil. La presidencia recayó en el propio Presidente de la Corte Suprema.

³³ *Plan Estratégico para la Reforma Integral de la Administración de Justicia de la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia* — CERIAJUS.

Enfrentar el problema de la reforma judicial en toda su dimensión demanda, por ello, la participación de los actores que tienen directa incidencia en el problema de la formación legal: las facultades de Derecho. Solo desde la posición que desempeña cada uno de estos actores será posible conocer y enfrentar la crisis por la que atraviesa la formación legal en el país. Y solo con la participación protagónica de ellos será posible imaginar cambios en la enseñanza, articulados a las exigencias de la reforma judicial.

LA ENSEÑANZA DEL DERECHO PARA CONSTRUIR INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA

La principal virtud reclamada a un sistema de enseñanza del Derecho, parece radicar en la responsabilidad de formar sujetos comprometidos con la idea de propiciar —sea cual fuera el tipo de ejercicio profesional— ámbitos de desarrollo social más predecibles, solidarios y justos.

Los abogados, después de todo, contribuyen en forma mediata o inmediata, a modelar el sentido que adquieren los derechos y el sistema legal en su conjunto.³⁴ Suponer que su trabajo puede ser percibido únicamente desde la óptica del interés particular del cliente o del propio abogado, parece ser una ficción. Por ello, la idea de formar abogados con destrezas suficientes para desempeñarse en cualquier escenario es solo un aspecto del quehacer que involucra la enseñanza legal. La enseñanza del Derecho no se agota en esa dimensión.

Las demandas de la sociedad de las que los casos concretos hacen parte, exigen, más bien, la existencia de abiertos compromisos con el desarrollo institucional del país. En realidad, la consistencia de la dimensión institucional —es decir, la agenda pública— constituye un factor que incrementa las probabilidades de éxito profesional —pensando en el cliente, es decir, la agenda privada—, pues qué duda cabe de que la ausencia de incertidumbre produce seguridad y confianza. Qué duda cabe de que la existencia de reglas e instituciones claras y transparentes, en un contexto democrático, amplía los márgenes de eficiencia a la hora de medir la inversión en tiempo y recursos de

³⁴ Sobre el particular véase GONZALES MANTILLA, Gorki. «Enseñanza del derecho y cultural legal en tiempos de globalización». En *DERECHO PUC*, revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, edición número 60, 2007, (próxima publicación). En el mismo sentido BINDER, Alberto. «El mercado de los servicios legales y la crisis de la abogacía». En *Sistemas Judiciales. Una perspectiva integral sobre la administración de justicia*. CEJA: Santiago de Chile, N° 9, Abogacía y educación legal, agosto de 2005. Tomado de (en línea) www.cejamericas.org/sistemas-judiciales.

cualquier operador, en contraste con lo que ocurre en un escenario de corrupción, trabas burocráticas, arbitrariedad o falta de justificación en los sistemas de tomas de decisiones.

Parece fundamental que para asumir este reto, las facultades de Derecho tengan que identificar y evaluar su propia disposición para el cambio. Y en la búsqueda de referentes que guíen ese proceso, quizás sea necesario preguntar si los programas de estudios vigentes son herramientas útiles para responder a las demandas de la realidad social, a la cual el Derecho se debe. ¿Cuánto de la formación legal está premunida de las condiciones esenciales que garanticen calidad en lo académico y compromiso con los valores de la democracia? ¿Existen profesores suficientes en número y con la formación necesaria para desarrollar esta tarea? ¿Es posible establecer la existencia de criterios compartidos para definir la relación entre la demanda del mercado profesional y el número de estudiantes y facultades de Derecho? ¿Es posible predicar la existencia de un mercado de la profesión legal? ¿Cuáles son los valores que deben predominar en el marco institucional del espacio laboral de los abogados? ¿Cómo se vincula todo esto con la reforma del sistema de justicia?

La crisis de la educación legal en el país se refiere, por cierto, al crecimiento desmesurado de facultades de Derecho y de la población estudiantil, pero el problema substancial presenta como telón de fondo el proceso de precarización de la enseñanza propiamente dicha, es decir, el contenido de lo que se enseña. Este extremo de la cuestión, está estrechamente vinculado al impacto de la definición normativa sobre el funcionamiento de las facultades de Derecho en el país. En todo caso, son dos los aspectos que vale la pena tener en cuenta a propósito de este fenómeno normativo. Por un lado, está la visión instrumental de quienes tienen el poder de dictar las normas y, por otro, el sentido que adquiere la regulación en la realidad.

En efecto, el desarrollo expansivo de las facultades de Derecho en el Perú, en los últimos tiempos, ha contado con el auspicio de una voluntad política manifiesta a través de sucesivas disposiciones que se traducen en los siguientes términos:

El marco legal reconoce la existencia de dos tipos de universidades: las que gozan del estatuto previsto por la Ley 23733, reconocidas como «institucionalizadas» y las que responden a la lógica instaurada con el régimen fujimorista a partir de la Ley 26439 del 20 de enero de 1995, con la cual se crea un Consejo Nacional para la Acreditación de Fun-

cionamiento de Universidades (CONAFU)³⁵. A la fecha en que se dicta esta última disposición se acredita la existencia de 56 universidades (28 privadas y 28 públicas), y como resultado de la puesta en vigencia de la misma, esta cifra se ha incrementado en 12 públicas y 30 privadas, haciendo un total de 98.

**Cuadro 1: Comparativo
El impacto del conafu en la creación de universidades**

Universidades	Total	Públicas	Privadas
Creadas por ley antes de la creación de la conafu	56	28	28
Creadas por Ley luego de la creación del conafu	8	7	1
Creadas por resolución de l conafu	12	0	12
Universidades bajo la Jurisdicción del conafu	22	5	17
TOTAL	98	40	58

Según información de la ANR, a diciembre del 2006 se registraban 91 universidades en el país, lo que significa que tan solo en medio año se han creado 7 universidades más. Otro dato relevante es que de las 22 universidades «bajo la jurisdicción del CONAFU», 8 de ellas, es decir, el 36,36% tiene su sede en la ciudad de Lima.

Adicionalmente, deben considerarse en este contexto los llamados «Proyectos de Universidad bajo la jurisdicción del CONAFU», donde se registran proyectos universitarios de iniciativa privada de larga data junto a otros que responden a la perspectiva instaurada con el Decreto Legislativo 882, como se verá más adelante. En este caso se trata de 16 proyectos, de los cuales 10 tienen su sede en la ciudad de Lima.

Y es que según la norma en cuestión, el CONAFU tendría como atribución «evaluar los proyectos y solicitudes de autorización de funcionamiento de las

³⁵ Sobre el particular téngase en cuenta la previsión contenida en el Artículo 1° del Reglamento General del CONAFU, aprobado por la resolución N° 104-2000-CONAFU: «El Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de las Universidades es un órgano autónomo de la Asamblea Nacional de Rectores, creado por Ley N° 26439 como ente rector del funcionamiento de las nuevas universidades del país. Se entiende por estas, a las que inicien su funcionamiento con autorización del CONAFU, de acuerdo al inciso a) del artículo 1° de la Ley N° 26439, a las que se encuentran en proceso de institucionalización, prevista en la Segunda Disposición Transitoria de la misma ley, a las universidades autorizadas que se adecuen al Decreto Legislativo N° 882 y a las que funcionen con autorización provisional otorgada por el CONAFU, dentro del régimen del Decreto Legislativo N° 882».

nuevas universidades a nivel nacional y, emitir resoluciones autorizando o denegando el funcionamiento provisional [...] (artículo 2°, inciso a), de las mismas. El otorgamiento de la autorización para el funcionamiento definitivo no podría exceder de 5 años (inciso c). El panorama no puede ser más explícito. El incremento del número de universidades tiene su origen en la actividad desarrollada por el CONAFU.

El segundo punto de referencia es la ley 27504. Esta norma, vigente desde el 10 de julio del 2001, deroga el artículo 5 de la Ley Universitaria 23733 e instaura la posibilidad de que las universidades creadas por la ley 23733 y las creadas con resolución de autorización de funcionamiento del CONAFU, puedan establecer filiales universitarias, más allá del ámbito geográfico del Departamento en que se ubica la universidad, previa opinión de la Asamblea Nacional de Rectores.³⁶ Más aún, en virtud del primer reglamento se crea un supuesto no contenido en la ley. Las subse-des, como unidades académicas, creadas «dentro del ámbito departamental de las universidades institucionalizadas», para lo cual no se requiere la autorización de la ANR.

La organización administrativa y académica de la filial estaba encargada a la universidad que la constituye de acuerdo con las normas que regulan su estructura organizativa interior y están sometidas a una evaluación periódica, cada 4 años, por Asamblea Nacional de Rectores. En los hechos, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 27504, se ha permitido que muchas universidades constituyan filiales de sus facultades de Derecho, especialmente en ciudades del interior del país, sin control ni justificación que valore las demandas del mercado laboral. En la actualidad, 32 filiales con autorización definitiva de las cuales 23 tienen Derecho. Véase el cuadro siguiente:

³⁶ Este aspecto, en particular, ha merecido un acápite preciso el Plan Estratégico para la Reforma Integral de la Administración de Justicia de la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia — ceriajus. Proyecto 16: proyecto de ley que modifica el artículo 1° de la ley n° 27504 (ley modificatoria de la ley universitaria). Cabe precisar que la Asamblea Nacional de Rectores dictó el reglamento correspondiente mediante la Resolución N° 16312002-ANR y luego, por Resolución 386-2002-anr del 28 de mayo del 2002 se aprobó un nuevo Reglamento que ha regido hasta la publicación de la ley 28564, norma que deroga la 27504 y restituye el tercer párrafo del artículo 5° de la Ley Universitaria.

**Cuadro 2: Filiales universitarias con autorización definitiva³⁷
que imparten la carrera de Derecho**

Universidad	Numero de filiales	Filiales donde imparte derecho
Alas Peruanas	7	7 (Arequipa, Ayacucho, Trujillo, Huancayo, Pucallpa, Chiclayo, Ica, Piura)
Privada del Norte	2	1 (Cajamarca)
Privada San Martín	2	1 (Chiclayo)
Cesar Vallejo	5	5 (Lima, Chimbote, Piura, Tarapoto, Chiclayo)
Privada San Pedro	4	3 (Cajamarca, Piura y Trujillo)
Peruana Unión	2	0
Tecnológica del Perú	1	1 (Arequipa)
San Juan Bautista	2	2 (Chincha e Ica)
Nacional Daniel Alcides C.	2	0
Andina Nestor Cáceres	1	1 (Arequipa)
De Piura	1	0
Andina del Cuzco	1	1 (Maldonado)
Particular de Chiclayo	1	1 (Jaén)
Nacional Pedro Ruiz G.	1	0
Total	14 Universidades	32 filiales autorizadas
		23 filiales autorizadas que brindan la carrera profesional de Derecho

Sin embargo, en los hechos se comprueba que existen casos como el de la Universidad Alas Peruanas³⁸ que ofrecen estudios de Derecho en filiales no autorizadas por el CONAFU en Abancay, Cajamarca y Cuzco. También se cuenta a la Universidad Privada de San Pedro³⁹ que ofrece la carrera de derecho sin autorización del CONAFU en Huacho, Huaraz y Caraz. Y no debe pasar desapercibido es el caso «sutil» de las denominadas subsedes en Puno e Ilave, de la Universidad Nestor Cáceres.⁴⁰

³⁷ http://www.anr.edu.pe/conafu/filiales_universitarias.html

³⁸ Reporta en su web las siguientes filiales sin autorización —con Derecho como carrera— en Abancay, Cajamarca y Cuzco.

³⁹ Además ofrecen la carrera profesional de Derecho en Huacho, Huaraz y Caraz sin la autorización pertinente del CONAFU.

⁴⁰ Con la carrera profesional de Derecho en las sub sedes en Puno e Ilave.

Más allá de las cifras,⁴¹ el panorama que presentan las denominadas filiales es dramático. Así lo advirtió la CERIAJUS en su Plan Estratégico para la Reforma Integral:⁴² i) ausencia de condiciones académicas, pues las «filiales de las Facultades de Derecho que operan actualmente carecen de cuadros docentes idóneos y no cuentan con infraestructura básica [...] requiere de ambientes adecuados, bibliotecas especializadas y de una calidad especial en la formación [...]»; ii) ausencia de responsabilidad institucional respecto del otorgamiento del título profesional de abogado al cual «[...] se accede mediante inadecuados cursos a distancia, sumarios programas de actualización, cursos acelerados y otros sistemas atípicos de estudio que riñen con las más elementales y sustanciales prácticas de la enseñanza del derecho».

En efecto, muchas de estas instituciones no cuentan con los presupuestos básicos para el funcionamiento de una facultad de Derecho: no existen cursos previos, en todos los casos sus autoridades no son abogados, los cursos impartidos no cuentan con *syllabus* propios, no cuentan con bibliotecas suficientes y en algunos casos las bibliotecas se reducen principalmente a colecciones de normas legales, evidentemente, en casi todos los casos, las filiales no exhiben las hojas de vida de sus docentes y tampoco existen reglas para reclutarlos.⁴³

Casi a finales del gobierno anterior se dictó la Ley 28564 del 1 de julio del 2005, a través de la cual se deroga la norma que abrió la posibilidad de crear filiales más allá del ámbito departamental de la sede principal (Ley 27504). Con esta disposición se busca revertir la precariedad institucional de las facultades de derecho, sin embargo, queda aún un tramo muy difícil por enfrentar en el proceso que implica la evaluación y ratificación de las filiales creadas antes de esta ley.

⁴¹ Pues, a decir verdad, las filiales universitarias se mueven en un escenario casi clandestino, al punto que desde el Ministerio de Educación se ha llegado a sostener: «[...] Según información de la ANR, entidad que tenía hasta mediados del año 2005 el encargo de regular la creación de filiales universitarias, habrían 14 filiales, cifra surrealista ante la inapelable realidad. En rigor, ella misma había autorizado al menos 18 filiales (algunas universidades poseen varias filiales autorizadas) y, al margen de cualquier autorización, funcionan en la práctica más de doscientas de ellas en condiciones deplorables [...]». En: MINISTERIO DE EDUCACIÓN. *Boletín de la Oficina de Coordinación Universitaria*, N° 24, año 3, Lima, 31 de marzo de 2006, p. 3.

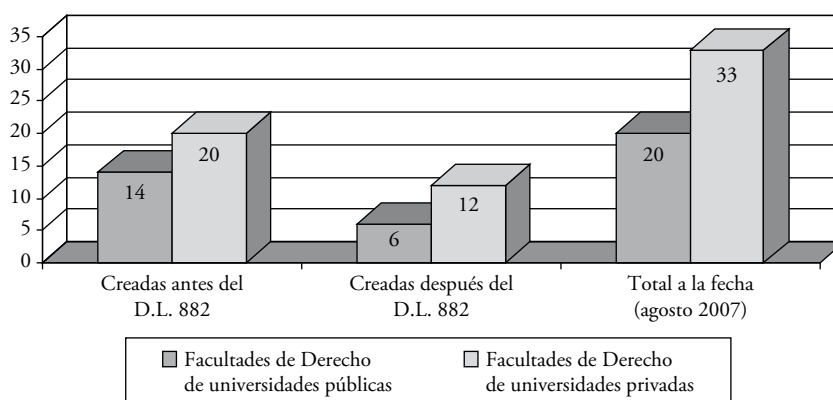
⁴² *Plan Estratégico para la Reforma Integral de la Administración de Justicia de la comisión especial para la reforma integral de la administración de justicia — CERIAJUS*. Proyecto 16: Proyecto de Ley que modifica el artículo 1° de la Ley n° 27504 (ley modificatoria de la Ley Universitaria).

⁴³ Al respecto véase PÁSARA, Luis. *La enseñanza del derecho en el Perú: su impacto sobre la administración de justicia*. Lima: Ministerio de Justicia, 2004, pp. 41-49.

En tercer lugar está el Decreto Legislativo 882 de noviembre de 1996: una pieza adicional en la estrategia del régimen autoritario fujimorista. Pero en este caso se trata de una herramienta que puso en evidencia el carácter ideológico de la propuesta, al convertir la educación superior en un producto susceptible de comercialización. Se creó, en la línea imaginaria de la desregulación, una universidad privada y con fines de lucro. Y de acuerdo a su estatuto se manifestó la idea de una empresa, dependiente ya no de la autonomía cifrada en la comunidad que la integra, sino de sus propietarios⁴⁴, en un esquema abierto a las reglas de un mercado (inexistente), a los grupos de interés económico.⁴⁵

Cuadro 3: Comparación entre universidades públicas y privadas

Impacto del Decreto Legislativo N° 882, Ley de Promoción de la inversión en la Educación (en vigencia desde el 10 de noviembre de 1996), en la creación de universidades con facultades de Derecho-Perú



El panorama, desde un punto de vista cuantitativo, se refleja en el número total de facultades de Derecho y alumnos matriculados para el año 2006. Estas cifras revelan algunos datos que se han reiterado y agravado en el tiempo.

⁴⁴ ORTIZ CABALLERO, René. «Universidad y modernización el Perú del siglo XX». En *Biblioteca de Derecho Político*, Fondo Editorial PUCP, Lima, 1998, Vol. III, p.74.

⁴⁵ GONZALES MANTILLA, Gorki. *La enseñanza del derecho en el Perú: cambios, resistencias y continuidades*. Op. cit., p. 924.

Cuadro 4: Número de facultades de derecho y alumnos atriculados, en lima y provincias⁴⁶

Universidad	Número de facultades de derecho	Número de alumnos matriculados en derecho	Porcentaje
Lima	15	23,645	43,02%
Provincias	38	31,309	56,98%
TOTAL	53	54,940	100%

Según estas cifras, Derecho se ha convertido en la carrera profesional más poblada del país. En realidad, desde el año 2004, cuando Derecho contaba con 48.318 alumnos matriculados que configuraban el 9,38% del total, la carrera profesional de Educación pasó de ser la carrera con mayor densidad demográfica a ocupar el segundo lugar con 38.776 alumnos matriculados, es decir, el 7,45%. Recuérdese que para el año 2000, Educación ocupaba el primer lugar con 37.475 alumnos matriculados, es decir, el 9,02%.⁴⁷ Las cifras reflejan el crecimiento que se ha producido en forma cuantitativa y que resulta de un escenario de desregulación.

Como se anticipó, el escenario que esta realidad sugiere es doble. Por un lado, está el problema configurado en el ámbito laboral, seguramente incapaz de absorber el número incontrollable de egresados al punto que es posible afirmar que la educación —en este caso, la de las facultades de Derecho— ya no es ciertamente un mecanismo obligado de ascenso social.⁴⁸ En realidad, se trata de un cuadro en el cual la educación legal se ofrece como un *albur*: donde se plantean aspiraciones difícilmente realizables, debido a la lógica inherente al sistema educativo,⁴⁹ en donde el estudiante, pese a saber, o a la posibilidad de poder conocer que las cosas que se le ofrecen no son realizables, sin embargo, se decide a estudiar Derecho. En consecuencia, el estudiante produce un

⁴⁶ Fuente: Dirección de Estadística e Informática ANR. Elaboración: Gorki Gonzales, con la colaboración de Martín Soto Florián.

⁴⁷ Esta información procede de la página: <http://www.universia.edu.pe/contenidos/universidad/institucionales/estadist/estadis.php>

⁴⁸ Alude a la misma idea PÁSARA: «La educación no asegura el progreso personal, como lo hizo hasta hace dos o tres décadas. Incluso, en muchos países, la ampliación del nivel educativo y la masificación de los estudios universitarios parecen haber traído de vuelta los mecanismos tradicionales de selección: no se contrata al más educado sino que entre los educados se selecciona a quien tiene mejores contactos». PÁSARA, Luis. «Desgano para aprender». *Perú 21*. 20 de junio de 2007 (en línea).

⁴⁹ <http://www.peru21.com/comunidad/columnistas/Html/2007-06-20/Pasara0742045.html>

⁴⁹ Véase lo dicho sobre los efectos e implicancias de la Ley de Promoción de la inversión en educación. DL 882.

esfuerzo estéril, que no tendrá espacios reales ni válidos para la inserción profesional y laboral, pues el propio ámbito⁵⁰ de ejercicio de la profesión legal tampoco ofrece posibilidades para el desarrollo profesional en función de reglas transparentes ni controles reales sobre la calidad del servicio que se brinda,⁵¹ donde la saturación de la oferta puede provocar un empobrecimiento masivo en el razonamiento jurídico que articula el sentido de la cultura legal.

Y es en este último extremo donde radica el problema de fondo. Se trata de la ausencia de una perspectiva que oriente los estudios de Derecho en función del papel que les toca cumplir a los abogados en una democracia constitucional. En efecto, el problema no tiene únicamente raíces cuantitativas. El obstáculo mayor está constituido por el predominio de una visión formalista del Derecho, que se hace aún más necesaria en un espacio de desregulación, pues el formalismo funciona como una receta rápida para impregnar de poder las decisiones y articulaciones de cualquier operador, apelando a la razón de la norma, argumento de autoridad vacío de contenido y desprovisto de valores.

En consecuencia, el carácter precario de la enseñanza atañe centralmente al desarrollo de una cultura legal masificada gracias al crecimiento de las facultades de Derecho, que tiene como referente o paradigma una versión del positivismo jurídico sumamente debilitada por su apego al formalismo. La formación legal, como se ha dicho, está moldeada por el influjo de la exégesis del siglo XIX, lo que se enseña en Derecho está delimitado por esta visión que sirve para consolidar e invisibilizar la desigualdad, la exclusión social, y es renuente al análisis crítico del derecho en su relación con los fenómenos sociales y políticos. Por todas estas consideraciones, la idea del Derecho que emerge de este proceso resulta poco apta para construir institucionalidad democrática.

Como se ha dicho antes, el problema aquí planteado implica respuestas que exceden la cuestión del cómo enseñar o en todo caso, no se agotan en este aspecto. La metodología de la enseñanza no puede preceder a la decisión sobre los contenidos. La enseñanza del Derecho como crítica al sistema legal y enlace con la reflexión jurídica comprometida con los valores de la democracia constitucional debe operar a través de metodologías diversas que no son válidas por sí mismas, pero que contribuyen a hacer permeables las estructuras

⁵⁰ Al respecto conviene tener presente el carácter volátil del mercado, de ahí que el uso de este argumento para definir el sentido de los estudios de Derecho, constituya una «trampa» ideológica que busca congelar la perspectiva de la enseñanza. Véase: Entrevista a Boaventura de Sousa Santos. En *Sistemas Judiciales. Una perspectiva integral sobre la administración de justicia*. CEJA: Santiago de Chile, N° 9, Abogacía y educación legal, agosto de 2005. Tomado de www.cejamericas.org/sistemas-judiciales.

⁵¹ BINDER, Alberto. *El mercado de los servicios legales y la crisis de la abogacía*. Op. Cit.

ideológicas y deben facilitar el desarrollo de competencias y destrezas funcionales a los valores constitucionales.

LA FORMACIÓN DE MAGISTRADOS Y SU VÍNCULO CON LA POLÍTICA JUDICIAL

El carácter de la educación legal que se ofrece en las facultades de Derecho puede facilitar el desarrollo posterior de modelos de capacitación judicial orientados a la especialización de los magistrados, pero también puede constituir un obstáculo para ello. Esta sola consideración plantea el vínculo preciso entre el quehacer de las facultades de Derecho y las posibilidades de desarrollo institucional del ámbito judicial.

Pero, de otro lado, se trata de una observación que no pasa por alto la especificidad del tipo de formación que demanda la función ejercida por los jueces. En este caso, como está claro, se busca proporcionar herramientas para el desarrollo de las destrezas necesarias para el ejercicio de la argumentación, que es el fundamento de la labor judicial y la fuente substantiva de su legitimación institucional.

En los hechos, la formación de magistrados no parece haber discurrido por un itinerario definido, en estricto, por las demandas del quehacer judicial. Desde sus orígenes, la Academia de la Magistratura ha tenido que enfrentar las demandas de la realidad, no solo las provenientes de la política. Prueba de ello es que sus programas han estado organizados desde un inicio, para salvar las deficiencias en la formación de los candidatos, es decir, se han tenido que invertir recursos para cubrir los espacios vacíos o enfrentar las debilidades de la educación legal de los magistrados o candidatos a un cargo judicial, en lugar de orientar el esfuerzo a la formación especializada, la que demanda el ejercicio de la función judicial.

Formalmente, la AMAG es la institución definida por la Constitución Política⁵² como el ente responsable de la formulación y ejecución de las políticas públicas en materia de capacitación de magistrados en el país. Esta atribución implica un rol significativo en el escenario más amplio de la democracia como un todo, pues los jueces cumplen una función reconstructiva de la textura de

⁵² La Academia de la Magistratura, conforme a la Constitución Política del Estado, está destinada a formar, actualizar y capacitar de manera permanente a los magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público (artículo 151º de la Constitución). Los objetivos institucionales de la AMAG son: i) Formar a los aspirantes a la magistratura; ii) Capacitar y actualizar a los magistrados; iii) Perfeccionar académicamente a los magistrados para el ascenso en la carrera judicial y fiscal.

los derechos que, en buena cuenta, son la base de una democracia constitucional.

En otras palabras, la formación especializada que debería brindar la AMAG no se refiere de modo alguno a la transmisión exclusiva de conocimientos o destrezas específicas, en realidad, la función de la AMAG se explica en el esfuerzo por construir un escenario judicial —léase cultura judicial— comprometido con los valores de la democracia a través del Derecho. La responsabilidad de la AMAG tiene, entonces, una relación específica con la definición de la cultura judicial, es decir, el conjunto de convicciones, creencias y actitudes que forman el espacio en el cual los jueces deciden en los casos concretos y establecen el sentido de los derechos.

El artículo 2º de la Ley Nº 26335, Ley Orgánica de la Academia de la Magistratura, establece en forma expresa el objeto de dicha institución: la formación académica de los aspirantes a los cargos de magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público, así como la capacitación para el ascenso, la actualización y el perfeccionamiento académico de los jueces y fiscales.

Conforme a lo expuesto, es necesario tener presente la existencia de los tres programas de formación de la AMAG:

El Programa de Formación de Aspirantes (PROFA), destinado a la preparación de quienes han sido positivamente evaluados en el CNM para incorporarse en la carrera judicial o fiscal;

Programa de Actualización y Perfeccionamiento (PAP), dedicado a la realización de cursos de especialización de corta duración sobre temáticas jurídicas específicas; y,

Programa de Capacitación para el Ascenso (PCA), dirigido a la capacitación de los magistrados para el ascenso al grado inmediato superior dentro de la correspondiente carrera judicial o fiscal.

En cada uno de los programas, parece evidente que los objetivos que orientan el proceso de formación tienen diferente alcance.⁵³ Este enfoque tiene como fuente de origen el propio ordenamiento legal. En todo caso, es de reconocer la existencia de un ámbito de convergencia en la medida que en los tres casos se busca incidir en la formación de jueces/fiscales para apuntalar la idoneidad.⁵⁴

⁵³ FAMIGLIETTI, Gianluca. *Guía Metodológica de Lineamientos Básicos para la definición de Módulos de Capacitación de la AMAG*. Op. cit. , p. 6.

⁵⁴ Loc. Cit.

Lo dicho, por lo tanto, debe expresarse en términos de diseños pedagógicos, metodologías y contenidos que busquen el desarrollo de una perspectiva transversal, es decir, que debe integrar el proceso de formación de cualquier sujeto (juez o fiscal). Al mismo tiempo, esta perspectiva deberá servir para otorgar coherencia al conjunto de programas, de manera tal que se comparta un mismo lenguaje o bien ideología respecto de la función del juez/fiscal.⁵⁵

Sin embargo, los objetivos específicos, como se ha dicho, apuntan al cumplimiento de previsiones del marco institucional de la AMAG y se combinan con las competencias específicas que cada uno de estos contextos plantea. En cada programa, el proceso de formación se orienta según los objetivos de tipo legal y constitucional, pero más allá de esa dimensión formal, los objetivos también representan expectativas de tipo institucional y al mismo tiempo compromisos con la realidad específica en la que se deberán plasmar, es decir, el despacho judicial/fiscal.

En suma, los objetivos institucionales de cada programa son una coordenada prevalente al momento de fijar los objetivos del módulo específico, y esa dirección es una fuente privilegiada para la definición de las competencias de jueces o fiscales. Y en este propósito es probable que se haya perdido la brújula. Es posible que se haya creado un escenario donde la formación de magistrados se ha convertido en un simple requisito formal, necesario para el ingreso o la promoción, pero distante de ser una herramienta conectada al trabajo que se realiza en el despacho judicial y ajeno, por lo tanto, a la posibilidad de convertirse en una herramienta para la reforma judicial.

Cabe recordar que la Academia no se mantuvo inmune al impacto de la política del autoritarismo que le impuso una estructura de gobierno.⁵⁶ Con el transcurso del tiempo, sus objetivos institucionales se diluyeron en los objetivos del régimen, que no dudó en instrumentalizar al máximo posible las opciones que esta le brindaba. Desde la Academia, se podría administrar el problema del ingreso a la magistratura, además se podría controlar el tema de los ascensos y, finalmente, se podría ejercer una influencia determinante en el problema de los jueces provisionales. El cambio intempestivo de los

⁵⁵ Loc. Cit.

⁵⁶ Con fecha 19 de junio de 1996, se dictó la Ley 26623 a través de la cual se creó el denominado Consejo de Coordinación Judicial; a través de esta norma se dispuso que la Academia de la Magistratura debía ser comprendida dentro del proceso de reorganización del Poder Judicial. Por lo tanto, se dejaron en suspenso varias disposiciones de la Ley Orgánica de la Academia, en particular las relativas a los Órganos de Gobierno, cuyas funciones serían asumidas por el Secretario Ejecutivo de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial.

plazos para la formación en el Programa de Aspirantes (PROFA) se explica en esa línea.

Sin embargo, en el fondo, los programas de formación que se impartieron durante todo ese período pasaron a ocupar un segundo plano, no solo por la prevalencia de los objetivos políticos del régimen, sino por la calidad de formación, que terminó convirtiéndose en una prolongación de la crisis de las facultades de Derecho. La visión distorsionada del positivismo jurídico, en el caso de los jueces, terminaría legitimando el formalismo judicial.⁵⁷

La Academia de la Magistratura cumplió entonces, un papel articulador entre el autoritarismo del régimen, el formalismo que describe la cultura jurídica predominante en el medio y la crisis que lo hacía aún más epidémico. Después de todo, como se ha reiterado, el formalismo jurídico en el Perú ha servido como estrategia para justificar, invisibilizar o relativizar la desigualdad y la exclusión social. No había por ello novedad alguna en este hecho.

El significado de esto último es más importante de lo que usualmente se piensa. Cabe mencionar, por ello, que la fuerza de los usos y prácticas que articulan y dan vida al trabajo en el despacho judicial lo convierten en un espacio de enorme arraigo, capaz de crear sus propias dinámicas de «aprendizaje» y, a la vez, de «resistencia» a la lógica de los programas de formación brindadas en la Academia de la Magistratura o en otros centros académicos. Y es probable que, en muchos casos, la formación proporcionada desde dichas entidades termine por reforzar las prácticas adquiridas en el propio despacho.

La Academia de la Magistratura a través de sus Programas de Formación de Aspirantes (PROFA) o bien para el Ascenso (PCA) no ha sido capaz de romper la rutina ni el contenido de la formación universitaria. Y en forma análoga a la caracterización que el formalismo atribuye al juez para neutralizarlo, el proceso de formación se ha configurado como un espacio neutral, apolítico. Los cursos se han convertido en espacios de actualización de conocimientos en líneas generales, dependiendo del nivel al que se postula. Sin embargo, se olvida que «en el acto pedagógico, además de los contenidos y con mucha

⁵⁷ El significado del formalismo judicial en América Latina se traduce como una tarea elemental de simple aplicación silogística de la ley. Este enfoque permitió «una desatención hacia los principios del sistema jurídico en general y hacia los derechos fundamentales en particular». Y aunque «desde las primeras constituciones políticas, promulgadas en Latinoamérica —y también en el caso del Perú— después de los procesos de independencia, se han incorporado catálogos de garantías de derechos humanos, lo cierto es que históricamente tales catálogos han resultado ser escasamente operativos» Véase GONZÁLEZ, Felipe. «Cultura judicial y enseñanza del derecho en Chile». En: *Clínicas de Interés Público y Enseñanza del Derecho*. Santiago: Cuadernos de Análisis Jurídico - Serie Publicaciones Especiales N° 15, 2004, pp. 3-4.

más fuerza que estos se aprenden modelos y pautas de interacción, se transmiten valores, certezas y temores [...]. Se aprende una determinada manera de posicionarse frente al conocimiento, se aprende una determinada manera de aprender». ⁵⁸ En consecuencia, el conocimiento no es neutral, va provisto de un determinado conjunto de valores y compromisos que adquieren un sentido expansivo en el proceso pedagógico. ⁵⁹ Esta consideración es clave en el proceso de formación destinado a los jueces. Las propias características de la profesión judicial, por las prácticas de los operadores, por las rutinas y valores que las consolidan y por el tipo de recinto donde se realizan, ⁶⁰ constituyen un aspecto que debe ser tomado en cuenta para la formación impartida en una entidad como la Academia de la Magistratura.

La formación que se imparte en la AMAG parece haberse detenido en la creencia del optimismo ingenuo de que la capacitación es garantía del cambio por sí sola, sin preocupación por sus características y sin observar las implicancias de la cultura legal del formalismo que se arrastra desde las universidades. Eso explica que sus programas no estén diseñados para responder a las demandas de la realidad judicial ⁶¹ y es por ello que sus cursos se mantienen bajo la influencia de la crisis de la formación universitaria, casi sin variantes en el aprendizaje, quizás con cierto activismo metodológico pero sin alterar la visión del derecho.

No se mantiene ajena a esta realidad la situación de los Programas de formación para el Ascenso (PCA). Estos se han convertido en un protocolo que el magistrado debe cumplir, en pos de obtener el puntaje asignado por el Consejo de la Magistratura. El espacio académico abierto a través de ellos es una extensión de lo que ocurre con el PROFA sin capacidad para involucrar a los propios magistrados, en busca de responder a la realidad en la que ellos operan. ⁶²

⁵⁸ MARENSI, Inés. «Un nuevo enfoque pedagógico para la Capacitación Judicial en América Latina». En: *Revista Sistemas Judiciales. Una perspectiva integral sobre la administración de justicia*. N° 1, ¿Crisis en la Capacitación Judicial? Santiago de Chile: Centro de Estudios Judiciales para las Américas— INECIP, junio de 2001, pp. 27-28.

⁵⁹ Sobre el particular, se ha sostenido con razón que, en materia de capacitación judicial, el currículum formal «se complementa con el currículum nulo: aquellos contenidos (en sentido amplio) sobre los que decididamente no se enseña; el oculto: todo aquello que se enseña y no responde a lo formalmente acordado. La sumatoria de todo configura finalmente el currículum real» de lo que enseña. *Ibid.*, p. 28.

⁶⁰ *Ib.*, p. 37.

⁶¹ Véase: Comisión especial para la reforma integral de la administración de justicia (CERIAJUS). Secretaría Técnica. Los problemas de la Justicia en el Perú: hacia un enfoque sistémico. Diagnóstico interinstitucional. Lima, enero del 2004.

⁶² *Loc. cit.*

Durante el proceso de reconstrucción democrática, la Academia de la Magistratura fue una de las primeras instituciones a la que se buscó restituir la normalidad constitucional⁶³. Sin embargo, el legado del período anterior parece haber marcado con señales muy fuertes su desempeño institucional. Este aspecto guarda relación con el contexto orgánico que, conforme a la Constitución de 1993, sitúa a la Academia como parte del Poder Judicial, aunque cuente con autonomía académica, administrativa y económica.⁶⁴ Al respecto, la historia reciente ha demostrado que esa estructura institucional no ha servido para conducir una política de formación capaz de hacer frente a la crisis, es decir, que incida eficazmente en el sistema de formación. La ausencia de coordinación interinstitucional entre el Consejo de la Magistratura y la AMAG, que es la forma como se expresa esta debilidad, es un resultado de la cultura de la desconfianza que existe entre los miembros de ambas instituciones.

Resulta muy difícil en este panorama establecer un patrón claro que permita valorar el impacto de la formación de magistrados y los resultados obtenidos en el ámbito de la producción jurisdiccional. En cualquier caso, se trata de una realidad respecto de la cual la educación que se brinda en las facultades de Derecho tampoco se encuentra ajena, debido a su presencia en la base formativa de los magistrados y, además, porque la formación que se brinda desde la Academia la Magistratura está delimitada por las propias carencias y posibilidades de sus docentes.

Conforme se ha sostenido, la reforma judicial es una forma de crítica a los presupuestos sobre los cuales se levantan las instituciones del sistema judicial y en sentido la formación de los magistrados es un componente esencial de la reforma judicial. Para que ello ocurra es necesario romper con la influencia que ejerce la educación de las facultades de Derecho o, mejor dicho, es imprescindible superar los obstáculos de la cultura legal moldeada al calor del formalismo presente en el imaginario judicial. Está demás reafirmar que los diseños institucionales más innovadores y consensuados no tendrán sustento ni viabilidad si se construyen sobre la base de aquella realidad. El cambio debe, por ello, producirse en forma articulada. La reforma de la enseñanza del Derecho, con todo lo que ella implica, debe ir acompañada de cambios específicos en el ámbito de la Academia de la Magistratura.

⁶³ Por Ley N° 27368 del 3 de noviembre del 2000, se derogan las normas (en este caso la Ley 26623) que habían permitido la intervención del Ejecutivo en el Poder Judicial, a través del proceso de reforma y de la Comisión Ejecutiva creada para conducirlo. También se dispuso la designación del Consejo Directivo de la Academia conforme a lo previsto por su propia Ley Orgánica, dentro de los 15 días de promulgada la norma.

⁶⁴ La Ley Orgánica N.° 26335 de la Academia de la Magistratura del 20 de julio de 1994.

LA ENSEÑANZA DEL DERECHO PARA TRANSFORMAR LA CULTURA LEGAL Y COMO HERRAMIENTA PARA LA REFORMA JUDICIAL

Más allá de la capacidad de respuesta que las facultades de Derecho pueden gestar para hacer frente a los retos de la enseñanza en el nivel de la licenciatura, es posible interrogarse sobre las oportunidades con las que cuenta para ofrecer herramientas directamente aprovechables en el proceso de reforma judicial. En este sentido, es fundamental recordar el carácter estratégico que tiene la reforma de la enseñanza del Derecho para la democracia e inclusive para la reforma judicial. Lograr que se gesticule una cultura jurídica comprometida con los derechos individuales como base de la estructura política, es afirmar una perspectiva de la vida institucional coherente con la pluralidad cultural que define el carácter de nuestra sociedad y que debe servir como fundamento del sistema de justicia.

Proponer políticas públicas no es, por definición, una tarea que corresponda al quehacer universitario; sin embargo, sí es esencial a la universidad, la investigación y el ejercicio del análisis crítico que bien pueden ser la base de cualquier propuesta de reforma institucional. Esta forma de concebir la función de la universidad puede servir para aprovechar el contexto de crisis favorablemente. En otras palabras, puede propiciar oportunidades para la movilización de las capacidades, en pos de afirmar objetivos internos estrechamente vinculados a la institucionalidad pública. La ventaja que esto puede representar para las propias facultades es significativa.

Dado por hecho el compromiso de gestar un tipo de enseñanza del Derecho comprometida con la afirmación de la institucionalidad pública, las posibilidades para incidir en el mejoramiento de los futuros cuadros judiciales pueden ser notables.

Hay que reconocer, sin embargo, que las estrategias para afirmar el perfil deseado no provienen de fórmulas preconcebidas. Es posible, sin embargo, aprovechar otras experiencias en función de las propias realidades, de modo que puedan explotarse las potencialidades, conociendo y manejando los límites en los que cada facultad está operando.

Un primer punto en esta dirección es, entonces, el perfil profesional. Al margen del énfasis puesto en la especialización y más allá de los tópicos a los que esta se dirija, lo relevante en este contexto es el compromiso con lo público y los valores éticos que esto representa con relación a las competencias analíticas y destrezas argumentativas que deberían privilegiar la formación en las

facultades de Derecho. Abogados formados para enfrentar problemas jurídicos y con la disposición necesaria para mejorar las instituciones democráticas.

Un extremo fundamental de lo dicho en el anterior párrafo se refiere a la necesidad de reconceptualizar la función docente que, como se ha dicho, contribuye a modelar la cultura jurídica. En efecto, la reforma de la enseñanza exige como condición que los docentes se comprometan con los postulados de la democracia constitucional, que estén dispuestos a cuestionar los referentes esenciales del formalismo jurídico por su nociva influencia en el diseño de las instituciones públicas y en el ejercicio de los derechos ciudadanos. El formalismo jurídico es una perspectiva que enmascara las formas más sutiles de autoritarismo en el ámbito de las instituciones públicas y, en particular, facilita la pervivencia de la crisis en el sistema judicial. La apuesta a la reforma de la enseñanza del Derecho debe, necesariamente, reparar en este aspecto y redefinir las instituciones jurídicas sobre la base de los postulados que en el mundo contemporáneo derivan del desarrollo del Estado constitucional. La reforma de la enseñanza necesita docentes involucrados con esta forma de entender y operar el Derecho, por esa razón, las facultades de Derecho deberían comprometerse en un proceso que implique capacitar a sus propios docentes en esta perspectiva, para que conozcan e interioricen sus principios, su sistema de interpretación, las consecuencias en el ámbito de la teoría del Derecho y en el terreno de la argumentación jurídica.

Una base de este tipo, además de incidir positivamente en la revaloración del ambiente forense, puede contribuir en la provisión de candidatos para el ejercicio judicial, premunidos de valores y herramientas profesionales. Es decir, sujetos involucrados con las propias demandas institucionales de la justicia y dispuestos a servir como agentes de cambio.

La decisión relativa al perfil se asocia al plan de estudios, como garantía del establecimiento de concurrencias básicas que sirvan para medir el desarrollo institucional. Habría que preguntarse, entonces, sobre la posibilidad de establecer acuerdos que permitan aproximar el contenido de los planes de estudio de todas las facultades de Derecho del país. Esto, además de constituir un referente más objetivo y uniforme de medición, para valorar los resultados de la formación desde un punto de vista interno, es una herramienta que, progresivamente, puede permitir a los futuros abogados la incorporación al mercado laboral en términos de mayor equidad. En la misma perspectiva, el ámbito judicial tendrá un referente más homogéneo en la captación de sus recursos humanos.

No es ajena a este enfoque la incorporación de las demandas del mercado laboral en la definición de las especialidades del perfil profesional y en la política de admisión de estudiantes a las facultades de Derecho, con el propósito de sincerar las posibilidades de desarrollo profesional y no generar falsas expectativas. Estos criterios pueden tener un sentido estratégico para el diseño de las políticas de incorporación a la carrera judicial, puesto que llevan implícitos factores que garantizan ciertos estándares en la formación del potencial candidato a magistrado. Resulta sumamente interesante pensar en la incidencia que esta consideración podría tener en la estructura de costos y esfuerzo que el Consejo Nacional de la Magistratura debe realizar para generar patrones relativamente objetivos para efectos de la evaluación.

La investigación crítica como componente transversal de la metodología del trabajo universitario, sostenida en las demandas de la realidad, parece ser un reclamo impostergable en el actual escenario social. Este tipo de enfoque puede generar, a la larga, desarrollos insospechados en el terreno de la producción del conocimiento, que tiene en la investigación, precisamente, su principal arma. Pero, además, no cabe duda de la incidencia favorable que este tipo de formación tendría en los potenciales candidatos a la magistratura.

La reforma de la enseñanza debe apostar a la constitución de clínicas jurídicas de acciones de interés público como espacios de formación académica. Este es el espacio donde convergen los dos aspectos que resultan de la formación basada en problemas. Está demás indicar que se trata de una de las apuestas más interesantes y ambiciosas de la formación jurídica de los últimos años en América Latina. A diferencia de los consultorios jurídicos gratuitos, inspirados en lógicas paternalistas, la clínica jurídica es, por definición, un espacio de formación académica que busca conectar el Derecho con las demandas institucionales, usando el insumo derivado de casos concretos, para retro-alimentar la reflexión académica. Los casos son asumidos directamente por los estudiantes con la supervisión de profesores. El trabajo clínico busca incidir en la agenda pública de la que el caso forma parte, para optimizar el sistema legal en términos constitucionales sin perder de vista el interés preciso del cliente. En este sentido, la clínica puede servir para poner a prueba el perfil profesional que da sentido a la vida institucional de cada facultad y es, igualmente, un importante valor agregado en la formación de los potenciales candidatos a la judicatura.⁶⁵

⁶⁵ Véase GONZALES MANTILLA, Gorki. «Consultoría para la formulación de Recomendaciones Técnicas Sustantivas a las universidades para la mejora de la calidad de la formación de los estudiantes de las facultades de derecho». *Informe final*. Documento, Lima, 15 de agosto de 2007.

El papel atribuido a la AMAG plantea la necesidad de asumir que un programa de capacitación de este tipo debe considerar el escenario profesional, para revertir las prácticas que se contraponen a los valores constitucionales,⁶⁶ pero al mismo tiempo debe saber utilizar ese espacio para potenciar las estrategias de capacitación de modo que se integren y formen los propios hábitos institucionales, pues de lo contrario la formación brindada no surtirá ningún efecto e incluso contribuirá a reforzar los aspectos negativos de la formación profesional de los magistrados.

REFORMA EN LA ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN JUDICIAL: EL RETO PENDIENTE EN EL PERÚ⁶⁷

Juan F. Jiménez Mayor⁶⁸

ASPECTOS PREVIOS

Desde hace buen tiempo existe un gran interés por mejorar los servicios de justicia. El Poder Judicial, de ser una institución sin importancia e invisible, ha pasado al centro de la atención pública. ¿Cuál es el fundamento para ello? Los que defienden una posición modernista y vinculada a la globalización señalan que la reforma sostiene un propósito relacionado al desarrollo económico y la inversión: el cambio en la justicia debe buscar la predictibilidad, servicios eficaces y garantizar que los costos en las transacciones sean los menores posibles para mover el mercado.⁶⁹

⁶⁶ El Despacho judicial es un escenario que traduce la crisis del sistema judicial con gran intensidad. Desde allí se articula el lenguaje ritual que se evidencia como la mayor expresión del formalismo, los trámites secretos y «clandestinos», las prácticas que dan vida a la corrupción, todo ello en medio de la falta de recursos materiales. Es este el espacio en el que el magistrado debe propiciar su estabilidad laboral. Conocerlo y adaptarse a él son, pues, aspectos que estarán permanente en juego. Véase, GONZALES MANTILLA, Gorki (coordinador). *El sistema judicial en el Perú: un enfoque analítico a partir de sus usos y usuarios. Informe final*. Washington: Banco Mundial. Oficina para Latinoamérica y el Caribe, 2006.

⁶⁷ Contenido: Aspectos previos; La reforma del Estado; La evolución hacia la Nueva Gestión Pública; La reforma de la justicia; La nueva reforma: la mejora en la organización o gestión judicial; La revolución de los despachos judiciales; La revolución de la evaluación del desempeño.

⁶⁸ Ex Vice Ministro de Justicia durante el Gobierno de Transición, ex Secretario Técnico de la CERIAJUS. Profesor de la Escuela de Graduados de la PUCP.

⁶⁹ Parten de la afirmación de Milton Friedman, premio Nobel en Economía, quien señala como una de las bases de funcionamiento del libre mercado la existencia de un Estado de Derecho y un Poder Judicial que defienda las libertades y la propiedad privada de los individuos.

Otros plantean un sustento más amplio a lo económico. La justicia constituye una de las condiciones de vida de las y los ciudadanos y el Estado, al promover la efectiva vigencia de los derechos fundamentales, debe desplegar una enérgica actuación para que el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva constituya una realidad y no una mera expectativa. Además, se tiene presente que el Judicial es un órgano clave para la vigencia del Estado de Derecho y por ello su desarrollo y funcionalidad es trascendental en todos los aspectos de la vida en la comunidad y no solo en el aspecto económico, que es solo una variable de todas las existentes.

Me inclino más por esta segunda opción. Más democrática, más inclusiva, más acorde con considerar la dimensión humana del problema. Si bien el enfoque de análisis económico tiene una pretensión amplia que intenta explicar todo según las variables del mercado, creo que no todo gira en el aspecto del modelo económico que busca considerar un ámbito fundamental desde la justicia para asegurar el desarrollo y viabilidad de la inversión. Por cierto, escoger esta posición no niega la necesidad de que el sistema judicial asegure la seguridad jurídica y contribuya al desarrollo económico con reglas predecibles y claras, que permita a los agentes del mercado —o mejor, a las personas— desenvolver sus conductas según los códigos de conducta de una sana convivencia y respeto, a menores costes o, mejor, con un enfoque del más amplio acceso a la justicia.

Plantear estas dos alternativas considera posibles caminos diferentes. La globalización en la perspectiva del modelo económico busca estándares en donde los Estados cuenten con una base más o menos homogénea. En el ámbito de la justicia se ha buscado darle un trato más o menos similar, construyendo un modelo de justicia globalizado desde un empuje internacional: reforma procesal penal, métodos alternativos como conciliación extrajudicial obligatoria y el arbitraje comercial, oralidad en los procesos, enfoques de carrera judicial para garantizar la independencia, más recursos para la justicia, más transparencia, entre otras iniciativas, todas las cuales formulan una estrategia que más o menos se ha seguido. Pero el sustento de todo ello en el ámbito de la globalización ha sido justificar la reforma para promover y asegurar la inversión. Es así que el trabajo del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo se ha desarrollado considerando este aspecto que, si bien no es equivocado, no explica la rica dimensión que implica la reforma de una justicia en relación a la calidad de vida.

El tema no es irrelevante. Encontrar las justificaciones a acciones que se buscan insertar dentro de un modelo estándar puede ser difícil. Los organismos

multilaterales encontraron un modo de intervención que ha buscado coherencia desde la perspectiva de la inversión y el desarrollo económico de los mercados. La meta es que si promovemos una reforma judicial y logramos éxito en los resultados, el flujo de capitales y la inversión llegarán. Suena bien, suena lógico y, reitero, algo de verdad debe tener.

Pero algunos señalan que, en realidad, ello no necesariamente genera una relación causa-efecto. Es decir, no necesariamente sistemas judiciales confiables son los que permiten la inversión o flujo de capitales como rezan permanentemente algunos. El caso más cercano que pone en cuestión esta tesis de la banca multilateral es el del Perú. Aunque con uno de los sistemas judiciales menos confiables de la región, con cifras que apenas llegan en promedio al 12% de respaldo ciudadano a su accionar y señalado, además, por altos grados de ineficacia, ineficiencia y corrupción, el país ha tenido y sigue teniendo un flujo de inversiones positivo. Según el Informe Mundial de Inversiones 2007 de la Conferencia de Comercio y Desarrollo de Naciones Unidas (UNCTAD), la Inversión Extranjera Directa (IED) aumentó en el Perú en 34%, y ocupó en nuestro país el séptimo lugar en América Latina y el Caribe. En el 2006, aún siendo un año electoral, nuestro país recibió de inversión 3.500 millones de dólares. El crecimiento de la economía supera el 7% anual y hace escasas semanas una firma clasificadora de riesgo canadiense otorgó el grado de inversión al Perú.

Esta historia aún es más compleja si observamos la situación en la década de los años 90. En ella, el enfoque de seguridad jurídica no era la regla y, por el contrario, precisamente la justicia estuvo intervenida fuertemente por la dictadura; fue utilizada instrumentalmente y de modo arbitrario. Aun a pesar de ello, la inversión continuó, como si se desarrollara por caminos diferentes.

En ese sentido, los enfoques de intervención política de la judicatura o de enorme desconfianza ciudadana, que incluye por cierto al sector empresarial, no ha significado una afectación al modelo económico, dado que la inversión ha continuado y continúa a la fecha, sin una reforma de la justicia sustantiva y productiva. Pero esta no es solo una particularidad del Perú. Países con sistemas judiciales poco confiables no detienen los flujos de inversiones (quizás los pueden disminuir o atenuar, pero no lo contienen), y es más bien propio considerar que es un conjunto de factores los que aseguran o impiden ello.

Así, en un escenario académico debemos cuestionar los conceptos y ver cómo estas verdades universales son válidas o no. De la constatación empírica pareciera que reforma judicial e inversión no funcionan necesariamente conectados o al menos no totalmente.

Pero esta mayor visibilidad de la justicia tiene su causa en una serie de elementos y creo que allí está la clave para entender la necesidad de una reforma judicial. Uno de ellos es que el sector judicial ha incrementado su importancia en la escena de los Estados: su contribución al Estado de Derecho es esencial para la protección de los derechos fundamentales (factor contramayoritario) y en eso ha asumido un protagonismo no visto antes. Sus niveles de acceso son más importantes hoy, por lo que el volumen de casos ha crecido de manera importante. En Brasil, el número de casos durante el período 1997-2004 se duplicó, y este fenómeno se ha replicado en la región de manera importante, a tal punto que en el Perú la carga anual de casos ingresados supera el millón cien mil expedientes anuales, cuando apenas en 1994, hace 13 años, ingresaron 561 mil expedientes.

Esta visibilidad se manifiesta en el hecho efectivo que más gente acude a la justicia, pero los servicios que se reciben no son los adecuados, debido a que por lo general con la misma infraestructura y recursos se debe atender a más personas. Y no son adecuados debido a que han sido superados por la realidad, por el hecho de que no se mejoraron los procesos (no se realizó una reingeniería que permita afrontar nuevos escenarios y corrija distorsiones en la administración de los flujos de estos procesos), no se tecnificaron los mismos y no se incorporó con inteligencia la informática como una herramienta de apoyo. En esto último muchos países invirtieron grandes cantidades de dinero en compra de equipos y, a pesar de ello, el servicio no cambió ni se aceleraron los procesos, lo que ratifica la tesis de que no basta con adquirir tecnología, sino que deben modificarse los modos de trabajo y simplificar los procesos para acelerar los flujos y mejorar los rendimientos.

A ello insertemos los aspectos sustantivos: poderes judiciales que requerían asumir el reclamo de independencia con mayor fuerza y que evolucionaran favorablemente hacia la predictibilidad. Por lo general, las fórmulas utilizadas han sido institucionales: más presupuesto, grandes reformas de códigos, mejores edificios e infraestructura, reformas de los mecanismos de selección, entre otros aspectos. Pero no se apuntó hacia la reforma sustantiva que marque a la propia persona; se apostó tarde por el juez como centro de la acción para el cambio.

Claro, la maduración de la sociedad, el mayor conocimiento de sus derechos (el crecimiento del mercado dirían los economistas) ha ocasionado no solo la ampliación de la demanda de justicia, sino también la ampliación de la oferta de servicios judiciales. En México, el número de jueces federales creció

de 129 en 1970 a 728 en el 2000. En Colombia, el número de jueces creció en 40% en el período 2000-2004. En el Perú en el 2003 eran 1657 jueces y en el 2007 la cifra asciende ya a 2116, lo que significa un incremento del 30% en tan solo cuatro años (toda una reforma silenciosa, pero poco efectiva). Asimismo, apenas en el 2003 eran 10.365 trabajadores; hoy son 14.365.

Además, existe un incremento sustancial de los recursos presupuestales prácticamente en todos los países. En el Perú, solamente en el período 2000-2006, el presupuesto judicial se incrementó: de 486 millones de nuevos soles en el 2000 a 727 en el 2006, es decir, un incremento de casi un 50%.

Adicionalmente al aumento de los recursos presupuestales, ha habido un interés de la banca multilateral por apoyar los esfuerzos de reforma. El BID ha aportado 500 millones de dólares y el Banco Mundial aproximadamente 215 millones a Latinoamérica en el proceso de reforma de la justicia de los últimos años.

Todo ello nos indica que, objetivamente, existe un mayor interés para el ámbito judicial. Hay más casos, más litigantes, mayor oferta, más recursos, pero resultados que no satisfacen. Y no lo hacen debido a que existe una mayor exigencia a los operadores de justicia por servicios eficaces y eficientes, lo que proviene de una nueva cultura que viene imponiéndose en las personas respecto a lo que se espera de la conducta de los funcionarios, así como de la necesidad de cada vez mayores y mejores servicios públicos, que es necesario tener en cuenta dentro de un ámbito mayor, es decir, que escapa al ámbito propiamente judicial. Me refiero al enfoque de reforma del Estado, cuyos grandes rasgos vamos a reseñar brevemente.

LA REFORMA DEL ESTADO

Existe todo un debate para relacionar la teoría de la organización o *management* (disciplina encargada de analizar la manera en que operan las empresas para alcanzar con eficiencia y eficacia sus metas) y la administración pública. Atendiendo a ello, se plantea que para potenciar las capacidades del Estado es preciso introducir conceptos y categorías de eficiencia del sector privado para el ámbito público. Es una nueva manera de enfocar la administración del Estado.

El punto de partida es reconocer que la administración estatal también es una forma de organización y como tal puede ser conceptualizada y mejorada en sus procesos internos, para producir mejores bienes y servicios a los ciudadanos.

Los diversos modelos de organización, en efecto, pueden ser aplicables en su sentido extenso a todo tipo de estructura que agrupa personas para alcanzar metas o fines. Siguiendo este concepto, es obvio que la administración pública siendo una macro organización, que involucra a miles de personas, que gasta un importante porcentaje del PBI.⁷⁰

Pero su finalidad no es gastar el dinero de los contribuyentes. La finalidad del Estado es promover el bienestar de las personas y garantizar la vigencia de sus derechos. En una visión contractualista, el Estado existe para garantizar la vigencia de esos derechos.

En ese sentido, el Estado es quizá la organización más importante en el país y por ello la teoría de la organización no debiera ser ajena. Si el Estado es una organización o muchas organizaciones, un concepto básico es considerar que las organizaciones públicas tienen las mismas necesidades que las organizaciones del sector privado en lo que respecta a alcanzar sus objetivos de una forma eficaz y eficiente. Por ello, se acepta que sus zonas estratégicas o tácticas, sus mandos medios y hasta sus áreas operativas puedan y deban nutrirse de los avances de la teoría de la organización, si bien pensada para el ámbito privado, hoy aplicable a *lo público*.

Alimenta la posibilidad del uso de la teoría de la organización a la administración estatal, cuatro aspectos centrales:

- Ha adquirido nuevas funciones y objetivos que han originado sustanciales cambios en su composición y estructura.
- Requiere de tratamientos analíticos-científicos, ya que se trata de una realidad social, política y organizativa.
- La gran cantidad de recursos (financieros y humanos) con que cuenta ha puesto de relieve la necesidad de mejorar la gestión en un enfoque de eficiencia y mejora de sus resultados.
- Tienen las mismas necesidades que las organizaciones del sector privado en lo que respecta a alcanzar sus objetivos de manera eficaz y eficiente, de forma tal que pueda nutrirse a partir de los conocimientos, herramientas y avances de la teoría organizativa.

No obstante lo anterior, no es posible equiparar a las organizaciones públicas y privadas. Eso sería un procedimiento muy simple y hasta un error, pues existen diferencias importantes. Quizás la más notable sea que tienen una

⁷⁰ En nuestro país el PBI alcanza casi 90 mil millones de dólares al 2007, y el presupuesto de ese año era de 20 mil millones de dólares, lo que implica que solo la administración estatal gestiona casi el 22% del PBI.

enorme diferencia en cuanto a su orientación la administración pública da relevancia a valores propios del entorno público como la participación democrática, la transparencia, la justicia y la equidad en el trato; en cambio, el fin de las organizaciones privadas están movidas generalmente por el lucro. Además, los organismos públicos no escogen el ámbito de su actuación, sino que les viene definido por la Constitución y las leyes; el sector privado determina su labor allí donde se puede obtener beneficios, y es en la administración evidentemente disímil. Aunque las instituciones gubernamentales tienen algunos privilegios y posibilidades coercitivas que no son usuales en el sector privado, el entorno de la gestión pública es mucho más complejo y rígido que el de la organización del sector privado, y los requisitos de negociación y transacción son mucho mayores.

Es preciso tener en cuenta que existen pocas presiones estructurales en el sector público que conduzcan a una mayor eficiencia de la gestión. Esas presiones son fundamentalmente externas (políticas fiscales, laborales, de mercado). El ámbito privado, en cambio, solo se mueve con el enfoque de eficiencia pues de lo contrario no podría subsistir.

Por su lado, el grado de visibilidad del sector público es mucho mayor, y está sometido a una mayor presión de transparencia. El sector privado no requiere actuar con transparencia. La administración pública está obligada, a diferencia del sector privado, a actuar según principios de equidad, consistencia, no arbitrariedad y control jurisdiccional sobre sus actuaciones, lo que conduce a una centralización y burocratización. El sector privado no tiene nada de eso.

La gestión de los recursos humanos está mucho más condicionada en el sector público, y es muy difícil premiar la excelencia en el trabajo. Además, la gestión de los recursos financieros es muy rígida, dadas las formalidades presupuestarias y el control del gasto, con el uso de procedimientos muchas veces engorrosos para evitar prácticas de corrupción. En el sector privado, la gestión financiera es muy flexible y las compras se realizan bajo el mismo criterio de eficiencia.

Finalmente, debe considerarse que en el ámbito público no existe la sensación de riesgo, debido a que predomina la permanencia de la institución. Es muy bajo el riesgo de desaparecer. En el ámbito privado ello puede ser constante, lo que incentiva a otro tipo de conductas.

Aun con estas diferencias, que generan espacios de actuación diferentes, no cabe duda de que la búsqueda de alcanzar metas y resultados (eficacia), la

optimización del uso de recursos (eficiencia) y el enfoque de prioridad a los «clientes» o usuarios, motiva un cambio sustantivo sobre la manera en que la organización estatal se estructura. De esta forma la mejor gerencia para el cumplimiento de fines públicos parece ser una herramienta muy eficaz. Y vaya que lo es en el enfoque de la llamada *Nueva Gestión Pública*.

LA EVOLUCIÓN HACIA LA *NUEVA GESTIÓN PÚBLICA*

Por décadas, a partir de los años 50, ha sido indudable el rol promotor del Estado. El Estado tenía que tener un papel estratégico en la promoción del progreso y en la acumulación de capital, además de tener la responsabilidad principal de garantizar la razonable distribución del ingreso.

Ello llevó al Estado a un crecimiento explosivo, no solo en el área de regulación, sino en el campo social y empresarial. El pasar de los años implicó cambios del sistema político y la transformación del sistema económico y productivo, cargando a la administración pública con nuevas funciones de intervención directa en la economía, la prestación de servicios y de negociación entre las distintas fuerzas económicas.

Aumentó con ello el número de empleados públicos y se convirtió en lo que algunos han denominado un Estado *social-burocrático* donde, para promover el bienestar social, se contrataba directamente como funcionarios a profesores, médicos, enfermeras, asistentes sociales, artistas, etcétera. El Estado tenía que solucionarlo todo, e implicarse incluso en áreas que usualmente corresponden al ámbito privado, como la empresarial.

Sin embargo, aparecieron distorsiones. Las empresas públicas se tornaron deficitarias e ineficientes al adoptar patrones burocráticos de administración. Para el desarrollo de las tareas a su cargo, la administración también se hizo poco eficiente para atender las demandas de los ciudadanos. Peor aún, el Estado comenzó a ser poblado por personas afines a los partidos y como una suerte de botín que debía ser tomado al ganarse las elecciones. Sin duda la absoluta distorsión de la funcionalidad de *lo público*.

Pero desde los años 70s y 80s comenzó a iniciarse un proceso de resquebrajamiento de esta vieja estructura. Más gente comenzó a ser consciente de su dimensión humana y se inició un proceso de mayor reclamación de derechos, como producto de la evolución del denominado derecho internacional de los derechos humanos y del constitucionalismo durante la segunda mitad del siglo xx. El Estado no podía manejar financieramente las deudas y gastaba

más de lo que tenía. Así, el Estado se transformó de agente de desarrollo en un obstáculo, y generó déficit, inflación y, contrariamente a su misión, más pobreza.

La globalización impuso una presión adicional para el cambio. No solo por la vieja ineficacia del Estado, sino ahora para la necesidad de cambiar con el objeto de ser competitivos.

La crisis económica de los años 80 (recesión internacional) redujo fuertemente la tasa de crecimiento de los países centrales a la mitad de lo que fuera, a inicios de los años 70. Produjo un estancamiento de 15 años e influyó en el colapso del Estado soviético. Esta crisis tuvo como causa fundamental la crisis del Estado, que se expresó en tres ámbitos: crisis fiscal, crisis en el modo de intervención económico y social y crisis en la forma burocrática de administrar el Estado.

La aceleración del desarrollo tecnológico en la segunda mitad del siglo xx fue también un factor. La economía se globalizó (a partir de la reducción sustantiva de los costos de transporte y comunicación), y se tornó mucho más competitiva e integrada. Entonces los Estados comenzaron a perder autonomía y las economías cerradas dejaron de ser efectivas.

De esta forma comenzó la gran crisis de los años 80. Crisis que produjo como resultado la necesidad de adoptar cambios en la estructura y funcionalidad del Estado; cambios e innovaciones que son los ejes rectores de la nueva visión de la administración pública.

Pero también se dio un aspecto particular: la administración pública se ubicó en una encrucijada: por una parte, las nuevas tendencias obligaban a los Estados a disminuir su participación en las economías nacionales (Estado mínimo); pero, por el otro, se exige al Estado aumentar su eficacia y responsabilidad. Es decir, se parte de la premisa de que un Estado mínimo es un imperativo de nuestros tiempos (entendiéndose a este como poco interventor en la economía). Pero se exige que el Estado resuelva todos los problemas sociales. Además, hoy existen mayores demandas ciudadanas que requieren respuestas del Estado.

¿Qué plantean estas nuevas exigencias? Una modernización del Estado, a fin de adaptarlo a los nuevos retos. Las grandes líneas de reforma estatal son las siguientes:

- Un rediseño de estructuras administrativas para mejorar la responsabilidad de quienes están a cargo de gestionar la administración

- Transformación de culturas burocráticas, introduciendo nuevos valores en la gestión
- Flexibilización de los sistemas de función pública, diseño de políticas de recursos humanos
- Apertura hacia la sociedad (transparencia y rendición de cuentas)
- Enfoque a los administrados de usuarios o «clientes»
- Orientación hacia la calidad

Todo ello se empaqueta en lo que se ha venido a denominar la *nueva gestión pública* (NGP), un movimiento destinado a incrementar la eficacia y la eficiencia de la administración estatal. No solo constituye un enfoque renovador que oxigena al Estado, sino que es una respuesta lógica frente a los peligros que existen para contar con una administración que no responde a las expectativas ciudadanas. Así, la legitimidad del sistema mismo se sostiene por una administración que funcione de modo aceptable.

Se trata de criterios importantes. Pero no hay que olvidar un elemento central: la administración pública debe moverse también a través de criterios de orden político; en ese sentido no todo es eficacia y eficiencia. Se debe tener una base democrática que fije la legitimidad. Se trata de un sano equilibrio, en donde se configura la necesidad de que exista democracia con eficacia y eficiencia. Ello se concentra en lo que modernamente se conoce como gobernabilidad, que implica el uso legítimo del poder, pero considerando la estructuración de políticas públicas que se ejecuten de manera razonable y con aceptación ciudadana.

Existe, pues, un nuevo enfoque. Es lo que se llama la NGP, que es la manera moderna de considerar todo este movimiento. Tiene aproximadamente dos décadas y es un concepto que busca significar una serie de principios que definen la nueva forma de pensar la gestión gubernamental y nuevas pautas de desempeño institucional.⁷¹

Representa un cambio importante que convierte a la administración estatal en una estructura que asume mayor responsabilidad frente a los habitantes (se siente obligada a responder a estos), asume su labor con una mayor flexibilidad (sin desconocer el ordenamiento se plantean estructuras más flexibles) y se busca instaurar una posición gerencial.

⁷¹ La cuna de la NGP es Inglaterra; luego se expandió a Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda. De allí a muchos otros países. Es un término y concepto que comenzó a ser usado desde inicios de la década de los 80, impulsado por la gestión de Margaret Thatcher

Implica la superación del paradigma del modelo técnico-burocrático de Weber. Tanto así que se denomina también *modelo post burocrático*. Plantea la introducción de modelos de gestión privada dentro de la administración pública. Destaca el papel de la información, informática, presupuesto, control de gestión, liderazgo y administración de recursos humanos. Se efectúa, además, por la vía de la adopción de las técnicas del *management* privado y las buenas prácticas o *benchmarking* que comienza a darse en todo el mundo.

El nuevo enfoque obliga a generar una nueva cultura de gestión que empieza por abandonar inercias, costumbres y reglas no escritas que han prevalecido y que sin duda constituyen los principales obstáculos para el cambio y el establecimiento de planes y programas de modernización que a menudo fracasan, precisamente, porque el peso de aquellos factores resulta una gran carga que define el comportamiento de los funcionarios en las instituciones del sector público.⁷²

Esta nueva visión de la administración ha venido siendo desarrollada por países desarrollados, fundamentalmente. En el marco del proceso de globalización, en el caso de los países latinoamericanos, luego de las reformas de primera generación —apertura, ajuste económico, desregulación, privatización y reformas financieras— la reforma del Estado que busca incorporar los elementos de la NGP ha avanzado muy poco.⁷³

No cabe duda de que la NGP es la que alimenta la nueva visión del Estado en el mundo moderno, muy enfocado a la satisfacción de las personas. Ello se plantea como una revolución que implica la caída de los viejos paradigmas y la construcción de unos nuevos, en donde el servicio, la calidad, la eficacia, eficiencia y los atributos de una organización moderna, buscan una mayor y

⁷² Es un producto que ha venido siendo aplicado durante el fenómeno de la globalización económica. Muchos organismos económicos mundiales lo propugnan, principalmente el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la OCDE (Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico, entidad compuesta por los 30 países más ricos del mundo).

⁷³ En 1998, los 25 países miembros del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) suscribieron el documento «Una nueva gestión pública para América Latina», en donde se definió la agenda de la Reforma Gerencial para los países de la región. En este documento se afirma: «América Latina pasó por una gran crisis en la década de 1980 y está buscando la superación de la misma a lo largo de los años 90. Ya existe una conciencia de los errores cometidos por las reformas anteriores, y por eso es preciso asumir la Reforma Gerencial, para la cual América Latina ya está preparada, como el instrumento fundamental para hacer al Estado capaz de actuar positivamente en pro del desarrollo económico sustentado, de la mejor distribución de la renta y de la consolidación de la democracia». Ver: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 1998. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043302.pdf>

mejor sintonía con los ciudadanos. Opera ello para toda la administración estatal y busca, por cierto, superar esquemas indiferentes a las nuevas valoraciones.

Muchas entidades públicas han buscado y pretenden modernizar sus viejas estructuras a partir de este nuevo enfoque. Pasa en la administración pública del Ejecutivo y de los demás órganos constitucionales autónomos. De hecho un justificativo de la reforma de la justicia, aunque no esté explicitado, es la necesidad de adaptarse a los nuevos paradigmas de la gestión pública. Por ello se considera que la reforma judicial se inserta dentro de una mayor: la reforma del Estado.

Sin embargo, a pesar de la importancia que tienen estos nuevos enfoques, no ha habido éxito en su instauración en el Perú. La reforma del Estado en nuestro país no se ha implantado, producto de la falta de empuje o liderazgo en estructurar la modernización dentro de las políticas públicas (en verdad no existe una política pública de modernización de la administración). Debe considerarse que la ejecución de estas políticas son muy difíciles, pues normalmente las viejas estructuras suelen ser reacias a los cambios y en todo caso son procesos que toman años en ser implantados por completo, ya que implican cambios culturales de gran importancia.

En el Perú, salvo excepciones de experiencias exitosas de reforma como la SUNAT, la Superintendencia de Banca y Seguros, la Contraloría General de la República, y algunos órganos reguladores, entre otros, no ha habido aún un enfoque de modernización claro de las organizaciones estatales. Esta es la razón por la que los Estados en Latinoamérica adolecen de serios problemas de legitimidad, lo que implica riesgos para la democracia que viene sosteniéndose en la región en muchos casos con serios inconvenientes en donde, si bien no existen problemas *con* la democracia, sí lo existe *en* la democracia,⁷⁴ debido a que esta no está respondiendo a todas las expectativas sociales. Este es el origen de los nuevos populismos latinoamericanos.

En el ámbito judicial este aspecto es crucial. Estructuras arcaicas, escasamente tecnificadas, divorciadas del entorno social, involucradas en un proceso de corporativismo profesional muy fuerte, con niveles de corrupción y escasa transparencia, congestionadas, con una alta morosidad en la tramitación de los procesos, entre otros aspectos, son los componentes de una enorme crisis que ha generado desde hace años un enorme consenso respecto de la necesidad de

⁷⁴ Informe *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. PNUD, 2002.

iniciar y sostener una reforma para superar la situación crítica expresada en bajos índices de confianza.

Obviamente, el escenario crítico descrito choca frontalmente con la nueva visión que existe desde los ciudadanos, ya que el servicio de justicia ha caído desde hace años en un antagonismo con las necesidades de las personas y el Estado está en la obligación de superar esta brecha entre las expectativas y el servicio que se brinda, pues ello está ocasionando serios problemas a la legitimidad no solo del sistema judicial, sino del propio esquema político.

Por ello, el cambio de la justicia en el Perú tiene una perspectiva muy clara: se requiere de una reforma de verdad. Una reforma que se adhiera a esta nueva visión de la gestión pública moderna y que asuma la visión del usuario como un aspecto central, que no existe en la actualidad.

LA REFORMA DE LA JUSTICIA

Un excelente texto que resume el errático tratamiento de la reforma judicial peruana ha sido escrito por Linn Hammergren⁷⁵ que es recomendable leer para ubicar la línea de tiempo de este proceso. Aun antes de que se inicie el movimiento internacional de la reforma judicial, ya en el Perú se hablaba de la reforma judicial. Si bien ha habido diversos episodios en la historia republicana que se han denominado reformas judiciales, muchos de estos (en realidad, la gran mayoría) han sido pretextos de intervención política en la judicatura.

No obstante, lo acontecido en el último tercio del siglo xx es especialmente relevante. Lo es debido a que el sistema de justicia atravesó cambios dramáticos que le cambiaron el rostro. No me refiero a la destitución de magistrados operada bajo la dictadura de Velasco (una vez más una dictadura que destituye jueces), ni a la falta de independencia que exhibió el Poder Judicial en estos años (algo lamentablemente usual en nuestra historia y quizás uno de los problemas seculares de la justicia peruana). Se trata de la serie de sucesivos cambios que operaron en la justicia y que llevaron a modificar su estructura misma en lo funcional y en su propio contorno institucional.

La dictadura militar de Velasco inició entonces un proceso que buscaba superar la vieja visión de un Poder Judicial tradicional, para buscar un desarrollo mayor de ciertos temas más sociales. No fue un proceso fácil y lo

⁷⁵ HAMMERGREN, Linn. *La experiencia peruana en reforma judicial. Tres décadas de grandes cambios con pocas mejoras*. En: PÁSARA, Luis (compilador). Consorcio Justicia Viva. Lima, 2004. pp. 289.

tradicional no pudo ser quebrado,⁷⁶ pero se abrieron nuevos espacios que facilitaron el acceso a la justicia de sectores que antes no habrían podido hacerlo y con una mayor sensibilidad social. Además, se implicó un proceso de apertura a sectores de abogados que antes no lo hubieran podido hacer,⁷⁷ y se incorporó a un número importante de nuevos magistrados.

Al retornar la democracia con la Constitución de 1979 se introdujeron una serie de cambios sustantivos. La creación del Consejo Nacional de la Magistratura, del Ministerio Público, reinstalación del Ministerio de Justicia, desaparición de los fueros privativos y creación del Tribunal de Garantías Constitucionales, fueron los aspectos de reforma institucional más importante para el modelo. Luego, conforme se dio en muchos países, se inició un proceso de modificaciones a nivel legislativo importante: el nuevo Código Civil, el Código Procesal Civil, los Códigos Procesales Penales, la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, entre otras que buscaban *cambiar realidades* por sí mismas. El modelo de reforma por la legislación se agotó a inicios de los años 90, cuando el movimiento reformador internacional invade la región y se entiende que la reforma es un proceso integral que involucra no solo cambios legislativos, sino de prácticas, procesos, modo en la prestación de los servicios, la gerencia de lo administrativo, la necesidad de mejores prácticas, entre otros aspectos, que se adicionan a los tradicionales.

Es entonces que llegó la reforma judicial fujimorista que, finalmente, como se ha comprobado, fue un pretexto para la intervención, con la particularidad de una espectacular e inusitada inyección de recursos de casi 100 millones de dólares. Con esa cantidad de recursos era lógico que algo se haga como efectivamente ocurrió, pero se olvidó que en el enfoque modernizador no puede descuidarse el ámbito institucional: la independencia.

Lo que queda de toda esta experiencia acumulada es que estamos en un país que ha tenido cambios dramáticos en su sistema judicial en un periodo muy breve, cambios que han delineado un modelo diferente en muy pocos años y que se han debido, fundamentalmente, a cambios de diseño legal-institucional, pero no de orden cultural.

Luego de la caída de la dictadura fujimorista y de la recuperación de los espacios democráticos, incluida la recomposición de atribuciones de las

⁷⁶ Ello se sustenta por el hecho de que en lo laboral se tuvo que crear un fuero especial (el Fuero Privativo de Trabajo). En lo agrario, la jurisdicción de Tierras.

⁷⁷ CIUDAD, Teresa y Alonso ZARZAR. *El Juez peruano en el Banquillo*. Lima: Editorial Consejo Latinoamericano de Derecho y Desarrollo, 1984. p. 294.

instituciones del sistema de justicia que fueron tomadas, se impuso un modelo particular que es el que caracteriza hoy nuestro sistema judicial y que quiero señalar brevemente como una consideración central de la forma en que nos organizamos hoy.

El sometimiento de muchos estamentos del Poder Judicial, Tribunal Constitucional y Ministerio Público, durante los años 90 implicó un profundo proceso de autocrítica en las más altas autoridades judiciales. No solo se recusó la actuación de muchos magistrados que renunciaron a su deber e ingresaron a la red de corrupción del gobierno de entonces para enriquecerse ilícitamente, sino de aquellos que sirvieron a la dictadura para perseguir a opositores al régimen y de quienes se prestaron para violar derechos humanos de miles de personas inocentes que terminaron detenidas.⁷⁸

Considerando esta historia, el Poder Judicial ha reaccionado de una manera positiva no solo reconociendo la seria situación de la justicia, es decir, realizando una severa autocrítica,⁷⁹ sino buscando recuperar espacios políticos-institucionales que siempre dejó de lado. Una de las peculiaridades del gobierno judicial es que debe buscar enfatizar la defensa de la independencia judicial;⁸⁰ el liderazgo de quienes gobiernan la institución judicial se debe dar no solo desde una perspectiva de funcionalidad ejecutiva de la institución haciendo que funcione de manera óptima, sino considerando la defensa del fuero judicial frente a cualquier injerencia que busque afectar la independencia de cualquier juez.

¿Se cumple ello en el Perú? Diríamos que el sentido que se ha buscado reforzar es la autonomía judicial en la perspectiva —equivocada por cierto— de que una mayor autonomía del órgano judicial conducirá a una independencia de los jueces. En muchos casos ello se debe a la confusión conceptual entre autonomía e independencia, pero lo concreto es que el resultado de ello

⁷⁸ El Poder Judicial reconoció a través de su Presidente, el doctor Hugo Sivina, en el año 2004, en la ciudad de Huamanga, este accionar lesivo y perverso de muchos magistrados respecto a los derechos de las personas, pidiendo perdón al país por esa conducta.

⁷⁹ En su discurso al inaugurar el año judicial 2002, el Presidente de la Corte Suprema, Oscar Alfaro, señaló que el Poder Judicial atravesaba una de las peores crisis de su historia.

⁸⁰ Esta idea es importante tenerla en cuenta. En el modelo europeo si bien no se habla de Poder Judicial, el órgano judicial es el que administra la carrera judicial y, como tal, realiza la función de protección de la garantía institucional de independencia, mientras que es el Ministerio de Justicia quien administra el presupuesto y verifica el correcto aspecto funcional. La creación de Consejos de la Judicatura en Europa buscó, precisamente, reducir el espacio de poder de los Gobiernos en la justicia, organizando mejores sistemas de selección de jueces. Pero el gobierno judicial tiene un enfoque distinto del nuestro, que garantiza efectivamente la independencia.

es un modelo que está construyendo un aparato autárquico, que está consolidando una cultura corporativista que ya existía y existe hoy, pero que está creciendo de una manera preocupante y que ocasiona problemas tan graves como los que se ubican del otro lado cuando no existía independencia.

Cuando nos referimos a una cultura corporativista, aludimos a la manera en que se desarrolla la pertenencia del conjunto de operadores que laboran en el Poder Judicial, con ciertos llamémoslos anti-valores de lo que corresponde a la transparencia, *accountability* o rendición de cuentas. En el corporativismo, los magistrados se sienten pertenecientes a un grupo, y no se consideran obligados más que en el sentido de su pertenencia a dicho grupo; lo que está fuera, es decir, el entorno social, no tiene importancia y no se sienten obligados a considerar sus expectativas, presencia, inquietudes. Solo hablan a través de sus sentencias.

El afianzamiento de la autonomía, expresada en el autogobierno judicial no tiene por sí nada de malo. De hecho, si la Constitución le otorga un estatus de autonomía, ello debe ser desarrollado en los hechos con toda fuerza. No obstante, ello no puede justificar la existencia de circunstancias en donde se consoliden escenarios de autarquías dentro del Estado que expresen situaciones de no compromiso con los usuarios, ni de negación de la necesaria coordinación interinstitucional para la mejor prestación de los servicios. La autarquía genera islas de indiferencia y falta de participación que, a su vez, genera muchos problemas en un servicio integrado en donde participan muchas instituciones, como ocurre en el sector justicia.

¿Cómo hacer una reforma procesal penal en un sector con autarquías muy marcadas? Es difícil, y es una de las razones por las que en muchos países estos procesos han sido muy complejos.

Peor aún: esta situación refleja una circunstancia bastante más grave. La autarquía genera un tema de monopolio institucional, en donde el Poder Judicial se considera, por el extremo de la autonomía institucional, como el único calificado para hablar de reforma judicial y para proponerla.⁸¹

⁸¹ Esto es un error. Cuando nos referimos a políticas públicas estamos haciendo referencia a un modo especial de decisiones que se toman en el ámbito político para atender los problemas de los ciudadanos, controlar sus comportamientos o satisfacer sus demandas. Apunta, en una palabra, a soluciones. Debe considerarse que la búsqueda de soluciones a los problemas implica la necesidad de tomar decisiones, lo que pasa por verificar y analizar las alternativas que casi siempre existen para abordar las dificultades existentes. Desde la perspectiva técnica muchas veces la adopción de la fórmula de solución, suele ser sustentada debidamente bajo el análisis costo-beneficio. Pero no siempre es técnica la base de análisis; muchas veces es el ámbito político el que determina la decisión, la que se sostiene no necesariamente

De esta forma, como dice Linn Hammergren, un Poder Judicial absolutamente independiente, que solo responde ante sí mismo (no responde ante nadie), representa un problema tan grande como el de una rama absolutamente dependiente.⁸²

En ese sentido, el fenómeno que advertimos se ha dado con ciertos altibajos desde la restauración democrática, lo que pone en evidencia que es preciso trabajar en una línea más homogénea de nivel colaborativo y de apertura. De hecho, la actual gestión del Poder Judicial ha regresado a un estilo más abierto que su antecesor, quien cerró el judicial a toda perspectiva ajena, en la más clara expresión del corporativismo judicial de los últimos años.⁸³ Sin embargo, esta situación configuró los peligros que puede encerrar estas nuevas perspectivas que, reclamando la mayor independencia, cierra sus fronteras hacia adentro.

Entonces, esta nueva línea super autonomista reclama la reforma judicial para sí. Nadie más está legitimado a estructurar la reforma judicial que el Poder Judicial, los jueces. Son ellos los que deben confeccionar las políticas públicas en materia de justicia de manera exclusiva y excluyente, y con ello dejan fuera de juego al Poder Ejecutivo, a otras entidades conformantes del sistema y a la comunidad, que no está satisfecha y quiere que el servicio de justicia cambie.

Esta ha sido la perspectiva desde la restauración democrática y responde, sin duda, al intervencionismo de que fue objeto el judicial durante el fuji-

por un carácter técnico, sino que tiene otras valoraciones. Las políticas públicas requieren de apoyos políticos para su adecuada implantación, pero también perspectivas técnicas que produzcan la viabilidad necesaria, así como costos tolerables. En buena medida que sean realizables y no políticas demagógicas. Las políticas públicas pueden ser de dos tipos: las que corresponden a políticas de Estado y las que pertenecen al ámbito propiamente del gobierno. Entre las primeras destacamos aquellas que comprometen a todos los sectores y en la que participan todos los órganos del Estado e incluso la sociedad para su formulación. Destaca aquí la determinación de las políticas públicas judiciales, que corresponden a los programas de reforma que se ubican precisamente aquí debido a que es una preocupación de todos los sectores y por la especificidad de la autonomía institucional. Por cierto, el Poder Judicial podrá discernir e implantar a su interior políticas públicas. Pero su efecto puede ser limitado. Lo será debido a que, como hemos visto, la característica esencial de estas es que tengan y cuenten con los necesarios apoyos políticos que permitan, en primer lugar, la decisión de llevarlas adelante. Los efectos que pueden producir las políticas judiciales propias son importantes y deben hacerse. No obstante, sin que exista un apoyo más decidido para que estas tengan prioridad en la agenda pública, no logrará, en efecto, imponerse frente a otras alternativas.

⁸² HAMMERGREN, Linn. Independencia judicial y rendición de cuentas: el balance cambiante en las metas de reforma. http://www.cejamericas.org/doc/documentos/ren_cuentas.pdf

⁸³ Lamentablemente, esta posición afectó la idea de la ejecución del Plan de CERIAJUS, y es, desde mi perspectiva, Walter Vásquez Vejarano el verdugo de dicho plan.

morismo. De este modo, fue creciendo cada vez más esta visión autárquica, que tiene sus matices derivados del estilo de quien dirija la Corte Suprema. Sin embargo, es claro que esta no es una opción solo de la Presidencia, sino particularmente de la propia Sala Plena de la Corte, quienes consideran que el mejor modo de construir la autonomía es volcarse hacia adentro y monopolizar la reforma judicial.⁸⁴

Esta perspectiva contradice lo que ocurre en otros países, en donde la articulación de políticas públicas en materia de justicia se realiza desde diversas direcciones: el Congreso, el Gobierno, la sociedad. Es que es difícil que no sea así, pues si, como dicen, la guerra es un asunto muy complejo para dejarlo solo en manos de los militares, la reforma de la justicia es algo tan importante que es difícil dejarlo solo en manos de los jueces.

De hecho, en el Perú, el Plan de la CERIAJUS y el llamado Acuerdo Nacional por la Justicia, fueron intentos muy serios para definir propuestas integrales de reforma, que se quedaron en mi concepto por dos circunstancias lamentables: i) la perspectiva autárquica señalada de la propia Corte que no permite la injerencia externa; y, ii) la indiferencia de los sectores políticos respecto a los problemas de la justicia.

En cuanto a lo primero, la Corte no asumió el Plan de la CERIAJUS a pesar de que este tenía muchos proyectos que no requerían medidas legislativas y que no tenían sino costos marginales de aplicación.⁸⁵ Simplemente hubo una apatía frente al plan porque lo hicieron otros, escudándose siempre en el pretexto de la falta de fondos para su implantación, lo que no era cierto. Hubo una real falta de voluntad en su aplicación. Lo mismo podemos decir en cuanto a las políticas que definió el Acuerdo Nacional por la Justicia.

⁸⁴ La Corte Suprema desde el 2001 ha optado por fortalecer la autonomía de una manera bastante fuerte, e hizo del reclamo presupuestal su principal bandera de autonomía. El discurso es el mismo que siempre ha mantenido el PJ, pero no sabemos si tiene en verdad sentido, dados los incrementos que ha tenido en la última década. En todo caso, esta perspectiva se ha prolongado bajo el reclamo de que es un Poder del Estado. El proceso de conflicto de competencias con el Poder Ejecutivo sobre el aspecto presupuestal en el año 2004 podemos decir que es la máxima definición sobre la materia (Exp. N° 004-2004-CC/TC). Las gestiones de Oscar Alfaro y Walter Vásquez fueron bastante cerradas en cuanto a la posibilidad de estructurar un proceso de reforma abierto, y no aceptaron críticas inclusive desde dentro (recuérdese el apercibimiento que recibió el magistrado Sergio Salas por criticar la inercia de la Corte); Hugo Sivina, y actualmente Francisco Távara, procuró y procura, respectivamente, una política de apertura, pero que, como ya dijimos, puede enfrentarse internamente a lo que piensan sus colegas. Así, el problema se mantiene a pesar de quien lidera la Corte.

⁸⁵ CERIAJUS planteó un esquema de ocho áreas de acción que articulaban inclusive proyectos de ley y una serie de proyectos no legislativos a realizar.

Respecto al segundo aspecto referido a la indiferencia de los sectores políticos, el plan de la CERIAJUS no tuvo un acompañamiento inteligente para hacer seguimiento a las reformas ideadas. No solo no se aprobaron todas las leyes necesarias (probablemente la más importante de todas aún se mantiene pendiente de ser aprobada luego de más de tres años de vigencia del plan: la ley de carrera judicial), con lo que el Congreso no asumió el papel que tenía que cumplir. Pero no solo el Parlamento tiene responsabilidad en este aspecto. Desde mi visión, el propio Gobierno es quien tiene una mayor responsabilidad, al no cumplir su función de dirección política del Estado y, en ello, particularmente de la reforma judicial. La falta de liderazgo de cómo debía asumirse la tarea de la reforma fue fatal para el propósito de implantar el plan de la CERIAJUS. Es una corresponsabilidad entre los gobiernos que transitan desde la vigencia del plan, con los mismos resultados negativos de una falta de reforma. Claro, si nadie ocupa ese lugar, o se pierde o lo toma alguien sin mucho convencimiento.

Darle la responsabilidad íntegra al Poder Judicial de asumir la reforma de la justicia, sin un acompañamiento e interés directo de las demás entidades del Estado es un acto que quita un peso importante al Gobierno, pues finalmente no es su tema. El endoso, sin embargo, es muy oneroso para el Estado, pues si bien se piensa que es un tema que no genera réditos políticos (difícilmente lo será), que es desgastante en términos de recursos y resultados limitados y que es mejor no complicarse la vida, al final, creo que la situación de la justicia no puede ser un aspecto de la vida en comunidad en donde el Estado y, por ende, el Gobierno pueda dejar de preocuparse, pues la justicia forma parte de las condiciones de vida de las personas, de su calidad de vida. Hablamos de derechos fundamentales a los cuales el Estado, y su principal implicado en su dirección (el Gobierno), no puede ser indiferente. De hecho, no considerar este aspecto debilita la legitimidad del sistema mismo y la falta de confianza del Poder Judicial es un problema que debe preocupar también al Gobierno, pues socava la viabilidad del régimen político.

Para eso existe en mi opinión el Ministerio de Justicia. En Chile ese Ministerio ha sido el que lideró la reforma procesal penal y viene liderando un programa de mejora del acceso a la justicia y de reforma civil hacia la oralidad. Similar criterio observamos en Argentina, Bolivia, Brasil, entre otros, en donde son los Ministerios de Justicia quienes tienen un papel protagónico en la reforma de la justicia.

Hay que tener presente como dato que hoy existen dos proyectos grandes de reforma de la justicia en nuestro país. El Banco Mundial con 15 millones de dólares y el proyecto JUSPER de la Unión Europea, con 12 millones de euros. Su impacto aún es bastante limitado y ya empiezan a levantarse las voces críticas respecto a los resultados que se exhibe. Pero en ellos el Ejecutivo tampoco tiene mucho que decir.

Hay un par de temas que poco se conocen y que efectivamente son la excepción a la inercia que se ha visto en el enfoque reformador del Ministerio de Justicia en estos años. Ha habido un avance en los aspectos de acceso a la justicia, con el incremento de defensores de oficio y de las denominadas oficinas de Asistencia Legal Gratuita (ALEGRA), que han crecido en número importante. Pero en el caso de los defensores de oficio, se mantiene cierta precariedad salarial, no se han modificado los procesos de trabajo, no se les brindan en absoluto facilidades como oficinas o computadoras; además, se está a la espera de la nueva ley que regule mejor el desempeño de su actividad. La preocupación, pues, ha sido bastante parcial e insuficiente a pesar del propósito de incrementar el número de funcionarios a cargo de esta tarea importantísima.

El otro asunto existe en la actualidad, es un programa de acción que se viene gestando que ha integrado a nivel técnico a las instituciones del sector (Poder Judicial, Academia de la Magistratura, Consejo Nacional de la Magistratura, Ministerio Público, Ministerio de Justicia, Instituto Nacional Penitenciario y Tribunal Constitucional). Consiste en la formulación de un proyecto de inversión que, invocando las propuestas de la CERIAJUS, del Acuerdo Nacional por la Justicia, entre otras iniciativas, ha elaborado, de acuerdo a los parámetros del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), el Programa de Inversión «Modernización del Sistema de Administración de Justicia para la mejora de los servicios brindados a la población peruana». Gestado en marzo de 2005, es un esfuerzo que implica la elaboración de un programa que tendrá cuatro componentes que son los siguientes:⁸⁶

- Desarrollo del Sistema Electrónico de Información de la Administración de Justicia - SEIAJ.
- Fortalecimiento de las competencias de los operadores del Derecho (involucra tanto personal administrativo como el vinculado con el servicio jurisdiccional).

⁸⁶ Se ha estimado el costo de este programa en el aspecto de inversión en 370 millones de nuevos soles.

- Implementación de los Centros Integrados del Sistema de Administración de Justicia - CISAJ en las especialidades Penal, Civil, Familiar y Laboral (el CISAJ concentra los servicios brindados por el Poder Judicial, el Ministerio Público y el Ministerio de Justicia).
- El componente Fortalecimiento del Sistema Penitenciario.

Este es el programa que, si sigue firme, será el que tome la posta para los proyectos de reforma con financiamiento internacional en actual ejecución. Estimula el hecho que haya habido una integración interinstitucional, aunque hay que ser honestos en decir que esta fue una iniciativa del Ministerio de Justicia en el año 2005, que se estructuró con los mandos técnicos de todas las instituciones del sector y no necesariamente con las cabezas, quienes ya están al tanto de esta iniciativa y han decidido apoyarla con la firma de un convenio hace pocas semanas.

LA NUEVA REFORMA: LA MEJORA EN LA ORGANIZACIÓN O GESTIÓN JUDICIAL

Los problemas de la justicia no son nuevos. Vienen de vieja data y requieren soluciones cada vez más precisas y pensadas técnicamente. La gestión judicial nos provee de soluciones más integrales y mejores para abordar estos nuevos retos, frente a las tradicionales.

Es evidente que hoy la escasez de recursos nos plantea la necesidad de ser más fino en el análisis, pero también en las soluciones. No es suficiente ya abordar el problema de la sobrecarga solo con la creación de juzgados, por ser una solución cara y que no soluciona el problema de raíz. Es necesario introducir otros elementos y variables que permitan que, efectivamente, se encuentre una solución.

La gestión nos ayuda a entender estos problemas y plantear alternativas mejores. Un ejemplo quizás nos ayude a entender el tema. Chile tiene 5 jueces por cada 100 mil habitantes, una de las tasas de oferta de servicios más baja de Latinoamérica (en realidad la más baja), y su nivel de carga procesal es también uno de los más altos: casi 14 mil causas por 100 mil habitantes (Costa Rica es el más alto en América Latina pues tiene más de 22 mil causas por 100 mil habitantes). Estas dos variables (oferta y carga) nos refiere un panorama explosivo: pocos jueces y alta carga; sin embargo, su nivel de confianza es bastante mayor que, por ejemplo, el caso peruano cuya oferta de servicios es mayor (8 jueces por 100 mil habitantes y menos número de casos que en Chile teniendo casi 3 mil casos por 100 mil habitantes). Ello implica que la

cobertura de servicio no es el indicador clave para poder generar una mayor confianza, sino que estará en función de la mejor forma de estructurarlo.

No es la salida la creación de juzgados. Vargas Viancos señala que Chile entre 1982 y 1992 cuadruplicó el número de juzgados en Santiago, pero en ese lapso la duración de procesos, en lugar de disminuir como consecuencia de reducir la carga entre los juzgados, aumentó.⁸⁷ Más aún, Colombia tenía en 1994 el mayor índice de cobertura de jueces por habitantes, sin embargo, tenía una morosidad que alcanzaba nueve años de actividad judicial. Todo ello nos indica que el sistema judicial más que recurrir a más jueces, necesita mejoramiento en la organización.

Otra salida comúnmente buscada por los poderes judiciales es la de obtener mayores presupuestos, fórmula que también ha funcionado y engrosado las cuentas del Poder Judicial, empero ello no ha significado necesariamente mejoras en los servicios.

La fórmula para ello ha sido establecer en la constitución porcentajes fijos como los casos de Nicaragua (4%), Costa Rica (6%) y Panamá (2%). En el Perú, la Carta de 1979 señaló un 2% del presupuesto de gastos corrientes, pero el promedio en el periodo de vigencia de la Constitución fue de 0,48%.

Si la eficiencia judicial se mide en atención a retrasos y número de causas pendientes, ¿el mayor presupuesto cubre ello? No necesariamente. De hecho, el presupuesto en el Perú, como hemos dicho, aumentó casi en un 50% entre el 2000 y 2006, y ello no ha significado un cambio en los servicios, ni una mayor eficacia ni eficiencia. Así, los problemas no solo se han mantenido, sino agudizado, a pesar de este incremento que, en líneas generales, se ha destinado al incremento de salarios de jueces y la creación de más unidades jurisdiccionales.

De otro lado, la solución preferida en nuestros países para la solución de los problemas de la justicia es emitir nuevas leyes. Solución cada vez más en retirada, debido a que las leyes no suelen cambiar realidades. Se requiere, sin duda, normas claras para poder iniciar las reformas, pero estas no son soluciones exclusivas, ni únicas. Deben ir acompañadas de otras que permitan en efecto posibilitar los cambios.

La estrategia realizada al inicio del proceso de reforma en los años 80, con los cambios de Códigos Procesales y leyes que buscaban liderar los cambios,

⁸⁷ VARGAS VIANCOS, Juan Enrique. *Herramientas para el Diseño de Despachos Judiciales. Curso sobre Instrumentos para la Implementación de un Sistema Acusatorio Oral*. Viña del Mar, abril del 2006, p. 2.

se agotó. Pronto se comprendió que cambios normativos, sin cambios en las estructuras, impiden que las reformas puedan tener impacto y, más aún, plantean que los cambios legislativos sean absolutamente inoperantes, pues lo único que lograrán es replicar los viejos problemas dentro de nuevas estructuras.

La crítica a este modelo es que no tenemos que esperar las leyes para iniciar los cambios. Muchas alternativas de mejora se postulan desde la propia realidad judicial en lo que respecta a su organización, los roles, el personal, los procesos que se desarrollan internamente, la relación con los usuarios, la producción judicial, la posibilidad de eliminar las trabas que se generan en el flujo de documentos, la especialización funcional (entre lo administrativo y lo jurisdiccional), la mejora de los servicios judiciales que apoyan a los despachos de los jueces, entre otros aspectos.

Si bien las leyes tienen que darse y son necesarias no deben atarse necesariamente los programas de reforma (de hecho la cooperación técnica opera o debe operar con este paradigma), sin sustentarse en la expedición de leyes. Eso genera distorsiones y voluntades que no dependen de los reformadores.

Así, el aspecto de gestión es trascendental para poder encontrar las mejores alternativas para el cambio. Buscan introducir los enfoques de eficacia y eficiencia, que son fundamentales a partir de la influencia de la llamada *Nueva Gestión Pública*, la cual genera una enorme influencia en la manera en que se estructura también la reforma de la justicia.

Ello revela que no solo bastan leyes muy bien hechas (se requieren además estrategias para su implantación), sino que se necesita contar con aparatos de gestión que brinden un adecuado soporte a la determinación de las políticas judiciales, y que este tenga un margen de acción importante que permita poner en marcha el proceso de cambios. Ello implica, entonces, que la definición y determinación de las políticas esté a cargo del gobierno institucional, pero que los órganos de gestión tengan las atribuciones suficientes para poder llevarlas a cabo. Por cierto, ello no niega la importancia del Gobierno institucional en el seguimiento y control de la ejecución, pero no debe estar involucrado en la ejecución misma, la cual debe estar en manos de quienes tiene a su cargo el nivel ejecutivo o gerencial de la entidad.

La gestión a este nivel requiere no solo capacidad de acción y recursos disponibles (obtenidos de mayores ingresos o incluso como excedentes por el uso eficiente de los recursos), sino capacidad de hacer diagnósticos y ubicar los problemas institucionales para afrontarlos. Ello exige capacidad y experiencia para identificar las dificultades y realizar los estudios de preinversión que

permitan generar los cambios. En el caso del Perú, muchas de las propuestas de reforma judicial, en la medida en que generen inversión y no sean solo procesos de optimización, deberán pasar por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

Es necesario también que exista un adecuado planeamiento. Las entidades estatales hoy están adscritas a un sistema de planificación estatal multi-anual, pero que en muchos casos están adscritos solo a una formalidad legal y no como un instrumento de gestión. Se requiere que se imponga un nuevo paradigma de la gestión a través del planeamiento, lo que implica también la necesidad de construir mejores herramientas de información, a fin de que se pueda apreciar y analizar la realidad, buscando enfocar bien las necesidades, metas y objetivos que deben promoverse de manera permanente.

Normalmente, en las entidades judiciales este factor es muy débil, pues no existen estudios de demandas de servicios y, por lo general, no se establecen metas, y se administran solo las crisis (eso ocurre con frecuencia en el Perú). En estos casos, ninguna autoridad controla la producción (y la calidad del servicio) de cada unidad jurisdiccional, la misma que suele ser frenada en ciertos casos bajo el amparo de la independencia. Sin embargo, debe quedar claro que la exigencia de un mejor desempeño laboral no afecta la independencia. Esto debe ser comprendido por los jueces, y se debe afinar bien el concepto.

La demostración de esto que señalamos es que recién en fecha muy reciente se viene introduciendo la evaluación del desempeño judicial, lo que genera la necesidad de aplicar estándares de producción y calidad al servicio. Estos son medidos y monitoreados por quienes administran la carrera judicial.

Ello implica el reto de romper el corporativismo, por medio del cual los jueces se asumen como islas de poder, en donde administran una cuota de poder, sin consideraciones de responsabilidad o *accountability* para los ciudadanos. Así, la meta de producir más y en menos tiempo (eficiencia) es muy difícil, dado que se asume la labor judicial en condiciones en donde el juez es la autoridad que no tiene control, que no rinde cuentas y que busca de manera permanente tener más y mejores recursos a su disposición, sin que ello implique necesariamente elevar sus niveles de producción.

De esta forma se puede observar lo difícil que puede ser introducir agendas de cambio en el servicio de justicia, debido a la cultura organizacional y a las llaves constitucionales y legales que tienen los propios jueces, lo que puede introducir un factor de complejidad muy grande para incorporar las reformas.

El planeamiento debe servir como un elemento central para el crecimiento institucional y poder funcionar mejor. Las claves a considerar son:

- Considerar a la justicia como servicio (se debe al usuario). Como tal es necesario incorporar el concepto de calidad, que busca satisfacer las expectativas de las personas que acuden a la prestación de este servicio (el cliente-usuario).
- Incorporar un paso a la eficiencia, a efectos de operar más y mejor con los mismos recursos (proceso de optimización de los recursos). Eso es posible incorporando técnicas modernas de gestión (*management*) y buenas prácticas que se imponen en muchos países. La reforma en el diseño comparado es rica en experiencias por valorar.
- Hay que identificar cuáles son los productos de la justicia: ¿es la sentencia?, ¿es el conflicto? (su solución), ¿es la jurisprudencia?, ¿es la aplicación de la ley?, etcétera.
- Deben identificarse los atributos de la justicia y la manera cómo potenciarlos. Nos referimos a los atributos aceptados por los usuarios (sentencia justa, independiente, oportuna, accesible, ejecutable).
- Verificar las metas realizables. Es decir, buscar definir las metas y el número óptimo. Qué se quiere conseguir en determinados tiempos.

Todo ello requiere información y verificar el análisis de demanda y oferta de servicios (capacidad de producción). Si no podemos saber cuántos casos recibiremos y cuál es la capacidad de producción de planta, es difícil que se pueda hacer planeamiento. Esto es fundamental. Así, hay que considerar:

- Número de casos que ingresan por zona geográfica
- Factores que influyen en el volumen esperado (¿cuáles son los incentivos a la litigación?)
- Características de los usuarios (para verificar si se requiere defensa gratuita, exoneración de tasas, mayor cercanía en los servicios, más apoyo en determinadas áreas, etcétera)
- Duración esperada de los procesos
- Índice de impugnación de los casos (para verificar el problema en las instancias superiores)

El planeamiento, entonces, requiere que se construyan bases de información que permitan medir las implicancias de la situación actual y cómo poder mejorarla. No administrar la crisis. Para ello, reiteramos, se requiere información,

capacidad de análisis (para medir capacidad de demanda y oferta) y fijar metas y objetivos.

Algunos señalan que este proceso es complejo, pues no es recomendable que en el ámbito judicial se diseñen sistemas de producción en línea, debido a que eso produce el fenómeno de *industrialización* de la justicia. Sin embargo, otros señalan más bien que los órganos judiciales que más producen son aquellos de mayor calidad. Este es el caso del Tribunal Constitucional peruano que, por ejemplo, durante los años 2006 y 2007, ha producido más de 10 mil sentencias en cada año, lo que implica que cada magistrado produce en promedio 1500 sentencias anuales, y sus sentencias de una gran calidad. La Corte Suprema, por su lado, suele producir en conjunto 14 mil sentencias, pero tomando en cuenta que son siete las salas especializadas, cada magistrado produce en total aproximadamente 400 fallos y con la calidad que se les reconoce.

De esta forma, el problema es un asunto de organización y estructura de trabajo, además de planificación, pues mientras en el Tribunal existe un nivel de organización interesante con un gabinete técnico de apoyo a las dos salas en que se divide, en el caso de la Corte Suprema, no existe tal gabinete y cada magistrado trabaja con su equipo de dos asistentes, con resultados menos eficaces y eficientes. En la planificación, el Tribunal suele fijarse metas de producción, ya que la Corte Suprema no es uniforme ni siquiera en estilos de trabajo de cada Sala, las que operan autárquicamente y sin un sentido de unidad como órgano jurisdiccional. En conclusión, hay un serio problema que puede corregirse con un enfoque de gestión judicial.

La planificación es importante y sí se debe explicitar mejor las metas. Por ejemplo, en Costa Rica, la Corte Suprema hace públicas sus metas para el siguiente año, lo que permite, por ejemplo, poder suscribir convenios de gestión por resultados, para obtener mayores recursos económicos para afrontar sus retos. En el caso del Poder Judicial peruano, no estamos aún en esa posibilidad, pues ni siquiera existen estudios de capacidad de producción y menos de proyección de demanda, variables sustanciales para poder programar metas. El Tribunal Constitucional peruano, en cambio, si tiene definidos en parte estos criterios.

Hay que tener en cuenta que trabajar sobre la base de una mejor gestión es una alternativa realista y necesaria. El problema central es que se ha trabajado en forma desarticulada con el enfoque de gestión, lo que ha producido serios límites en los resultados de las propuestas de cambio, enfocándose por tanto

en la ley, la creación de juzgados, más presupuestos sin metas ni objetivos claros, entre otras estrategias limitadas y que no impactan en resultados favorables para los usuarios.

Pero hay que tener cuidado, pues las estrategias de reforma basadas en la gestión, en algunos casos no han producido los resultados esperados y, por el contrario, han sido contraproducentes. Es el caso de medidas que no han sido adecuadamente estudiadas y que se implantan sin mayores consideraciones. Es el caso de estrategias de informatización que se realizan sin tener en cuenta que no se trata de tecnificar la situación con los problemas actuales, sino de reformar los procesos técnicos que se desarrollan y a partir de allí buscar las soluciones informáticas. O el caso de jueces que se crean para atender la descarga procesal (jueces que afronten la carga excesiva de manera temporal), que pueden afectar principios básicos como la inmediación, el juez natural, entre otros aspectos.

Es importante que el enfoque de gestión judicial tenga en cuenta el fortalecimiento de los denominados servicios judiciales, y se busque una especialización de la materia y el uso de economías de escala. Así, organizar mejor los servicios de notificaciones y recepción documentaria, y evitar que estas tareas estén dispersas en cada unidad jurisdiccional (modelo clásico) y estén concentradas en oficinas de uso común para todos los despachos. De igual forma, existe la necesidad de estructurar un archivo central, como punto de contacto para el resguardo de expedientes concluidos, que hagan eficiente el uso de los espacios. En similar sentido, diversos servicios judiciales comunes deben contribuir facilitando el trabajo del juez: requisitorias, casillas, pericias, almacenes de cuerpo de delitos, etcétera.

Más allá, inclusive, las economías de escala deben servir para poder organizar los servicios comunes y disponer la estructuración de despachos que no trabajen del modo celular o atomizado, sino corporativizando las funciones de apoyo común. Esto generalmente ocasiona resistencias de los jueces, debido a que estos prefieren contar con el personal dedicado de manera exclusiva y excluyente, pues eso implica el uso de recursos y genera poder.

Eso, por cierto, revela un elemento central de la gestión judicial: se requiere distinguir claramente lo administrativo de lo jurisdiccional, ya que los jueces realizan tareas administrativas para las que hay que desligarlos, a fin de que se dediquen a la tarea que deben hacer: impartir justicia.

La gestión también implica el conocimiento de los recursos que sirven a la misión institucional. En ese sentido, debe verificar su estado y condición (en el caso de la infraestructura física), las posibilidades de desarrollo tecnológico

(recursos en tecnología), la aptitud y roles del personal para optimizar o reorientar las capacidades (en el caso de los recursos humanos), verificar la manera técnica de formular y aprobar los presupuestos ya que muchas veces los poderes judiciales son muy débiles en este aspecto (recursos financieros) y verificar el liderazgo que pueda conducir al cambio.

Es de trascendental importancia considerar un elemento central: el personal. El Poder Judicial y las instituciones de justicia en general son entidades que sustentan su accionar casi en su integridad en lo que realizan los recursos humanos, y es muy marginal lo que aporta la tecnología o infraestructura en lo que realizan. Por ello, es natural concebir al recurso humano como el factor determinante en la institución judicial para la calidad de sus recursos.⁸⁸ En ese sentido, se requiere estructurar recursos humanos idóneos, pues son estos los que efectúan el principal aporte a tener en cuenta.

De esta forma, en la materia como se configuran los tipos de trabajo al interior de juzgados y tribunales, veremos la mejor manera de articularlos para que operen de una manera más eficaz. La organización y gestión judicial debe concentrarse en esta perspectiva, pues de ello depende la atención al usuario, la calidad y la productividad.

Hay que tener en cuenta que la estrategia de gestión requiere considerar que el proceso de optimización es continuo y permanente. La mejora no es un logro, sino un proceso. De esta manera, se requiere considerar estrategias de mediano y largo plazo, ya que no es realista considerar que las soluciones son fáciles.

Más aún, hay que tener en cuenta que implantar soluciones no es un proceso fácil; por el contrario, es complejo y en ocasiones hasta traumático. Por ello, las propuestas de cambios requieren buenos diagnósticos y buenos diseños, financiamiento y que se tenga buena capacidad de gestión para el cambio. La sostenibilidad es indispensable, a efectos de que las propuestas de cambio no sean solo iniciativas que duran el tiempo que cuentan con el dinero que las sostiene, sino que ello debe ser permanente. Se requiere también incorporar al personal en los cambios. Una adecuada gestión involucra estrategias de inserción del personal en estos cambios, y los hace participar en todas las etapas incorporando sus necesidades y demandas. No obstante, es muy importante que no se pierda el enfoque principal de las reformas: la satisfacción de los usuarios en el empleo de los servicios.

⁸⁸ VARGAS VIANCOS, Juan Enrique. Políticas de Modernización del sistema de personal en el Poder Judicial. En: *Corporación Excelencia En La Justicia*. Reforma Judicial en América Latina: una tarea inconclusa. Bogotá, 1999. p. 179.

LA REVOLUCIÓN DE LOS DESPACHOS JUDICIALES

Los despachos constituyen un punto central en la articulación de los servicios a los usuarios. Es en el escenario del despacho judicial en donde el usuario es atendido y satisfecho (o frustrado), en el servicio de justicia.

En ese sentido, la gestión judicial involucra a los despachos como un tema central. Allí es en donde se deben potenciar las capacidades de acción, para la producción de los servicios.

Aquí es donde existen las propuestas más tradicionales y las más innovadoras. Entre las primeras, la organización que desde siempre se ha tenido es la estructura atomizada que gira alrededor del juez, la cual cuenta con colaboradores para todos los tipos de funciones que hacen operar un juzgado: recepción documentaria, notificación, seguridad del despacho, secretarios. Todo ello en un mismo espacio y bajo la autoridad del juez, que administra estos recursos. Esta estructura opera en todos los locales judiciales y se replica ordinariamente en toda la estructura del país, sin conexión entre ellos, y es una especie de conjunto de células o islas que no se comunican y que tienen un patrón general. Más aún, si bien funcionan con normas comunes de procedimiento, cuentan con sistemas diferenciados o procedimientos particulares que se utilizan de acuerdo a sus propios criterios, lo que significa que pueden existir tantas prácticas como juzgados existen.

El resultado muestra que se trata de despachos poco eficientes, pues no aprovechan las economías de escala utilizando recursos de manera ilógica sin que se puedan compartir y, por el contrario, se replican las mismas funciones en cada juzgado. Así, parece muy sensato que no exista en cada juzgado su propia sección de ingreso de documentos, su propio archivo, su propio sistema de notificaciones, entre otros aspectos. Parece que en ello se impone la construcción de una nueva estructura de funcionamiento.

Este modelo tradicional hace muy costoso el servicio y, si se va a ampliar la cobertura, cada vez que se instala un juzgado los costos son muy altos. Santos Pastor señala que nombrar un juez cuesta 1/7 de lo que cuesta un juzgado y un aumento de un 10% del número de jueces puede traducirse en un aumento proporcional en el número de sentencias, pero un aumento del personal en el 10% tiene un impacto reducido y hasta menor.⁸⁹ Esto implica que para

⁸⁹ PASTOR PRIETO, Santos. *¿Ah de la Justicia! Política Judicial y Economía*. Madrid: Editorial Civitas, 1993.

producir el doble no se requiere reproducir todos los elementos, sino apuntar lo indispensable y táctico-estratégico.

Se requiere así desarrollar estrategias más elaboradas y pensadas, las que, como ya ha sido dicho, pasan por considerar economías de escala y corporativizar los juzgados a través de los servicios de apoyo y los servicios comunes. Así, unir a un grupo de jueces con un grupo de apoyo que brinde servicios de respaldo a todos ellos; o apoyar a su vez externamente los servicios comunes de notificación, mesa de partes, archivo, custodia de bienes, etcétera, que permitan un enfoque de eficacia. Eso se ha probado con éxito en el país.

Hay que tener en cuenta que estos modelos corporativos tienen que tener un importante componente de oralidad, debido a que en sistemas escritos, en donde existe delegación de funciones (y por lo tanto el juez requiere delegar más en el trabajo jurisdiccional hacia sus colaboradores, como tomar declaraciones), se requiere mayor relación del juez con sus colaboradores, ya que en los sistemas corporativos el trabajo se despersonaliza, debido a que se cuenta con un equipo de apoyo que no es de un juez, sino del grupo de juzgados.⁹⁰

Otro aspecto a considerar como limitante del modelo enunciado es que ello solo funciona en lugares de gran concentración de juzgados, y no se puede replicar en aquellos lugares que no lo justifique, que es cuando se instalan juzgados en lugares alejados. A veces, ello supone alejar a los litigantes de los juzgados, lo que configura una limitante geográfica para el acceso. Esto no se puede defender como una solución. Todo dependerá de las circunstancias, y es importante una visión que combine los modelos.

En fin, como puede observarse, la gestión judicial alude a estrategias que plantean la manera de enfrentar las necesidades de la justicia y los usuarios. Concentra las estrategias de acción (el dónde y el cómo), a fin de verificar cómo se estructura la justicia para producir más y mejores resultados. Podemos decir, así, que coincide con la visión de la tercera ola de Cappelletti.⁹¹

Tiene, pues, que ver con la manera en que se organiza lo jurisdiccional (el juez) y lo administrativo (el gobierno, la administración, el presupuesto). Hay que tener en cuenta que la gestión judicial no está afianzada en la justicia como valor, sino en la justicia como servicio. En ese sentido, busca —a través

⁹⁰ VARGAS VIANCOS, Juan Enrique. Op. Cit. p. 175.

⁹¹ La tercera ola de acceso a la justicia de este autor refiere a la necesidad de incorporar fórmulas novedosas o no tradicionales para ampliar el acceso. CAPPELETTI, Mauro y Briant GARTH. *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*. México: FVE, 1996, p. 23.

de soluciones factibles y partiendo de diagnósticos realistas— construir la manera de hacer la justicia más rápida, eficaz y eficiente.

Debe concentrarse, además, en el incremento del tiempo que el juez dedica a las funciones jurisdiccionales: racionalizando sus funciones, determinando funciones de apoyo (servicios comunes).

Funciona la gestión a través de innovaciones o salidas imaginativas que permitan la optimización de los servicios. No a través de las soluciones tradicionales, que no han brindado soluciones apropiadas.

LA REVOLUCIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Un aspecto clave para hablar de una reforma en la organización es la llamada evaluación del desempeño.⁹² Es obvia la influencia del ámbito privado en este nuevo enfoque: la búsqueda de la eficiencia para priorizar los recursos con que cuenta el Estado, introduciéndose postulados de modernidad y servicios efectivos. Alcanzar los máximos resultados bajo menores o los mismos recursos.

La evaluación del desempeño en el ámbito público no tiene una aplicación muy antigua en Latinoamérica, básicamente debido a que, en términos generales, la evaluación en la administración estatal ha sido usada o entendida no como un elemento de crecimiento y de mejoramiento del servicio, sino como un instrumento punitivo.⁹³ En el ámbito judicial es aún más reciente y, por lo general, se encuentra en fase de implantación en algunos países.

La evaluación del desempeño supone examinar el rendimiento laboral de una persona y compartir con esta los resultados obtenidos. Se elabora a partir de programas formales de evaluación que recogen informaciones sobre los empleados y su desempeño en el cargo. Se construye sobre la base de metas a alcanzar. Es un sistema de apreciación del desenvolvimiento del individuo

⁹² La evaluación del desempeño fue una práctica extendida en una serie de industrias en el ámbito privado durante el siglo xx. Sin embargo, en el desarrollo del ámbito público, no existieron estas políticas de evaluación del personal sino hasta los años sesenta y setenta, cuando comenzaron a usarse principalmente en los Estados Unidos, Suecia y Canadá; desde los años ochenta, ello comienza a desarrollarse en Australia, Nueva Zelanda, los Países Bajos y luego en una serie de Estados en el mundo. En este aspecto existen dos ámbitos: la evaluación de desempeño de metas y resultados institucionales; y la evaluación del desempeño laboral.

⁹³ En el Perú ha habido algunas experiencias interesantes de reforma de gestión institucional y evaluación del desempeño. La SUNAT, por ejemplo, inició un proceso de cambios que duró varios años, en donde se plantea la obtención de metas y resultados, considerándose en las leyes de presupuesto público la posibilidad de suscribir convenios de gestión por resultados con el objeto de establecer indicadores que presenten evoluciones positivas en la gestión, con incentivos al personal que alcance estas metas.

en el cargo y su potencial de desarrollo. Sin embargo, no es una calificación preclusiva; es decir, no es una evaluación con la que concluye el proceso de evaluación, sino un instrumento para mejorar los resultados de los recursos humanos. Esa es su cualidad especial.

Los expertos en gestión de personal refieren que, aunque el deseo de mejora del rendimiento laboral es dispar entre las personas, generalmente la mayoría quiere saber si se desempeña bien y puede hacer esfuerzos en mejorar si se le dice en qué aspecto no andan bien. La retroalimentación, refieren los especialistas, conduce a un factor que casi nunca se tiene en cuenta, pero que proporciona invaluables posibilidades para mejorar los recursos humanos.

Hay que tener presente que la evaluación del desempeño opera sobre la base de un estándar, es decir, de ciertos supuestos de resultados que se espera realice el evaluado. Para ello se estructura un marco de responsabilidades y metas, que hace que la gestión no sea una relación de tareas, procesos o medios, sino que se busquen resultados concretos que deben alcanzarse a nivel institucional, en donde cada persona aporte lo necesario y conveniente en cuanto pertenece a esa organización y comparte las responsabilidades para alcanzar esos resultados. En ello se establece la particularidad que encontramos para coadyuvar a superar las dificultades del ámbito judicial.

La fijación de metas es fundamental para un método de evaluación del desempeño, pues se tiende a medir resultados, y se informa luego en la retroalimentación a los trabajadores sobre el progreso alcanzado frente a las metas trazadas, lo que probadamente ha demostrado que incrementa la productividad. Supone la fijación de un estándar, ya que la evaluación precisamente es el comparativo entre los resultados de cada empleado o grupo de estos con dicho estándar. De la misma manera como se mide el desempeño de una organización mediante datos, el desempeño de las personas hay que medirlo también con datos, tanto cuantitativos, como cualitativos.

Estos mecanismos de evaluación del desempeño han demostrado ser eficaces en potenciar los recursos humanos en buenas prácticas en muchos países y pueden ser muy útiles en los aparatos de justicia, dado que precisamente es el personal el que suele ser débil en estas instituciones y es uno de sus problemas sustanciales.⁹⁴ Los productos o resultados que alcance el Poder Judicial dependen fundamentalmente del rendimiento del personal; sin embargo, a pesar de ello, por mucho tiempo, extrañamente se ha prestado poca atención a la

⁹⁴ VARGAS VIANCOS, Juan Enrique. Op. Cit, p. 179.

mejor forma de organización del personal y los mejores mecanismos en que pueden operar: flujos de trabajos, estructuración de los procesos, mejora de los rendimientos, productividad, estructuras funcionales planas, entre otros.

No debe obviarse que las instituciones judiciales suelen actuar sin un norte claro que señale objetivos y metas claras en cuanto al personal, y no existen incentivos positivos a su actuación. Peor aún, sus componentes son contaminados por el llamado *corporativismo*, por el cual el personal asume la pertenencia a la institución sin considerar que forma parte de un conjunto más grande, que es la sociedad misma.

La conveniencia de los mecanismos de evaluación del desempeño parece que es generalmente admitida en los Poderes Judiciales. Se encuentra en el *Estatuto del Juez Iberoamericano* aprobado por la VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, celebrada en Santa Cruz de Tenerife, Canarias, España, en mayo de 2001.⁹⁵ Además, en la VIII Cumbre de Presidentes de las Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia de Iberoamérica, realizada en junio del 2004 en El Salvador, se expidió la Declaración de Copán-San Salvador. Allí se señaló sobre el tema de evaluación del desempeño que «la evaluación del desempeño ha de ser concebida como un sistema de mejora de la actividad judicial contemplada en su conjunto así como en el desempeño de cada uno de sus operadores y de apoyo al trabajo del juez, que contribuya a fortalecer la eficiencia, eficacia y calidad de la administración de justicia».

Como se puede verificar, la Declaración de Copán-San Salvador constituye el referente regional para el tema de evaluación del desempeño en los Poderes Judiciales. Sin embargo, ello no implica que esté operando en los países a pesar del compromiso asumido por los representantes de los órganos judiciales. Si bien las Cumbres de Presidentes de Poderes Judiciales constituyen espacios muy importantes, que se han abierto como foro regional en donde se abordan los problemas de la justicia, no son instituciones vinculantes y como toda Declaración constituye el reconocimiento de intenciones, que no necesariamente se condicen con obligaciones que deban seguirse.⁹⁶

⁹⁵ El mecanismo de las Cumbres de Presidentes de Poderes Judiciales en Iberoamérica fue establecido en 1998, tomando como base los principios contenidos en la Declaración de Margarita de noviembre de 1997, adoptada en la VII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, e impulsado por la Corte Suprema de la República de Venezuela celebrada en marzo de 1998. Guarda conexión con las Cumbres de Jefes de Estado de Iberoamérica, en materia de administración de justicia

⁹⁶ Si bien estos documentos son constituidos por los Poderes Judiciales y no generan una vinculación jurídica convencional, constituyen referencias muy importantes para estructurar un estándar global

Lo primero es que hablamos de procedimientos técnicos que deben aplicarse por ser bueno y necesario que ello sea así para la propia institución, sus integrantes y los usuarios. Parece que sobre este aspecto ya no existe controversia. El tema que se considera hoy es la forma de ingreso de estos mecanismos, pues en muchos países que lo han tomado como parte de sus procesos de mejora se está aún en un proceso de implantación, como sucede en México, República Dominicana, Nicaragua, Chile, por citar solo algunos países.

En nuestro país se encuentra pendiente la aprobación del proyecto de ley de carrera judicial que tiene un importante componente relacionado a la evaluación del desempeño, bastante detallado. El proyecto contemplaba que el órgano que debía tener a su cargo la administración de la carrera era el Consejo de Magistratura. Por ello, y por una perspectiva punitiva que, reiteramos, algunos ven de manera equivocada, los jueces han hecho una cerrada oposición. Pero es un error, pues la perspectiva de cambio, de reforma, vendrá en un aspecto sustantivo cuando se comiencen a fijar metas, roles, sistemas de producción y se verifique la posición más acorde con lo que el personal puede dar. Estoy convencido de eso.

La perspectiva de un sistema de evaluación del desempeño vendrá a ocupar un espacio vacío hoy y que es de trascendental importancia. En la actualidad, los jueces y personal, en general, trabajan y se organizan al libre albedrío. Se estructuran como pueden, no se uniforman los procesos y para cada tipo de acción hay tantas soluciones como juzgados o personas existen. Los métodos de trabajo, así, no están estandarizados y ello dificulta la posibilidad de mejores sistemas de producción y atención a los usuarios. Además, no se configuran metas de trabajo, lo que ocasiona la disparidad de funcionalidad de las diversas unidades jurisdiccionales.

La evaluación del desempeño implicaría un cambio fundamental y «revolucionario» al modificar los sistemas de trabajo y hacer que los despachos operen en función de metas y con las características y orientaciones del servicio que se requiere. No obstante, estos son procesos que toman mucho tiempo y aún no tenemos la ley que marca el inicio de este propósito.

sobre la justicia en el mundo y en diversas regiones. Su importancia deriva de esta consideración. El hecho de que paulatinamente este tipo de declaraciones sean más frecuentes e integren temas tan sustantivos creo que desembocará en un tipo de fuente de derechos especial en el ámbito judicial, que habrá que considerar a futuro, más allá de lo que a veces con pocas consideraciones miramos cuando hablamos de las líricas declaraciones.

PANEL: JUAN JIMÉNEZ MAYOR, YVÁN MONTOYA, JAVIER DE BELAUNDE, WALTER ALBÁN

Juan Jiménez:

Vamos a afrontar el tema de cultura legal y organización judicial en el presente panel. Hace unos días estaba leyendo una información, y encontré un caso en el Cusco que tiene 44 años de vigencia, que comenzó en el año 63, y que ahora los nietos lo siguen peleando judicialmente. Esto nos plantea el problema de la complejidad en el Perú. De cómo no funcionan las instituciones, el Dr. Távara Presidente del Poder Judicial nos ha planteando una serie de propuestas desarrolladas por el mismo Poder Judicial. Estamos en un momento expectante, para ver que es lo que se está avanzando en la Reforma Judicial.

¿Cuál es el fundamento para una reforma judicial?, hay dos planteamientos establecidos. El primero, que la reforma es parte del proceso de desarrollo económico del país, por ende tenemos que entrar a una dinámica de cambio para promover la inversión y así el desarrollo económico. La reforma apunta al desarrollo económico, esto último fundamentalmente lo han postulado las agencias multinacionales. La otra tendencia que fundamenta la reforma judicial es una posición institucional, apunta a cambios fundamentales en el servicio de justicia destinados a los justiciables para brindarles servicios de calidad que mejoren su calidad de vida. El servicio de justicia forma parte también de los servicios públicos, es importante que estos cambien para mejor. Particularmente nos alineamos más por esta segunda visión que es más inclusiva, que parte de una comprobación, que es el Presidente del Poder Judicial nos ha traído un 20% de confiabilidad del poder judicial, normalmente ha sido 12% y 15%, de lo que hay que decir que aun con esa baja aceptación la inversión ha seguido creciendo. El año pasado que fue un año electoral, la inversión llegó a unos 3.000 millones de dólares, el crecimiento del país está en un 6% a 7%, a pesar de tener un poder judicial muy desgastado y poco funcional, de lo que puede decirse que no están caminando de la mano la política y la economía, ni el poder judicial con la economía. Este paradigma que nos plantea la banca multilateral parece que no tuvieron en el caso peruano una constatación real o evidencia empírica. Entonces en un escenario académico como este, hay que discutir si esto ocurre o no, y dónde está por último el sustento de la reforma.

El presidente de la Corte Suprema nos refirió sobre la oferta de servicios judiciales en el Perú que era la penúltima de América Latina. No estaba Chile en su exposición, y Chile tiene la oferta de servicio judicial más baja de Amé-

rica Latina. Tiene cinco jueces por cada 100.000 habitantes, el Perú esta en ocho por cada 100.000. El Perú tiene una carga aproximada de 3.000 causas por cada 100.000 habitantes y Chile tiene 14.000 causas por cada 100.000 habitantes. Es decir, si comparamos la oferta de servicios, la cantidad de jueces que tenemos, con la carga, Chile tiene menor oferta y mayor carga que Perú per cápita, analizando la situación de cada despacho. Sin embargo, Chile tiene una mejor presencia y confiabilidad de los servicios judiciales que presta. Obviamente tampoco son servicios que la gente los apruebe claramente, siempre hay una brecha entre la satisfacción de los ciudadanos en Latinoamérica con los servicios judiciales. Y en el caso peruano la fórmula que siempre se ha querido dar en los temas vinculados a los servicios judiciales, es tendiente a crear más juzgados o más salas. La solución en los últimos cuatro años en el país para hablar de reforma judicial, se ha dado básicamente en la creación de juzgados. En el Perú desde el año 2003 al 2007, hemos crecido aproximadamente en 30%, teníamos 1.657 unidades jueces en el año 2003, hoy estamos pasando los 2.100 aproximadamente.

El presupuesto del Poder Judicial creció en 50% desde el 2000 al 2006, es decir, tenemos más recursos y más jueces, pero los servicios siguen siendo malos, no funcionan bien. La cuestión puede partir de reconocer que estamos en una situación complicada que hay que mejorar. Y la mejora con satisfacción luego de escuchar al presidente de la corte suprema, va por la gestión judicial. Es decir, de cómo podemos mejorar la administración de las cosas que ocurren en el poder judicial. Ya no hablemos de grandes reformas que tienen que ver con la constitución, sino en la gerencia en la administración, donde el servicio que se le dé al ciudadano mejore en la calidad del servicio. Ese es un tema que falta desarrollar en el país. Hace un tiempo estuvimos en Guatemala, y nos entrevistamos con el fiscal español Carlos Castresana, porque a pesar de estar nosotros mal, hay países que están peor que nosotros. Fijémonos en Guatemala, se ha creado una «Comisión contra la Impunidad» auspiciada por la comunidad internacional, el fiscal español es el que está a cargo de esta comisión, la cual tiene entre sus objetivos luchar contra la criminalidad organizada en el país. Él nos comentaba sobre la experiencia peruana de lucha contra la corrupción: «Ustedes, peruanos no saben cómo se está viendo este procesos desde afuera, hay un interés de la comunidad internacional por saber qué está pasando en el Perú». Pues por primera vez se ha detenido a funcionarios importantes y eso ha tenido un impacto significativo en la comunidad exterior.

Hay que resaltar que en esa línea, hay islas de excelencia de buenas prácticas, como son los juzgados comerciales. Pero ahora con el tema de la extradición del ex presidente Fujimori, se cierne una expectativa aún mayor sobre nosotros respecto de la justicia que todos esperamos.

El planteamiento de cambios de normas para la Corte Suprema, que está en relación con la reforma de la Corte Suprema, es muy interesante el planteamiento, y quisiéramos darle un dato que es interesante compartir, distinto de lo que ocurren en el Tribunal Constitucional. Este último ha venido trabajando muy fuerte en los últimos años, y también está realizando un cambio silencioso a modo de reforma, se aprecia en las categorías que jurídicamente se están trabajando en el país. El tribunal está asumiendo precedentes vinculantes, tomando una posición en relación con el sistema jurídico en general. Pero también hay un aporte respecto de lo que es gestión judicial y lo que es organización, y para que al Poder Judicial, la Corte Suprema pueda seguirlo, aquí el doctor Yván Montoya puede ampliarnos ello; pero quería precisar que el Tribunal efectivamente funciona con un gabinete técnico de cerca de 40 expertos, entre ellos juristas y profesores universitarios que preparan las ponencias de los siete magistrados que tiene el Tribunal Constitucional. Adicionalmente a eso, el Poder Judicial, cuenta con dos asistentes por cada asistente, es decir tenemos por un lado un sistema articulado, con competencias en función de ciertas especialidades; de otro lado en la Corte Suprema, un sistema totalmente fragmentado, donde cada magistrado forma su isla de poder pseudo sistema administrativo que es el que colabora directamente con el nivel. En el caso del Tribunal Constitucional tenemos 10.000 sentencias al año, de la calidad que emite el tribunal, y el presidente del poder judicial nos ha comentado la producción de 20.000 sentencias al año. Si comparamos la producción de un lado y otro, por cada magistrado en el Tribunal es más o menos 1.500 sentencias por magistrado, mientras que en la Corte Suprema apenas llegamos a 500 o poco más. Entonces es un tema de organización, un tema de gestión de cómo podemos cambiar las cosas. Y el poder judicial debería empezar a trabajar temas concretos de cambio inmediato. No entendemos por qué en el sistema de justicia seguimos publicando edictos en el diario oficial *El Peruano* que nadie lee. Por qué eso no va al portal electrónico del poder judicial, donde sería el lugar natural en el que uno buscaría. Lo mismo con la jurisprudencia que se publica en *El Peruano*, la cantidad de dinero que se gasta y que se podría canalizar a otros temas.

Javier de Belaunde:

Hemos escuchado la presentación del Dr. Távara la cual trae una visión positiva de cosas importantes que está haciendo el Poder Judicial. Creemos que hay un impulso de cambio y renovación desde la presidencia de la Corte Suprema y eso hay que reconocerlo. Creo que hubo también en el periodo del Dr. Hugo Sibina, un impulso desde el Poder Judicial, lo cual marca un cambio de lo que ha sido la actitud permanente de dicho Poder, que ha sido la ubicación de los problemas; o en el terreno legislativo, nos faltan leyes; o en el problema presupuestal faltan recursos; o tenemos una mala prensa que no reconoce lo que hacemos.

En el poder judicial las cosas están cambiando en el núcleo básico, hay una conciencia por el cambio, claro que hay factores externos que afectan, pero hay determinados temas que tienen que ver con los jueces y que el Poder Judicial puede hacer.

Entre estos temas están por ejemplo el prestigio social del sistema, porque efectivamente uno tiene la impresión de que todas las cosas positivas son como una gota de agua en un océano de problemas, que no revierten la mirada negativa que tiene la ciudadanía respecto de su servicio de justicia.

¿Y qué hace el poder judicial y el sistema de justicia? Indudablemente resuelve conflictos entre particulares, sanciona conductas delictivas y de otro lado debe proteger los derechos de los ciudadanos frente al poder. Entonces son tres ámbitos en los cuales la ciudadanía no está contenta. Sin embargo, como decía el Dr. Jiménez hay islas de excelencia, hay ámbitos que sí funcionan a los cuales me referiré, para luego a partir de ello focalizar dos o tres temas que son fundamentales dentro de un proceso de reforma judicial. Pues como vemos sí funciona el Tribunal Constitucional, tiene un 56% de aprobación, que es bastante más de lo que históricamente tiene el Poder Judicial. Lo que influye en esta comparación, no creemos que sea el tema de celeridad, sino que a mi parecer se emiten sentencias motivadas. Creo que el ciudadano sí reconoce la sentencia motivada que emite el Tribunal Constitucional, que está basado indudablemente en este aspecto de gestión y organización que mantiene en el Tribunal Constitucional.

Entonces, este es un ámbito donde la justicia constitucional funciona relativamente bien a mi modo, y esto está basado en el tema de la motivación de las sentencias constitucionales.

A decir por la gente, la Justicia de Paz Letrada funciona bien. Es un juez que goza de un prestigio del 80%, pues muchas veces se ha resaltado que el

índice de desprestigio del Poder Judicial de los abogados es el índice de prestigio de la Justicia de Paz no Letrada. Hay muchas razones, que indican ese prestigio. Pero el elemento fundamental es —por estar insertado en la comunidad— que le importa el juicio social que hay en su labor, le importa lo que la sociedad piensa de ellos. Una anécdota del juez letrado, que no son abogados y que transgreden sus competencias, digamos divorcian convivientes; si se dan cuenta en un país donde proliferan la unión de hecho, esto si tiene sentido. Por otro lado, también está el hecho de que los jueces ordinarios se escandalizan por las trasgresiones que hacen los jueces de paz no letrados.

Y en uno de los proyectos que participé justamente para asesorar y capacitar a los jueces de paz no letrados por parte de los abogados técnicos, saltó una cuestión, y era que éramos nosotros los desprestigiados por ese 80% lo que teníamos que asesorar, entonces me preguntaba, ¿cómo vamos a capacitar a aquellos que sí tienen prestigio en la justicia de paz no letrada? Y en un seminario en Cañete, un magistrado de la Corte Superior del Callao, hizo una exposición académica acerca de las competencias que tenían los jueces de paz no letrados, básicamente sobre lo que podían y no podían hacer de acuerdo con la Ley. Entonces había muchas cosas que los jueces de paz no podían hacer. Hasta que un juez de paz letrado de avanzada edad dijo: «si yo hago lo que usted expone me votan en burro del pueblo, porque estamos para resolver los problemas de la gente». Yo creo que esta preocupación de resolver los problemas de la gente, se ha perdido en la justicia ordinaria. Vale decir que el juez ordinario muchas veces no tiene presente que lo que debe resolver no es un conflicto de ley para salvaguardar el ordenamiento legal, sino que debe resolver un problema social de la vida diaria a la cual hay que darle solución; para lo cual no hay que declarar su nulidad, o no hay que mandarlo a la calendas griegas.

Sostengo que la justicia ordinaria debe recapacitar y aprender está preocupación por su sentido, esto tiene que ver con la designación de los jueces ordinarios, pues estos no se sienten tributarios de la población, ya que hay un sistema de nombramientos que hace que dependan de otros elementos.

Por ello creo que el Tribunal Constitucional, la Justicia de Paz, el tema de la Justicia Anticorrupción y la Justicia Antiterrorista, han sido logros que han tenido el compromiso de sacarlos adelante; lo cual demuestra que el factor humano es definitivo sumado a un contexto propicio.

Respecto de la exposición del Dr. Jiménez acerca de que si bien hay inversión todavía los estándares de justicia son magros, lo que pasa a mi modo de

ver, es que ahí empieza a funcionar una buena noticia acerca del arbitraje, un modo de hacer justicia privada alternativa. Que está supliendo la falta de confianza para algunas soluciones de controversias. Lamentablemente los problemas son los costos y la relativa elitización del arbitraje.

Pero hay que poner énfasis en tres cosas: la primera, es la jurisprudencia. Creo que el problema más grave en el Perú no es la demora sino la incertidumbre de los resultados en los juicios, y que luego una sala superior puede resolver de otro modo, y que además esta misma sala puede luego en otro tiempo fallar en otro sentido. Estoy seguro de que esto tiene que ver con problemas de capacidad de despacho y sistematización, pues muchas veces un magistrado de la suprema sostiene un fallo de tal manera, pero luego puede variar en otro caso semejante, lo curioso es que no está sistematizado, por ende esos mismos magistrados no tienen acceso a cómo resolvieron sus casos anteriores o lo casos de otros magistrados para sentar precedentes.

Antes a los magistrados supremos no les preocupaba ese tema, pues había una cultura de secretismos, en cambio hoy en día se ha avanzado mucho en señalar e informar cómo se vota o falla. Pero es indudable que el camino por recorrer en calidad de la jurisprudencia es aún enorme. Creo que en ese camino hay que mirar la experiencia no solo del Tribunal Constitucional, sino de muchos tribunales administrativos como INDECOPI, el Tribunal Fiscal y de Registros Públicos en materia de motivación de resoluciones.

Venimos postulando algunos, la necesidad de una jurisprudencia vinculante en la Corte Suprema. Creemos que si la Corte Suprema emitiera fallos que vinculen al resto del sistema, se podría limitar la corrupción y se lograría también una mejora en los temas judiciales.

Quiero llamar la atención por algo que se ha destacado por parte del presidente de la Corte Suprema y que está en debate en estos días. Es el tema de la responsabilidad de la sociedad civil y del control de la función jurisdiccional. Yo soy de los que ha sostenido hace tiempo, de que la cultura de los otorongos perteneciente al Congreso, provino del Poder Judicial. Se decía que el control interno del Poder Judicial había fracasado y estaba el «hoy por ti mañana por mí» y así nadie era sancionado, y ningún magistrado sancionaba a otro. Y en ese sentido hay pues un corporativismo que hace que magistrados que deberían observar conductas de otros, terminan defendiéndolos. Ello llevaba al planteamiento del control externo, el Consejo de la Magistratura. Y qué está pasando en el Consejo de la Magistratura, creo que la sociedad fue muy irresponsable cuando nombro al actual Consejo de la Magistratura. Un ejemplo

fue la Asamblea de Rectores, que eligió a un grupo muy respetable, pero que eran menos abogados que abogados. Yo creo que se distorsiona el sentido de la Constitución y de la ley, pues estos señores deben juzgar conductas de tipo jurídicas con aplicación de formas legales, lo cual —a mi modo de ver— complica las cosas. Hoy día hay un caso que va a definir de alguna manera el prestigio del Consejo de la Magistratura en esta materia. Gracias a la presencia del Dr. Távara en el órgano de control del Consejo de la Magistratura, y hoy a la Dra. Elcira Vásquez, a dos vocales supremos, que han tenido una consciencia por el control, y efectivamente ha aumentado las sanciones, la disciplina etc. Y hay procesos que han llegado al Consejo de la Magistratura, y hay uno muy sonado que está pendiente de decisión, ahí justamente quiero ver como va ser el comportamiento, no de los no abogados, sino de aquellos abogados que vienen de haber sido jueces o fiscales. Porque yo me temo, que esta cultura de «hoy por ti y mañana por mí», puede no estar vinculada necesariamente al órgano que controla en este caso la OCMA, sino fundamentalmente a las personas. Y vamos a ver el comportamiento del Consejo Nacional de Magistratura. Yo resalto este tema porque creo que el panel es sobre cultura judicial de alguna manera, y creo que forma parte de esta cultura que hay que revertir, esta mala solidaridad, este mal entendimiento de lo que es el rol del juez respecto del otro cuando lo está controlando, y creo que esto incide directamente en el prestigio y en la visión que los ciudadanos tienen del Poder Judicial. Si el ciudadano percibe que el juez es impune y que puede hacer lo que sea, puede no explicar las sentencias, puede no fundamentarlas, y al mismo tiempo si comete inconductas y no es sancionado, creo que el ciudadano no confiará en el Poder Judicial.

Yván Montoya:

Me voy a focalizar en un punto central que es el impacto del nuevo Código Procesal Penal. Buscaré explicar esta expectativa enorme sobre este nuevo código, y el por qué se la plantea como la gran revolución en el ámbito penal. Deseo resaltar tres puntos: primero una precisión conceptual sobre cultura judicial, una segunda referida a la cultura judicial y al modelo mixto o marcadamente inquisitivo que es el vigente en gran parte del territorio nacional, y el tercero es la cultural judicial y el modelo acusatorio adversarial, que incorpora el nuevo código procesal penal justamente.

La primera, esta precisión conceptual sobre cultura judicial, cuando nos referimos a ella, no nos estamos dirigiendo al grado de conocimiento que

tiene los jueces o fiscales en grado dogmático y teórico y de normas procesales sustanciales, nos estamos refiriendo más a creencias, valores, hábitos; es decir, aspectos referidos a la mentalidad del juez o del fiscal, y a la forma como cotidianamente confrontan el día a día. Curiosamente estos aspectos referidos a la mentalidad y a sus creencias es lo que implícita pero decididamente deciden como un juez enfrenta estos problemas. Se trata de descubrir al derecho vivo y no al que está detrás de las leyes. Dos ejemplos para ilustrar: en materia penal cuando reiteradamente escuchamos jurisprudencia de las salas superiores y de las salas penales en caso de violación sexual, el solo dicho de la agraviada no es prueba para condenar en estas. Probablemente sí, pero el descartar de plano el testimonio de la víctima como fuente de prueba, apunta esencialmente a una cultura inquisitiva; en donde la prueba tasada es esencial, testigo único, testigo nulo. Eso no es coherente en un sistema acusatorio, marcado por una libre prestación de la prueba, y ello evidentemente se sigue arrastrando hasta ahora, a pesar de que estamos en un sistema mixto que incorpora la libre interpretación de la prueba. Sigamos en estos casos, desde el código penal del año 91 tenemos un tipo penal de violación sexual en la que se protege expresamente la libertad sexual. Cómo entienden los jueces violencia o grave amenaza, que el tipo penal tiene esos elementos, cómo entiende la violencia; hay una resolución por la cual una víctima se resiste hasta más no poder, termina el diagnóstico de la pericia, arrojando equimosis, golpes por todos lados, y el juez dice: pero la víctima pudo ofrecer mayor resistencia, por tanto se absuelve al procesado. Cuál es la concepción que está detrás, el código dice lo que se protege es la libertad sexual, aparentemente lo que los jueces pudieran estar considerando que se protege es el honor sexual entendido machistamente. Que hay que protegerlo hasta la vida. Bueno a eso nos referimos con cultura judicial propiamente.

El segundo punto es, la cultura judicial y el modelo inquisitivo o mixto, en realidad el derecho es producto de la cultura y del contexto político en el que se encuentra, pero el derecho procesal penal lo es más. Los cambios son más rápidamente percibidos en el derecho procesal penal. Porque tiene su contacto directo con la persona concreta, dicen que el derecho penal sustancial solo mira de lejos, mientras que el procesal está ahí en pleno proceso. Tal vez en el derecho procesal penal, incide más el cambio cultural y político. Pero además en este segundo punto que tiene que ver con cultura judicial, y el modelo mixto marcadamente inquisitivo. Hay algunas características aquí de por medio, el modelo inquisitivo se caracteriza por la concentración absoluta

del poder, y de las funciones de investigación y juzgamiento. Por lo tanto hay un apego considerable, a lo que es el valor de la autoridad, en ese contexto. El procesado y la víctima no están valorados. En el sistema mixto, el procesado ha adquirido una valoración y unas garantías, a diferencia del sistema inquisitivo puro, donde el procesado era mero objeto de prueba. Pero sin embargo en el sistema mixto, si bien el procesado ha adquirido algún reconocimiento y valor en sus derechos fundamentales, la víctima en cambio se ha mantenido al margen del proceso, sustraída del proceso. Porque es precisamente una de las características fundamentales del sistema inquisitivo, es el criterio de la persecución penal pública, exclusiva y públicamente; y ese en este contexto que la víctima se sustrae completamente del conflicto. El fin del proceso en este sistema mixto inquisitivo, es la averiguación de la verdad. Todo se rige por los principios de oficialidad y de legalidad, averiguación de la verdad. Cuarto, no hay una valoración del trabajo que hace la defensa, ni tampoco de los otros operarios jurídicos, como el fiscal y el juez. Esto lo dice el profesor chileno Duche: «el sistema inquisitivo es sobrecogedoramente indulgente con la ineptitud, la ignorancia y la falta de destreza de los operadores jurídicos». Porque están favorecidos básicamente por dos características del sistema inquisitivo, su carácter escrito y su carácter secreto. El carácter escrito sobre todo para los abogados, hace que ante determinados escritos y resoluciones —que probablemente el abogado ni entienda— el abogado se tome su tiempo para maquinar con su colega, o para poder maquinar en algún sistema en el que tiene incidencia sus redes de influencia. El carácter secreto igualmente, permite que los magistrados judiciales y dictámenes fiscales, no estén sujetos ni expuestos a ese control. Están básicamente con ese secretismo, resguardados de ese control, de esa supervisión. En el entorno de incentivos construidos en el sistema inquisitivo, el abogado el fiscal y el juez, puede ser inepto hasta ignorante y aun ser exitoso y competitivo. No trato de decir que los abogados sean ineptos, sino que el sistema está hecho de tal manera que una persona que no está preparada rinda igual que otra que si lo está. No se valora sus capacidades, sus destrezas, sus conocimientos. Esta última perspectiva se conduce bien, con la cultura general, y a la que se ha hecho referencia desde la década de 1960, la cultura legalista. Esta cultura por la cual los jueces y operadores jurídicos, solo se limitan a aplicar la ley, cuando en realidad la interpreta, eligen y deciden la ley. Lo que pasa es que como niegan esa realidad, estos espacios de interpretación los llenan de prestigios propios, con falsas creencias, o con contexto de influencia. Este es lo que dice el profesor Mclynn, «legisladores, jueces y

fiscales han sido educados y aculturados, para quedarse en la exterioridad y apariencia de la Ley», y hasta ahora si bien algo se ha avanzado, siguen siendo predominante que nuestros operadores jurídicos, se encuentran maniatados por esta cultura legalista que no mira mas allá de lo que el texto de la ley señala. Y una última cuestión del sistema mixto inquisitivo, es que el proceso se concibe como la construcción de un expediente, los actores del proceso realizan su actividad a efectos de producir su material e información que puede incorporarse al expediente, y que será evaluado por el juez para tomar sus decisiones. Se trata en consecuencia de una actividad burocrática que se limita al cumplimiento de formalidades administrativas y de plazos.

En contraste con este modelo cultural, la cultura judicial y paso al tercer punto. En el modelo acusatorio adversarial de lo que se espera del nuevo código procesal penal, intenta cambiar todas esas características propias del modelo inquisitivo. Por ende la reforma procesal penal a través de su nuevo código no es un esfuerzo que solo se limite al cambio de un código. Esta reforma implica una serie de refuerzo en tres niveles, cambios en principio normativos en el nuevo código procesal penal, pero también ajustes en las leyes orgánicas el Ministerio Público, del Poder Judicial, probablemente también en la normativa que regula la defensa pública. Dos, reformas institucionales, evidentemente el ministerio público y el poder judicial tiene que hacer cambios, y lo ha hecho para la implementación del nuevo código procesal penal. Implica adecuar las instituciones a lo que exige el nuevo modelo. Tres, reformas culturales, en otras palabras cambiar el modo de pensamiento y actuación propias del sistema inquisitivo. Pero para entender los cambios que provoca el nuevo código procesal penal —no voy hacer un detalle de su contenido— sino precisar tres o cuatro cosas que contiene y que debería provocar un impacto en los jueces, fiscales y operadores jurídicos; el nuevo código procesal penal asume un modelo procesal penal acusatorio fuertemente marcado por un carácter adversarial, por lo tanto divide claramente sus funciones, entre ellas la del fiscal, la del juez y finalmente del abogado. Es un proceso penal que está estructurado en tres partes: una investigación preparatoria que está a cargo del fiscal, el fiscal dirige la investigación y la policía esta subordinada al fiscal. Esto es un cambio enorme, de hecho uno de los obstáculos que tenía la implementación del nuevo código procesal penal era resistirse a la subordinación que debe realizar el Ministerio Público. Y dos, en esta investigación preparatoria, que es una etapa que solo se limita a dar las bases para el juicio, y no debe convertirse en la fase central de búsqueda de la verdad. Porque tal

como está el esquema actual, lo que se realiza en la investigación preliminar y lo que se realiza en la instrucción judicial, termina siendo determinante en los juicios. Solo basta con analizar los procesos, y ver lo que dice el atestado, para ver que el fallo termina teniendo parte del atestado. Evidentemente, así se dan los esquemas de corrupción fuertemente asentados en el plano policial, porque allí se determina un proceso penal, pero que debería cambiar con este nuevo esquema. Cuando la etapa de investigación preparatoria deje ser la etapa central, se espera que los niveles de corrupción dejen de tener los niveles alarmantes que se presentan en esa etapa. Fase intermedia, usa y controla la investigación antes de entrar al juicio oral, y curiosamente en esta etapa intermedia, el juez define que admite como prueba. Porque al final de la etapa siguiente en la última el juez ya no decide mayor cosa sobre la admisión de las pruebas, pues esa ha sido una etapa previa.

La fase de juzgamiento finalmente, juicio oral, el juzgamiento oral, el juzgamiento. El proceso penal está marcado por una serie de audiencias, audiencia en la etapa preliminar, una serie de audiencias en la etapa intermedia, en la etapa del juzgamiento una audiencia central. Hay unos componentes de tipo adversarial, son audiencias donde las partes tienen que estar presentes, debatir y dilucidar un punto del proceso. Que supone como cambio estas características del código procesal penal; primero no hay concentración de poderes, las funciones están debidamente delimitadas, esto debería ser motivo para matizar la cultura del poder, por una cultura del servicio como lo dice el profesor McClynn nuevamente «no debemos sentirnos de que los fallos judiciales o la prestación del servicio de justicia es un favor que se nos hace, sino un servicio que se nos brinda, no un favor». Dos, en un proceso adversarial, la víctima aunque estemos en un proceso acusatorio formalizado, la víctima tiene un mayor protagonismo que en el sistema inquisitivo, y de hecho el nuevo código procesal penal tiene un título enorme sobre los derechos de la víctima. Además hay un replanteo de la persecución penal pública, y hay una serie de gamas y de fórmulas de terminar el proceso anticipadamente de manera negociada: principio de oportunidad terminación anticipada. El fin del proceso no es averiguar la verdad, es un concepto difícil de percibir, el fin del proceso es —para ser sinceros— convencer esencialmente al juez de la tesis de una de las partes debidamente fundamentada. Y lo penúltimo importante, revaloración de la función del operador jurídico, del juez del fiscal y de la defensa. Porque en este esquema de tantas audiencias, donde tiene que intervenir y debatir dialécticamente con la otra parte, se entiende que las personas deben mantenerse

perfectamente capacitadas y entrenadas, y exige una diligencia y una preparación de cada caso antes de ventilarlo. Por lo tanto incentiva la formación de los operadores jurídicos. Y esto viene determinado por dos factores, la publicidad de los procedimientos al estar expuesto a todas las personas que están en la audiencia y probablemente la prensa en los casos importantes, así los operadores jurídicos, fiscales y jueces, deben estar muy bien entrenados; y la otra la de la improvisación, que les va a costar muchísimo, y sumado a la lógica competitiva; va ser —y es lo que se espera— arrojar al juez una cantidad de información considerable, porque se asume que cada una de las partes esta dispuesta a entregar la mayor información para sustentar su tesis, así reflexivamente ambas partes van a poder encontrar los rasgos defectuosos que sirvan para su beneficio, logrando una competencia. La cantidad de información que se ventilará en el proceso será importante y probablemente determine una cierta convicción en el juez.

Por último, este nuevo código procesal penal al centrarse en una competencia de entrenamientos también tiene un impacto final en lo que va ser la enseñanza del derecho. De hecho en Chile y el Perú, la capacitación de los vocales abogados y fiscales, en el nuevo código procesal penal, se ha ceñido y se tiene que ceñir en combinar una estrategia de capacitaciones en conocimientos, pero también en destrezas y habilidades, conjuntamente. No concebir la enseñanza del derecho entre teoría y práctica, sino como una relación constantemente interactiva. Creo que eso va ser el gran impacto del nuevo código procesal penal.

Sobre todo en la enseñanza del derecho, ya Pasara lo decía, y si ustedes leen sus últimos trabajos, uno se dará cuenta de que el sistema judicial tuvo un punto de inflexión negativo en las escuelas de derecho.

Y en último lugar, el Tribunal Constitucional está haciendo un gran impacto también en la cultura judicial. Está forzando a los operadores jurídicos en general, a pensar más allá de la ley, puesto que la ley no es el límite solo es válida en la medida que se le mire desde la Constitución, y desde esa perspectiva la ley puede cobrar importante valor como para poder afrontar los casos concretos con mayor justicia.

Walter Albán:

Lo primero que debo señalar es que estoy bastante identificado con todas estas cuestiones positivas, desde la presentación del doctor Távara, y también desde las apreciaciones que han hecho los colegas de la mesa. Pero inde-

pendientemente de estar enfocado con enfoques optimistas, es indispensable tener algunas otras perspectivas, que de no tomarlas, nos pueden llevar a serios riesgos y a amenazas frente a lo positivo que se ha señalado que viene ocurriendo. Porque creo que hay análisis y cuestiones de fondo que no se han hecho, y eso es indispensable si queremos avanzar, pues estamos empeñados en que todo este proceso resulte exitoso. Estas cuestiones de fondo no siempre son percibidas, y quiero partir diciendo qué cosa es la reforma judicial, de qué hablamos cuando hablamos de ella. Podríamos decir que es un mito o una realidad, a mí me recuerda a un libro de historia particularmente, pues como que cada cierto tiempo se vuelve al tema de la reforma. Yo ingresé a la facultad de derecho y se hablaba de reforma, y hoy día tengo casi 25 años de profesor y se sigue hablando de reforma. Desde varias décadas atrás ha habido varios intentos, pero hay una constatación interesante, los únicos cambios significativos de reforma se han producido mediante gobiernos de facto o autoritarios o dictaduras. La democracia, hasta el momento no ha sido capaz de lograr cambios significativos. Ahora no estoy diciendo que los primeros hayan sido necesariamente buenos, digo que se han producido cambios, objetivamente se han producido cambios. Por eso no discuto contenidos ni la calidad de los mismos. La década de 1970 con la reforma del gobierno militar del presidente de Juan Velasco Alvarado, o la década de 1990 con la reforma del ex presidente Alberto Fujimori. Por supuesto que estas reformas no hayan sido exitosas puede ser probablemente por que esto tiene que ver con el autoritarismo y con el modo en que se llevaron las cosas. Y sobre todo no fueron exitosas desde la perspectiva de la ciudadana, y porque probablemente para los gobernantes de alguna manera, sí lo fueron o por lo menos resultaron funcionales. Pero que pasa con los regimenes democráticos, yo diría que las iniciativas no han sido pocas, pero han sido permanente frustradas o se han pasmado. Desde la Constitución del 1979 cuando tuvimos la gran oportunidad en la constituyente para esa Constitución de hacer cambios significativos, no se tocaron cosas que son importantes, como por ejemplo el nombramiento de los jueces. Se mantuvo la potestad en el Poder Ejecutivo y el Congreso la elección de los jueces, y todo el mundo lo ha señalado que era penoso que los jueces hallan estado dependiendo para su promoción y nombramiento del poder político, de manera tan directa. Esa es la verdad de que el Consejo de la Magistratura tenía que componer las ternas, y es verdad que el Consejo de la Magistratura tenía un componente político mayoritario también.

Se desaparecieron los fueros privativos, el de trabajo y el agrario, que mal que bien eran fueros que habían tenido una trayectoria jurisprudencial interesante, y habían servido de alguna manera a aspecto reformistas para aspectos que estaban vinculados a estos temas, pero sin embargo no se tocó el fuero militar. Al contrario, se le dio una suerte de fortalecimiento constitucional. Y en los aspectos que podríamos señalar como positivos de la Constitución del 1979, claro se crea el Ministerio Público como ente autónomo, pero no hay reforma procesal penal al costado; yo me pregunto de que sirve un Ministerio Público cuando no tiene el protagonismo que la reforma procesal penal le otorga, es muy poco es lo que pude aportar. Se acaba de señalar que los procesos más terminan en función de lo que hizo la policía, y muchas veces el tránsito por el Ministerio Público lo que hace es aumentar el plazo del proceso, o sea incide en la dilación. Sin un Ministerio Público que tenga las atribuciones para actuar efectivamente en el sistema acusatorio, cabe la pregunta si realmente podríamos prescindir de él. Y eso no lo hizo o no se hizo a partir de la Constitución del 1979, bueno se estableció un 2% para el presupuesto nacional, 2% de los gastos corrientes como exigencia constitucional que no se cumplió la mayor parte del tiempo. Bueno se frustró y se pasmó lo que pudo haber sido una gran oportunidad en democracia de reforma. Y después llegamos a la reforma más reciente del 2004 del CERIAJUS, que como ya se ha dicho y lo comparto, acá con el Dr. de Belaunde, que al menos hemos participado del CERIAJUS, y también los señalaba el Dr. Távara: que se marca un hito, porque es la primera vez en el país que se habla de una reforma o de un plan de reforma, en el cual han participado todas las instituciones que están directamente o indirectamente involucradas con el tema justicia. Estaban todos los que debían de estar, y allí lo que se hizo no fue partir de cero, se tomo como base, lo que ya había y siguen habiendo en cantidad, diagnósticos. Pero se hizo un esfuerzo por sistematizar ello. Y en otros casos ya ni siquiera se pidió revisar todo de nuevo, el código procesal penal ya estaba prácticamente listo, se necesitaba su aprobación y lo que hizo el CERIAJUS es que se apruebe ese código de una vez. Pero tres años después, porque la propuesta del CERIAJUS fue entregada en mayo del 2004, yo me pregunto: ¿estamos asistiendo a una nueva frustración o no respecto de esa propuesta? Y creo que hay riesgos de que sí, que explica ese entrampamiento para que en la democracia no se pueda avanzar en serio en una reforma a fondo respecto de lo que requiere el país en servicio de justicia. Probablemente hay muchas respuestas que podrían incluso complementarse, yo voy a referirme a una hipótesis

que la lanzo para seguirla discutiendo en otros espacios. Tenemos en el Perú una incapacidad para crear consensos, y esos consensos son muy difíciles para armar un plan, pero peor aún diría que son imposibles para ejecutarlos. Esta falta de consensos la quiero plasmar en dos ámbitos muy importantes, el primero entre las propias instancias que tienen que hacer directamente e indirectamente con el quehacer jurisdiccional, poder judicial, Ministerio Público, Tribunal Constitucional, en lo que le toca al Jurado Nacional de Elecciones. Pero por otro lado entre los partidos políticos, pues no hay ningún consenso entre los partidos políticos, y eso es lo que se traduce en una insuficiente y algunos dirían nula voluntad política para promover reformas en serio, y eso tanto en el ámbito Gobierno como del Congreso de la República. Y si no veamos que ha pasado con lo único importante que se ha estado discutiendo en el Congreso de la República para la reforma con propuesta del CERIAJUS, carrera judicial. Se aprobó, se mandó al ejecutivo, alguien influyó, ahí se observó, se supone que ya se levantaron las observaciones pero también han puesto a dormir el proyecto, no sale nada. Entonces en función de esto que son apreciaciones, quiero ampliar mi hipótesis. Sobre cuales creo que son los elementos que han resultado determinantes para generar estos obstáculos que puedan llegar a consensos. Por un lado quedan cuestiones tradicionales de nuestra historia y cultura política, y eso sí tiene que ver para lo que se nos ha sido convocado a este seminario.

Los diferentes gobiernos sucesivamente a lo largo de nuestra historia republicana, no quieren ser controlados, y por tanto no quieren un Poder Judicial fuerte. Lo que quieren es controlar a este Poder Judicial, y nada más fácil de controlar que un Poder Judicial débil y desacreditado frente ante la opinión pública, entonces no hay una voluntad para eso. En segundo lugar y ya en el ámbito de las relaciones entre las instituciones que están indirecta o directamente con el tema jurisdiccional, ahí también hay rasgos propios de nuestra cultura judicial y jurídica. Se habla del Poder Judicial y se percibe y maneja la idea que es omnímodo, un aparato que es un cuerpo único jerarquizado orgánicamente con un presidente que manda hasta la última instancia o hasta el último servidor de esa organización, una especie de ejercito, un comandante general, que llega a mandar hasta los soldados rasos, sean estos los jueces de paz en zonas rurales o sean los auxiliares de justicia en zonas urbanas. Como si esto fuera la estructura de un Poder Judicial democrático y un estado de derecho. Y creo que esto genera una preocupante situación, y nos coloca en una posición donde los problemas no se enfrentan por donde deberíamos comenzar. En

primer lugar, esta idea de un poder judicial organizado y jerarquizado con mandos, y con una carrera judicial que termina en la suprema, eso es lo más, lo contrario, niega la independencia judicial. Los jueces deben ser lo más independientes, y eso implica que no pueden depender de los que están arriba. Pero por otro lado, hay que tener en claro que eso también es una negación de la realidad, la función jurisdiccional, es cierto el Poder Judicial tiene un espacio muy importante etc., pero están distribuidas por razones históricas y que podemos discutir, porque tienen que ver con el diseño al que finalmente hemos llegado. Pero acá se administra justicia o como quieran llamarlo, se imparte justicia... se resuelven conflictos o se deberían resolver conflictos más bien, desde los tribunales arbitrales, desde el Fuero Privativo Militar tal cual como está hasta este momento a pesar de que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado hasta en dos oportunidades sobre lo mismo. El Tribunal Constitucional por supuesto, el Jurado Nacional Electoral que también tiene funciones jurisdiccionales y de alguna manera el Ministerio Público, no propiamente jurisdiccional pero está en esa función o complementando esa función. Diríamos que hasta el Ministerio del Interior a través de la policía o el Ministerio de Justicia tienen que ver con los temas de justicia, y todo ello entonces es un Estado que ha diversificado funciones que hacen al asunto judicial, al tema judicial. Bueno y hablemos de las jurisdicción comunal que la constitución reconoce en su artículo 149 pero que todavía muchos jueces no reconocen y siguen metiendo preso a los ronderos que resuelven conflictos como lo hacen los jueces de paz. Creo entonces, este es un segundo problema de esta mala percepción, y es que sobre la base de malas percepciones que los medios de comunicación se manejan, así es como transmiten la noticia y también la ciudadanía tiene esa percepción. Por eso es que todo lo malo se mete al Poder Judicial en un mismo saco, y claro hay muchas cosas buenas y yo las comparto, pero lo bueno sucumbe ante lo lamentable y predominantemente malo que tiene el Poder Judicial. Entonces yo destaco lo que se ha señalado, de los tribunales anticorrupción, de los tribunales contra terrorismo y por derechos humanos, estos subsistemas, esta experiencia de publicar sentencias es positiva. Hace poco Ciudadanos Al Día premió a unos jueces, 60 en todo el país, que ya no solo se publica, sino que han hecho convenios con universidades para que se sistematice esa información, se clasifique y se analice, y se divulgue más; a eso hay que avanzar. Todo eso es positivo, pero basta que haya un juez corrupto y todo eso pasa a un segundo plano. Pero obedece también a algo que los propios jueces tienen que internalizar, si quieren que las cosas se diferencien entre lo

que vale y no vale, no demos la imagen de que estamos frente a un aparato que está organizado jerárquicamente, donde el que está arriba manda a todos los que están abajo. Y lamentablemente esa confusión es tan amplia que diría —sin desmerecer todo lo que se ha dicho del Tribunal Constitucional— hasta el Tribunal Constitucional se equivoca. La sentencia sobre casinos y tragamonedas que probablemente muchos de ustedes conocen, termina admitiendo como proceso competencial la supuesta contradicción o problemas de competencias —para no entrar en mayores detalles— entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. Por las decisiones de algunos magistrados en el Poder Judicial y de algunas salas. Pero como si todo fuera un paquete, ¿puede haber un proceso competencial de esa naturaleza? no me convenzo. Pero creo que la percepción que se tiene del Poder Judicial hasta ahora es la que lleva también a decisiones creo no son las mas adecuadas. Si partimos de esta equivocada percepción entonces todos los conflictos entre las instituciones que actúan en el ámbito jurisdiccional también se desvirtúan. Porque los conflictos entre el Tribunal Constitucional y el Poder Judicial se presentan en todas partes. El problema es cómo se procesan, y acá tienden a procesarse de una manera desordenada, aquí es un pleito por el poder, quién tiene más poder y quién va perdiendo más poder. Cada instancia maneja su cuota de poder, poca o mucha. Nadie quiere reducirla y por el contrario si fuera posible quieren acrecentarla. Y entonces tenemos claros ejemplos, ya no voy a entrar en detalles, pero sentencias en las cuales se dicen cosas totalmente contradictorias y salen con comunicados públicos entre el Tribunal Constitucional y el Poder Judicial, entre el Jurado Nacional de Elecciones y el Tribunal Constitucional, entre el Ministerio Público y el Poder Judicial, entre el Jurado Nacional de Elecciones y la ONPE, porque todo esto no es solo un tema judicial obviamente. Pero son pleitos de poder, bueno, de un poder entendido de esa forma. Revestidos de ciertos contenidos jurídicos, pero en el fondo son pleitos políticos, y lo terrible es que unos quieren acudir al parlamento no por supuesto explícitamente, pero quieren conseguir que desde el parlamento se resuelva este pleito con alguna ley o con alguna modificación constitucional que le recorte algún poder, y le otorgue poder al interesado. Lamentablemente a eso estaríamos caminando si no enfrentamos que estos pleitos existen, que estas tensiones se producen y que hay que procesarlas adecuadamente. Hoy la situación se viene haciendo más compleja, las tensiones y los problemas no se resuelven sino que se están acumulando, y esto es una bomba de tiempo. Y en esta situación podemos pretender llevar adelante reformas sustantivas en el país en materia judicial. Yo creo

que CERIAJUS fue un hito importante en el país como lo mencionamos antes, con mil dificultades pero fue un punto de partida. No es la panacea como se refirió al CERIAJUS, pero creo que hay que tomarlo como un punto de reflexión original para todo lo que hay que hacer. Pero en algo fallamos, faltó un punto importante, previo, ¿cuál es nuestra idea de justicia, para qué queremos hacer justicia o hacer cambiar el sistema? CERIAJUS dice qué hay que hacer, pero no cómo hay que hacerlo. Y entonces allí hay una discusión pendiente, y como hay una discusión pendiente y esto no está claro, quienes participaron —las instituciones y no las personas refiero— por ello nunca se comprometieron en serio con el CERIAJUS. No hay una convicción por llevar adelante esa reforma. Este es el reto creo yo, estamos en situación de mejorar las cosas todavía pero podemos perder el tren y podemos llegar a esa frustración que mencionen antes. La idea de la reforma no hay que manejarla como una cuestión que comienza hoy y termina exactamente al año, y todo en simultáneo cambia. Eso es un absurdo, eso no existe. La idea de la reforma implica un proceso que no es lineal, implica avances mayores y menores de determinados elementos. Pero sobre todo es un plan maestro asumido, con el compromiso de todas las instituciones que deben sacarlo adelante, y eso es justamente lo que no hay por el momento. Por el momento que tenemos, mientras no se dé esta situación que planteo como necesaria, hay señales nada alentadoras. La reforma constitucional tan importante planteada en el CERIAJUS está detenida, y nadie habla del tema, y parece que no es tema de agenda para el Congreso. Los temas sustantivos pasmados, la carrera judicial como mencionamos pasmada. Sobre la justicia de paz, la comisión ejecutiva del Poder Judicial, se ha iniciado un plan inicial de reparto de «quites» cuyo material al juez de paz que es, un crucifijo y unos códigos, como una biblia. Eso va de la mano como dijo el Dr. Javier De Belaunde sobre lo que vale nuestra justicia de paz, cuál es la idea que tienen entonces en la comisión ejecutiva del Poder Judicial sobre la justicia de paz, si así la están fortaleciendo. Los recursos de la cooperación internacional que no son suficientes pero tampoco mínimos. Diez millones de euros de la Unión Europea, doce millones del Banco Mundial, pero nadie sabe muy bien como se está ejecutando eso. No hay ninguna información o transparencia, es más si se está ejecutando. El plazo de ejecución para lo que viene de la Unión Europea vence el próximo año, y durante dos años no se ejecutó nada, por incapacidad burocrática, primero de APCI y luego del Ministerio de Justicia. Y de repente entonces se van a perder recursos cuando hay tanto qué hacer y financiar. Por supuesto no dejan de

haber iniciativas espontáneas, muchas veces muy bien intencionadas y otras no tanto, pero que son incompatibles y hasta contradictorias, sin brújula, y en algunos casos hasta denotan esquizofrenia. Por ejemplo en materia de política criminal y carcelaria. Ya todos sabemos que el sistema penitenciario está colapsando, y que no hay plata para mejorarlo o no se quiere entregar plata para hacerlo, pero sin embargo en el parlamento crecen las iniciativas para aumentar las penas y tipificar más delitos, para reducir los beneficios penitenciarios. Como se hizo hace poco también, reducir el plazo que era indispensable para que hubiera prisión preventiva, de cuatro años bajaron a un año; no les importa lo que pasa con el sistema penitenciario colapsado.

Para oxigenar el debate entre comillas cada cierto tiempo aparece alguien iluminado que de pronto plantea que porqué no vamos a la pena de muerte. Y es una propuesta peregrina porque eso no conduce a nada más allá de distraer el debate. O la privatización de las cárceles, se habla con gran soltura cada cierto tiempo además como si fuera una fórmula mágica, pero no se ponen a pensar, primero lo poco exitosas que han sido esas experiencias en países que pudieran tener una realidad más parecida a la nuestra, y en segundo lugar pero más importante, cuánto cuesta eso en un país donde no quieren dar más para penales que están en condiciones infrahumanas.

Paralelamente a la reforma procesal penal cuyos méritos acaban de ser expuestos y por lo cual muchos si no todos coincidimos aquí, pero ha sido frenada sino... porque ha sido frenada, sino por qué solo está vigente en Huaura y en Trujillo, y sin plata; ya que nos consta, es mucho empeño el que tiene Huaura porque a Trujillo no le dieron casi nada para poder implementar, o sea es más el impulso de muchos de los operadores de llevar adelante a como de lugar esto, pero ciertamente un esfuerzo meritorio que no es sostenible si eso no cuenta con recursos. Y que ha pasado, desde el gobierno lo que se ha hecho es diferir la reforma. Esto terminaba el 2011 en Lima y ahora pasó al 2013. Será sostenible esta reforma como van las cosas, difíciles.

El diseño institucional vigente puede tener deficiencias, y hay que entonces que discutirlos en serio, y ver que hay que cambiar para mejorarlo. Esa es una primera responsabilidad de los directamente involucrados. Toda estas instancias deberían sentarse a contestar, sobre qué es lo que ha generado los problemas y cómo podrían mejorar para pedir que esto se reproduzca a futuro, y no para que no se presenten nuevos problemas sino para procesarlos sin buscar apoyo en el congreso para saber quién le da más poder al otro, sino cómo nos ponemos de acuerdo para encontrar fórmulas que puedan ser

eficientes para el servicio de la ciudadanía. Eso es lo que hará que el Poder Judicial sea fuerte, porque ya no solo el Poder Judicial decíamos, sino que son otras instancias. Habría que apostar más que a un Poder Judicial a un poder de la justicia, y eso solo volverá cuando entremos a reconocer que la justicia se le debe al pueblo, y que en toda democracia y estado de derecho el poder deviene de allí de la fuente: el pueblo. Y creo que en esto ya no tengo que explicarlo más porque el Dr. Javier De Belaunde lo explicó bien antes, está claro que se trata de sintonizar entonces con las demandas de ese pueblo, es allí donde realmente crecerá. No de la Constitución ni lo que diga ninguna ley, sino de lo que el pueblo reconozca como eficiente, como identificación a sus propios intereses. Hay que construir un verdadero poder, y eso implica articular a las instituciones que son vinculadas al servicio judicial y a todos ellos con la ciudadanía.

CAPÍTULO 6

Sesión de clausura

Henry Pease:

Señor doctor Marcial Rubio, vicerrector académico y rector interino de la universidad; señora decana, señor coordinador de la especialidad del Ciencia Política y Gobierno.

Hemos pasado una semana trabajando el tema «reforma del Estado» desde varios ángulos, con profesores y estudiantes y estudiantes de post grado, de Ciencia Política y Derecho, de Ciencias Sociales, de Economía, Filosofía y hoy también de Ingeniería, junto con políticos y funcionarios que han sido nuestros invitados.

Hace un año, nos reunimos al abrir este seminario, e hicimos primero un intento por replantear los términos de la agenda. Demasiado tiempo se había hablado de la idea del Estado mínimo, como si eso ya resolviera todos los problemas. En realidad, a partir de un debate sobre reformas económicas, se pensó entonces —por mucho tiempo— que el Estado era aleatorio, seguía el curso de lo principal. Y en realidad lo que se ha hecho, en mi opinión, en más de una década, es destruir la capacidad operativa del Estado. Que nunca fue muy grande en el Perú, salvo en la lógica de estructura de dominación. Pero que en un momento en el cual se intenta reconstruir la democracia, trae problemas centrales de legitimidad, que son precisos abordar.

Por eso, la discusión inicial el día lunes, sobre los enfoques posibles, lleva a afirmar —en el panel que presidió Rolando Ames— la necesidad de un Estado inclusivo, de un Estado para todos, de un Estado al servicio del ciudadano. No es solo la idea de un aparato, que camina en esa dirección, es también la idea de un conjunto de relaciones sociales que sea capaz de construir la legitimidad de un Estado democrático. Es decir, legitimidad que parte la inclusión. Que afirma que, así como no somos iguales en el mercado,

el Estado tiene que acercar los extremos, y tiene que guiarse por la utopía de la igualdad que es, de alguna manera —como dijo Max Hernández, el psicoanalista que no por casualidad es Secretario del Acuerdo Nacional—: «una utopía y la igualdad es una utopía, pero son utopías que hacen caminar a la sociedad en alguna dirección». En esa perspectiva hemos tratado de afirmar la reforma del Estado, como una alternativa de los enfoques que veían solo la imagen del Estado mínimo y que, luego de haberlo reducido por varias partes, no pueden impedir su crecimiento por otras: al final de cuentas se llevaron consigo la legitimidad.

En ese mismo panel se trabajaron, con el aporte de Javier Iguíñiz, los temas más vinculados a la economía. Y él insistía en que los gobiernos tienen hoy que promover la elevación de la productividad y la competitividad económica, así como diversificar las actividades económicas. Él recomendaba dos miradas a la peculiar geografía de nuestras regiones; una por el lado de las dificultades geográficas, y otra por el lado de la megadiversidad del país. En realidad, la aspiración de todos es que el crecimiento de unos arrastre a los otros. Y que sumemos y hagamos crecer las capacidades de todos. Pero habría que recordar algo que Sinesio López ha escrito en un diario y nos lo comentaba estos primeros días. Hablando de un índice de competitividad, se ubica al Perú en un muy buen puesto si hablamos de la competitividad económica y de las grandes inversiones; puesto 16 si más no recuerdo. Pero en el último puesto cuando hablamos de educación. Y contrastaba esa información publicada precisamente la semana pasada con un dato que venía de la SUNAT. Ese Estado al que ubican en último lugar de educación y que coloca en buen puesto la gestión de competitividad económica, ese Estado se financia 62% de sus gastos con el I.G.V., el más indirecto de los impuestos. Lo cual quiere decir que los más pobres del Perú están financiando ese Estado. Que está marginándolos a ellos objetivamente. Creo que no está demás recordar eso, porque aun cuando se piense que es posible, que ese crecimiento de los que más pueden y más tienen va arrastrar al resto, ese acto segundo de lo que le llega a la gente, de lo que no tenemos duda —y eso se enfatizó mucho en el primer panel—, es que la prioridad de la educación tiene que ser reclamada hoy radicalmente, como una manera de incrementar nuestras capacidades.

El segundo día estuvo dedicado a la reforma administrativa. Allí se han constatado avances en simplificar trámites para el ciudadano o en fusionar organismos. Todavía está en debate cómo organizar y estructurar el poder ejecutivo en un momento en el cual la descentralización replantea muchas

de las atribuciones. Pero se ha constatado también ahí —y eso se dijo en el panel— la ausencia de espacios de coordinación y fijación de prioridades de la política pública. Otra vez, insistimos un año después: por qué no se quiere que el centro de planificación estratégica (CEPLAN) funcione, por qué no se quiere, en una etapa en la cual la mayoría de los gobiernos actúan a través de políticas públicas, cuyo diseño y cuantificación se convierten en el centro del debate político. Políticas públicas que además, en nuestro caso, tienen que ser ejecutadas por gobiernos que son autónomos entre sí. Y que, además, tienen que tener acciones tanto del Estado como del sector privado y del sector no gubernamental. Ese núcleo que salga de los sectores y pueda hacer planeamiento estratégico y juntar, para concertación, para discusión, las acciones de actores diferentes está faltando a pesar de ya haber sido creado por ley, y creemos que debemos insistir en ello.

También dedicamos un día a la reforma política. Hemos recordado el escenario electoral del 2006, que nos mostró un Perú escindido en dos, pero que se refleja nuevamente en el descontento con las instituciones democráticas. Creo que en el tema se ha avanzado buscando examinar cómo funciona la democracia representativa. Se ha buscado examinando el sistema electoral, el sistema de partidos, las características del sistema de gobierno para identificar qué cambios y propuestas de reforma pueden plantearse. En esa materia, a través de un trabajo de investigación realizado en este año, surge una serie de propuestas que parten de señalar la urgencia de hacer que la democracia representativa se entienda como tal. Sin lugar a dudas, hay espacio y propuestas también para muchos mecanismos de participación más directa, pero lo que aquí no está funcionando es la representación. Cuando el 81% de los encuestados en julio dicen que no se sienten representados en el Congreso, algo está pasando. Pero cuando vemos que tanto los congresistas nacionales o los consejeros regionales, o los regidores municipales, hacen una serie de actividades, pero a lo que menos tiempo le dedican es a ese vínculo que enlaza y comunica a ciudadanos con el sistema político, entonces encontramos que allí hay que replantear mucho de esa actividad. También sobre la materia han surgido propuestas.

De la misma manera, el día jueves se ha trabajado el tema de defensa. Hemos tenido la grata presencia del ministro de defensa, embajador Allan Wagner, quien hizo una evaluación muy clara de los esfuerzos para lograr, por un lado, constituir una plataforma de funcionarios civiles en el ministerio de defensa, que sea capaz de plantear el tema de la administración y gestión, pero

también el de las políticas de defensa. Y al mismo tiempo buscar una acción conjunta, operativa, de las instituciones castrenses que durante muchos años actuaron cada una por su lado. Esta perspectiva fue trabajada también luego en un panel, a partir de dos ponencias por profesores de esta universidad.

Y hoy día tuvimos la grata presencia del Presidente del Poder Judicial. Esta vez no ocurrió como en el año pasado que nos dijeron que el problema de la reforma judicial era un problema de vocales supremos. El magistrado que hoy preside el Poder Judicial sí ha venido a conversar y comentar y a dar su visión. De dónde se avanza y de dónde se obstruye la reforma judicial. Y creo que esa exposición —que ha sido larga, un poco más larga de lo previsto— es un buen instrumento para ver, por dónde hay que hacer ajustes.

Ciertamente, el poder judicial sigue siendo un poder en el cual todavía el Poder Ejecutivo es, a través del MEF, el que decide gran parte de sus posibilidades. Porque se habla de cifras que hoy día no son siderales, y que son alcanzables al parecer, para que las tenga en su mano el poder judicial. Incluso la discusión que se planteó de una manera enérgica hace un par de años sobre el 4% que debe ser de automático reconocimiento del Poder Judicial en el presupuesto de la República pareciese que se ha olvidado. Y creo que esos son temas que, ciertamente, constituyen demandas que le hacen los jueces a quienes exigen que haya reformas que hace tiempo están planteadas.

Hoy en la tarde hemos escuchado sobre un tema que introducimos sin mucho conocimiento en detalle, o incapacidades que se mostraban también, pero que en el Perú es algo cotidiano: los desastres naturales y los terremotos. Y hemos tenido una importante mesa redonda en la cual se ha discutido desde actores diversos —varios que están ahora presentes— hasta cómo se está enfrentando el tema del terremoto. Todos estos temas están grabados, todo está filmado; todo va ser parte de un volumen que esperamos terminar en poco tiempo, para que sirva en el tratamiento de los temas.

Para terminar, yo quisiera hablar de tres temas. Ya que he hecho solamente un recuento casi de la agenda que hemos trabajado. Y decir que hay algunas cuestiones que se dijeron en la primera sesión y que hay que enfatizar ahora. Este Estado que se plantea reformar y al cual tantos peruanos han visto como enorme, que solo había que achicarlo, es un Estado que sigue siendo ausente de gran parte del país, y ausente para gran parte de los peruanos. Estuve en un canal de televisión al que me invitaron y, cuando estaba hablando de este seminario, acababan de pasar una película de Chusqui creo, sobre la zona que se llama «oreja de perro», si mal no recuerdo, donde han muerto por

la violencia más de 4.000 peruanos, y donde no hay un atisbo de existencia del Estado. Y no hay que olvidar que Sendero Luminoso lideraba zonas en los años 80 donde nunca había llegado el Estado. Por lo menos en su visión actual. Esa es parte de la realidad del país y hay que encontrar alguna manera de interconectar los sitios más aislados. Nuestra geografía siempre nos va dar esos lugares y en política, al igual que en la física, todo espacio vacío se llena. Esos son los espacios que hoy, por ejemplo, utiliza el narcotráfico y antes utilizó el terrorismo. Esos son los espacios en los cuales es posible hacer mucho daño a la gente más humilde y sencilla, pero esa gente no puede vivir desconectada del Estado en pleno siglo XXI. Se necesita tener, aunque sea en el último eslabón de presencia del Estado, en el último servicio público que esté más cercano, sea una escuela o una posta médica. Tener una unidad capaz de comunicar cuando pasa algo que requiere la atención. Es cierto que esto mismo podría reclamarlo la policía nacional, porque hace poco veíamos en uno de los medios de comunicación que 8 horas había durado el esfuerzo por comunicarse desde la comisaría que atentó y que destruyó la acción del narcotráfico. Yo no tengo elementos para decir si fue así, pero lo que sí puedo decir, es que todavía sigue siendo reto para el Estado peruano que cualquier punto donde tiene presencia el Estado pueda ser protegido en corto tiempo, vía un helicóptero, vía una acción desde un lugar cercano. El Perú es una geografía muy difícil que tiene que ser vencida de esa manera.

Creo, además, que hay un tema que tampoco se trató y que reclama esfuerzos para analizar la reforma del Estado. Es el área donde están los servicios públicos universales: educación, salud, seguridad social. Creo que es el área más importante para construir la legitimidad del Estado, porque es la que tiene más clara y neta demanda. Pero es curioso que en los diferentes eventos, que en los 90s han tratado este tema, eso siempre fue marginado. Parecía que el Estado debía reformarse en su visión administrativa, y que este tipo de áreas que tienen particularidades, donde hay que centrar la atención, no merecían este esfuerzo. Quizás lo que ocurría es que lo único que muchos se planteaban es que esto debía ser privatizado, y no se planteaban el problema de las políticas estatales. Lo cierto es que este es un campo de los muchos que queda por trabajar.

En toda la semana hemos constatado que hay puntos de avance y hay puntos en los cuales valdría la pena centrar la atención. Son pocas las investigaciones sobre las que hemos podido avanzar y sobre esas daremos cuenta tanto en el libro, como se han dado cuenta en las ponencias, pero que en realidad

es un tema en el que todos debemos cooperar. Y la universidad tiene ventajas comparativas, en las cuales puede avanzar, tanto en el campo de lo que son las investigaciones, como también en un campo central, por ejemplo, en la reforma administrativa, que es toda la capacitación de funcionarios. Esperamos aportar en esos campos, seguiremos en priorizar el tema, y agradecemos muchísimo a todos los que han venido a nuestra convocatoria y a todos los que han hecho posible ese seminario, porque ha cumplido el único objetivo que tenía: acumular mayor conocimiento sobre el tema y tratar de compartirlo, y que nuestra tarea sirva para construir un Estado para todos que acabe con la exclusión.

ROLANDO AMES:

Quisiera, de mi lado, en cuanto coordinador de la especialidad de Ciencia Política y Gobierno de la Facultad de Ciencias Sociales que ha organizado este seminario, especificar algunas de los agradecimientos indispensables en este momento de cierre, y señalar algunos de los pasos que ya Henry Pease ha anunciado, como es el caso de la publicación del libro en un futuro. Luego, terminar apuntando algunas ideas sobre cómo la Ciencia Política, como disciplina, puede aportar para ayudar a objetivizar las relaciones del poder, que es un tema muy sensible y muy difícil de reconocer y de trabajar en cualquier país.

En cuanto a los agradecimientos, evidentemente, el primero es a Henry Pease. En realidad, la dimensión del seminario y los cinco días de trabajo, la voluntad de atrevernos a tomar una agenda tan grande requiere carácter, convicción en que es posible hacer seminarios, y también el capital de respeto público que Henry Pease ha sabido construir en su carrera política y que permite entonces —ahora desde la academia— beneficiarnos de él y de este trabajo para someter a reflexión este tipo de asuntos políticos. Incluso tiene que ver con una actualidad conflictiva.

Quisiera agradecer a las instituciones, a la embajada de Francia y a la embajada de Estados Unidos. Ambas hicieron posible la visita y participación de los profesores Pilles Pellissier y Daniel Levine, respectivamente. Quisiera agradecer al Instituto por la Democracia y Asuntos Electorales (IDEA internacional), al Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD), al Banco Interamericano de Desarrollo y a la Fundación Ford. Pero quisiera decir, al señalar estos agradecimientos, que esta vez, en ninguno de estos seis casos,

se ha tratado de apoyos financieros externos al proceso mismo de trabajo. En los seis casos hemos discutido qué es lo queremos con el seminario, qué es lo que queremos con impulsar la reforma del Estado. Y es por el interés de los gobiernos y de las instituciones que ellos han aportado. Y lo han hecho no solo en términos económicos, sino en términos de debate y participación de expertos suyos. Por eso, creemos que hemos construido las bases de un proceso que puede continuar de manera creciente y positiva en el futuro.

Quisiera agradecer institucionalmente también, en la persona del doctor Jorge Del Castillo, a los ministros, a los altos funcionarios del Estado que han estado aquí presentes. Además, quisiera decir que me parece absolutamente significativo que Jorge Del Castillo este aquí por segunda vez consecutiva en el seminario, saliéndose, según entiendo, de una reunión extra no prevista, porque está preparando y seguramente lo dirá, una visita al Congreso de la República la próxima semana. Quisiera decir que, precisamente porque estudio política y porque también la hice, creo que la presencia del doctor Del Castillo aquí expresa ese tipo de gesto gratuito, que el común de las gentes hoy día cree que es muy difícil o imposible de hacer en política. Es venir aquí he interesarse en un trabajo de estudio absolutamente autónomo del gobierno y del Estado. Y del cual —y él lo sabe muy bien no es cierto— no puede, porque no le toca este tipo de trabajos, ofrecer réditos automáticos y ventajas que convengan; pero quién mejor que el gobierno para entender que este país necesita ser mejor conocido, mejor estudiado y discutido en serio. Es en ese sentido que recalco que ese es el tipo de hechos con el que debiéramos justamente plantear la reforma del Estado.

Una penúltima cuestión es —algo que Henry Pease señaló— que esta vez habrá un libro. Él no me ha dicho cuándo estará, pero supongo que va estar listo de todas maneras dentro del primer semestre del año. Es un libro, entonces, que va a tener los textos revisados y completos de las ponencias (entiendo que algunos de esos textos están en las carpetas y algunos están colgados en la página web). Así, vamos a tener este conjunto de reflexiones y de análisis que toma al Estado no solo como aparato de gestión, sino también como institución política, expresión de relaciones de poder y etcétera. Y quiero señalar que el proceso de haber discutido en paneles expertos, pero también en paneles públicos abiertos como este, precisamente tiene que ver con lo que creo que es un vacío en el campo de la ciencia social, que la Ciencia Política deber ayudar a llenar pronto. Y es que los temas críticos y polémicos, las decisiones, las brechas sociales, los conflictos deben ser objetivizados con conceptos precisos,

con descripciones serias. Quizás estos no van a resolver los conflictos, pero pueden ayudar a entender el porqué de ellos.

Creo que pocas veces el país ha soportado un tiempo tan largo y antipolítico como el que tuvo en la década anterior. Creo que el camino de reestablecer el valor, la dignidad, la importancia de la política, es un proceso largo y difícil y es en ese camino en el que estamos. Y por eso es que señalo que lo que queremos es trabajar de esta manera, comunicando academia con opinión pública, con profesionales. Y creemos que ese es un aporte que tenemos que hacer compartido en la Facultad de Ciencias Sociales, compartido con otras facultades de la misma universidad. De este modo estamos construyendo también, desde el espacio público, energías, actores, fuerzas que puedan sacarnos de esta suerte de fatalismo y marasmo en que todavía nos movemos en el tema. Muchas gracias de mi parte y de parte de la universidad, y de la nueva especialidad de Ciencia Política y Gobierno.

Catalina Romero:

Bueno, yo sí seré breve. Quiero agradecer profundamente la participación de ustedes en esta semana intensa, en la que hemos tenido posibilidad de participar en diferentes formatos de reunión para la reflexión de este tema que es tan importante y nos concierne a todos como es la «reforma del Estado».

También felicito al doctor Henry Pease por su trabajo, que no ha sido solo en función de la organización integral del seminario, sino que he podido seguir durante todo el año, en los distintos seminarios que se han realizado para discutir los temas que han desembocado en este seminario más preciso. Y quiero recordar que comenzamos este seminario con un panel que tocaba el tema de «una reforma para todos». Que planteó problemas muy de fondo, y nos hizo ver la debilidad de nuestro Estado y que a la vez debía desarrollarse más y tenía que reformarse. Creo que esto ha llevado a que en todos los paneles estén considerados estos problemas, el punto de vista de los ciudadanos, que ha tocado en todos los paneles, repito, y de ahí creo que la riqueza que hemos podido recoger es importante. El tema de este panel, «Una reforma para todos», también nos ha llevado a hablar de la calidad de la democracia, problema que se plantea para ir más allá de los mínimos institucionales, que ya hemos logrado, y que son motivo de preocupación, como plantearse la transición o la consolidación democrática. Estos temas ya están atrás y hoy día nos llevan a ver la calidad de la democracia para determinar mejor la responsabilidad del Estado con sus ciudadanos, y su sensibilidad frente a las demandas que se plantean.

Finalmente, es repetir lo que dijo Rolando Ames: el interés de la facultad de Ciencias Sociales de unirse a otras facultades en este proyecto, y a la escuela de postgrado. Quisiera mencionar aquí que la especialidad de Ciencias Políticas y Gobierno desarrolla su especialidad a nivel pregrado, pero también a nivel postgrado para seguir de cerca estos problemas y los temas vinculados a la reforma del Estado, a la gestión pública y a las políticas públicas. Muchos de nuestros estudiantes forman parte del gobierno y de otras instancias del Estado, y nos interesa mucho entonces establecer estos vínculos entre ellos y, por ende, seguir trabajando juntos por nuestro país.

Jorge del Castillo:

En primer lugar, reitero el agradecimiento de estar nuevamente en esta mesa y en el seminario. Sin duda, me ha sido muy grato poder participar en este evento de orden académico. Porque nos permite además tomar el pulso a las cosas y acercarnos a la investigación, a aspectos que a veces en el día día no se ven con la atención que merecen. Pero como conozco a Henry Pease, tenía que venir bien preparado. Eso me hizo revisar muchos temas importantes. Es verdad que en nuestro territorio hay una ausencia del Estado. En efecto, su presencia es muy débil, ya que, efectivamente, nuestro territorio es muy complicado. Esta es una ausencia de muchos años, y eso ha sido a lo largo del Perú. Se ha visto cómo sectores han estado completamente desconectados y han sido caldo de cultivo de muchos eventos. Pues bien, una primera reflexión de lo que hemos hecho es tomar un impulso para hacer realidad lo del CEPLAN, que tanto hemos hablado y se ha comentado también en este evento académico, y que en cierta forma nosotros lo impulsamos en la legislatura del gobierno anterior, aquello de sacar adelante esta ley, y ahora estamos en la etapa de la implementación de la misma. Me parece que, eso sí, es muy importante el impulso que recibimos de este seminario para poder ejecutar una cuestión que es importante para el Estado en general. Nos han ofrecido que de esta semana que viene no pasa; no dejan de aprobar la ley del Poder Ejecutivo, que también es un elemento muy importante en el proceso de reforma del Estado, desde el contexto del propio Estado. Es una parte, sin duda, pero que es fundamental. Pero el proceso de integración de la nación se debe de hacer poniendo más infraestructura sin ninguna duda. Todos estos temas de crear un Estado más ágil, mover mejor y con más eficiencia las inversiones públicas, y promover las privadas, para contribuir a la reunión del país, requieren vías de comunicación. Se está trabajando intensamente en ello. Requiere de telecomunicaciones, y

yo creo que esto es también importante. Aspiramos, al final del periodo, que todas las capitales distritales tengan teléfono, por ejemplo. Hoy en día, casi un tercio no lo tiene, por no hablar de los centros poblados menores. E inclusive la instalación de la banda ancha rural para las principales ciudades del país y otras más es fundamental. Esto va a ayudar muchísimo al proceso de integración y de educación, por no hablar de otros servicios como el agua y el saneamiento. Y, como comentábamos la vez pasada, creo que también ayudará en el crecimiento y la sostenibilidad de la inversión social, que es otro aspecto que estamos intentando llevar a cabo más focalizadamente, con la finalidad de tener resultados al fin del periodo. Y que esto pueda continuar para reducir brechas inmensas en pobreza, nutrición, y en salud, así como en temas educativos, que realmente son críticos y dramáticos, y son un punto central del gobierno. Hoy en día, obviamente, uno siempre tiene una tendencia a dar una mirada crítica de las cosas, pero cuando uno está en el gobierno —pese a las frustraciones que se presentan— es diferente. Sin embargo, creo que el Perú está atravesando un momento en el que podemos ver las cosas con mayor optimismo. Hoy en el diario «El Comercio» sale una publicación de la cuenta del milenio, el umbral que ha planteado el gobierno de Estados Unidos para medir el avance en algunos países, y ustedes pueden apreciar cómo hemos avanzado mucho en aspectos que van desde la acción anticorrupción, políticas económicas, derechos civiles, tema de servicios públicos, etcétera. Sin duda, hay otros temas en los que no se ha avanzado, pero en general en casi todos los rubros ha habido un avance interesante. Lo importante es que esto es llevado a cabo por un organismo ajeno al país; más ajeno al Gobierno, por supuesto, no tiene nada que ver con ninguna entidad peruana. Y creo que eso es interesante, porque marca una ruta en la cual es importantísimo perdurar. Además, nos ayuda a ordenar en una mirada al país, que muchas veces normalmente hacemos desde el punto de vista de algunos indicadores económicos o sociales, cuando realmente este tipo de indicadores que nos han puesto, como en esta ocasión, están orientados en ver cómo marcha la gestión pública. Y por una feliz coincidencia, esto ha salido difundido y vamos a tener seguramente una ampliación sobre esta materia dentro de poco. Entonces este es un tema que es muy interesante, porque nos ha dado una nueva metodología; yo no lo había visto antes en el país. Es como medir este tipo de avances en la gestión y en la acción pública.

No obstante, yo quería concluir con unas cuantas palabras avocadas al servicio público. Esto es un aspecto muy importante, especialmente para los jóvenes estudiantes. El compromiso del servicio público no significa hacer

política, sino que el servicio público es estar al servicio del Estado, no importa el Gobierno; hacer carrera en el Estado. Creo que ese es un aspecto sumamente importante, y que nosotros debemos afianzar, además porque lo señalé en la sesión anterior. Creo que un aspecto que denota la madurez de la política y de los políticos, la seriedad de un Estado, la responsabilidad de los gobernantes, es marcar líneas de continuidad de un gobierno tras otro, para poder así asegurar algunas vías maestras que son fundamentales, y que no haya más la vieja tradición latinoamericana de estar empezando cada vez con un gobierno. Entonces se requiere tener una administración pública, estable, competente y comprometida, fundamentalmente. Nosotros hemos visto países como Italia donde los gobiernos caían cada seis meses, pero su administración resultaba tan sólida que no pasaba nada, seguía el camino del Estado. Lo que pasa aquí es que la palabra burocraciapeyorativa ha sido mencionada negativamente, casi hasta afecta el honor de las personas, cuando realmente esa es la definición correcta, pero han desquiciado un poco el término. Así quizás para cambiar esto debemos utilizar el concepto de «servicio público», el cual me parece importante afirmar. Al Estado le conviene tener funcionarios, empleados, trabajadores estables y permanentes, comprometidos, y por ejemplo ahora que queremos empezar con el tema del CEPLAN, tenemos un embrión para empezarlo con gente que tenga compromiso, porque si no, en lugar de hacer un CEPLAN para el Estado, hacemos un CEPLAN para el gobierno y ese no es el objetivo. El tema es que tenga una muy larga proyección, y que sea por supuesto un instrumento al servicio del Estado, para ordenarse en sus inversiones y presupuestos y etcéteras.

Pero ese es un compromiso muy importante. Ya hemos sacado de una realidad algo muy concreto, creo que es algo muy bueno. Sin duda, creo que hoy también me voy retroalimentado, habiendo recogido ideas que obviamente vamos a llevarlas a la práctica. Estamos ávidos de la publicación, Rolando Ames. Que no se demore demasiado; espero que salga antes de que se acabe el gobierno. Bromas aparte, lo queremos. Y creo que así podemos nosotros implementar un poco, podemos hacer un convenio. Muchísimas gracias a Henry, a los panelistas y a ustedes, a la universidad, muchas gracias.

Marcial Rubio Correa:

Han hablado aquí las Ciencias Sociales y el Poder, de manera que yo me dedicaré a la poesía de baja estrofa y diré que, en mi criterio, todo país, todo pueblo, todo Estado — porque son diferentes formas de mirar y llamar a

las cosas— es un inmenso río. Nosotros lo podemos dirigir y encauzar, lo podemos estorbar, pero no lo podemos frenar: los pueblos van y tienen su historia. Y el Perú va, y tiene su historia, y avanza positivamente con el riesgo de la nada. Porque, desafortunada o afortunadamente, la vida política es así. Yo creo que si Atila hubiera consultado al Consejo de Asesores Políticos en Mongolia, le hubieran dicho que no, con toda seguridad. Y sin embargo, los hechos políticos funcionan al margen de las cosas. En ese sentido, creo que todos debemos ser agua en ese río.

Yo quiero agradecer —en ese orden— la presencia del doctor Jorge del Castillo, Presidente del Consejo de Ministros, que —sin sorna— lo veo trabajar 40 horas diarias. Y lo veo en Cajamarca, en Puno, en Palacio; y acá. En realidad no creo que haya venido, sino que ha logrado el don de la ubicuidad también en el ejercicio del cargo. Pero creo que hace una labor patriótica y esforzada que debemos imitar, como me gustaría decir lo propio de mi amigo el doctor Magdiel Gonzáles, aquí presente, que ha sido miembro del Tribunal Constitucional. Es un reconocimiento gratuito porque ya no es miembro de ningún órgano público, y creo que allí como Vicepresidente y miembro de ese Tribunal ha hecho una labor tremenda en estos cinco años de diseño de un Estado también. Como toda labor atrevida es discutible y crítica, pero indudablemente sólida.

Creo que son dos ejemplos de peruanos que debemos imitar. Y así, todos nosotros esforzarnos por construir este Perú, y por ser agua que camina hacia delante. Si lo podemos hacer inteligentemente, pues mejor. Esa es una de las tareas de una universidad.

Ustedes han visto que este seminario, según se lee en la página dos, «se inauguró en sus primeras sesiones en noviembre del 2006». Esto es así porque es una tarea continúa que, para desgracia de los organizadores y en nombre del Rector, no lo declararé clausurado sino hasta noviembre del 2008, por lo que declaro «en hibernación» el seminario hasta el próximo año.

AUTORES Y PARTICIPANTES

Alberto Adrianzén: Magíster en Ciencia Política en El Colegio de México, Bachiller y licenciado en Sociología por la PUCP, Investigador IDEA International – Perú, fue asesor de la Presidencia de la República durante el gobierno de transición que presidió Valentín Paniagua y Director de la Oficina de Participación Ciudadana del Congreso de la República.

Walter Alban Peralta: Lima, 1954. Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Se ha desempeñado como Primer Adjunto al Defensor del Pueblo entre julio de 1996 y noviembre del 2000, y como Defensor del Pueblo entre diciembre de 2000 y noviembre del 2005. Profesor principal en el Departamento de Derecho de la PUCP. También es profesor en la Maestría de Derechos Humanos del IDHEPUC.

Ciro Alegría Varona: Lima, 1961. Doctor en filosofía Universidad Libre de Berlín, profesor principal en el Departamento de Humanidades de la PUCP. Especializado en ética y filosofía política, ha investigado los fenómenos políticos y sociales de la seguridad y la defensa en el Perú y América Latina. Ha hecho trabajos para la Comisión de la Verdad y Reconciliación, el Congreso de la República, la Defensoría del Pueblo, el Instituto Gutiérrez Mellado (UNED Madrid) y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, entre otros.

Rolando Ames Cobian: Lima, Egresó de la Facultad de Derecho, Universidad Nacional Mayor de San Marcos y se licenció en Ciencias Sociales, Universidad de Lovaina, Bélgica. Profesor Principal de la Pontificia Universidad Católica del Perú y dos veces Decano de la Facultad de Ciencias Sociales de esa Universidad donde es ahora Coordinador de la Especialidad de Ciencia Política y Gobierno. Fue Senador de la República en el periodo 1985-1990 y Comisionado de la Comisión de la Verdad y Reconciliación 2001-2003.

Flavio Ausejo Castillo: Lima, 1968. Master en Políticas Públicas para América Latina de la Universidad de Oxford, Reino Unido, y Master en Regulación de Servicios Públicos del London School of Economics and Political Science, Reino Unido. Docente de la PUCP desde el 2006 en temas de políticas públicas y regulación en saneamiento. Director de estudios de la mención en Gestión de la Licenciatura en Ciencia Política. Especialista en temas de políticas públicas y gestión pública, con amplia experiencia en temas relacionados al agua desde una perspectiva multisectorial y multidisciplinaria en SUNASS, Organismo regulador del sector agua y alcantarillado (2002 –2006) fue Gerente de relaciones Institucionales.

Roxana Barrantes Cáceres: Lima, 1961. Ph.D. University of Illinois at Urbana – Champaign. Ha sido funcionaria (1995-1998) y también directora (2001-2004) de OSIPTEL. Profesora Asociada, Departamento de Economía, PUCP. Comité Asesor, Maestría de Derecho de la Empresa, PUCP. Investigadora Principal, Instituto de Estudios Peruanos.

Mariana Ballén Tallada: Lima, 1975. Master en Administración Pública por la Universidad de Syracuse de Nueva York. Economista de la PUC con experiencia en temas de gestión pública. Asesora en temas de reforma del Estado. Actualmente trabaja en la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. Profesora de Gestión Pública en la Facultad de Derecho de la UPC y Profesora del Diplomado de Gestión Pública orientado a funcionarios públicos en la Escuela de Gerencia Continental.

Javier de Belaunde López de Romaña: Arequipa, 1947. Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú, con un posgrado en Enseñanza Legal en la University of Wisconsin. Comisionado designado por la sociedad civil en la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia-CERIAJUS. Miembro del Grupo Consultivo de Alto Nivel del Sistema de Justicia. Profesor Principal del Departamento de Derecho de la PUCP.

Cecilia Blume Cillóniz: Lima 1958. Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2 veces Jefe de Gabinete de Asesores del MEF, jefe de Gabinete de Asesores de la PCM. Ha sido profesora Derecho Empresarial y de Regulación de Energía en la UPC.

René Cornejo Díaz: Arequipa, 1962. PhD(c) ESADE Management Sciences. Director Ejecutivo de FONAFE, Secretario Ejecutivo del Fondo MIVIVIENDA, Director Ejecutivo PROINVERSION. Profesor del Area de Finanzas de la Universidad ESAN desde 1990.

Julio Cotler Dolberg: Lima, 1932. Doctorado, Universidad de Burdeos, Francia, Sociólogo, Investigador. Ha sido profesor de la Universidad de San Marcos, Facultad de Ciencias Sociales, Ha participado como profesor visitante en Europa y Estados Unidos. Ex Director del Instituto de Estudios Peruanos, autor de libro “Clases, Estado y Nación en el Perú”.

Nelson Chui Mejía: Chimbote 1947. Ing. Agrónomo egresado de la Universidad Agraria de la Molina. Presidente del Gobierno Regional de Lima Provincias, Ha sido Presidente del Directorio de EMAPA-HUACHO, Presidente de la Cámara de Comercio de Huacho, Secretario de Perú Cámaras, Presidente del Comité Cívico Pro Región, Integrante del Comité Cívico de apoyo a la Policía Nacional.

Jorge Del Castillo Gálvez: Lima, 1950. Abogado. Post Grado en Alta Dirección de la Universidad de Piura. Magíster en Derecho Constitucional de la PUCP. Presidente del Consejo de Ministros desde el 28 de julio de 2006 a la fecha. Congresista de la República reelecto por cuarto período consecutivo (de 1995 hasta 2011). Fue Diputado Nacional electo en 1990. Alcalde Metropolitano de Lima, Período 1987-1989, Presidente de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y Presidente de la Unión de Capitales Iberoamericanas. Fue Prefecto de Lima (1986) y Alcalde Distrital de Barranco (1984-1986). Fue candidato a la Primera Vicepresidencia en los comicios electorales generales del año 2000 y a la Segunda Vicepresidencia en las elecciones generales 2001.

Francisco José Eguiguren Praeli: Lima, 1953. Abogado y Doctor en Derecho por la PUCP. Profesor Principal de la PUCP, ejerciendo docencia en Derecho Constitucional desde 1983. Actual Coordinador de la Maestría en Derecho Constitucional de la Escuela de Graduados de la PUCP; Presidente de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional; Juez Ad Hoc de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; Director General de la Academia de la Magistratura (1996-98); Director Ejecutivo de la Comisión Andina de Juristas (1991-1995).

Gorki Gonzáles Mantilla: Arequipa, 1963. Magíster en Derecho por la PUCP y Doctor en Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales por la Universidad de Pisa-Italia. Docente desde 1992 en el Departamento de Derecho. Profesor principal y Coordinador de la Maestría en Derecho con mención en Política Jurisdiccional de la PUCP. Ha sido miembro de la Secretaría Técnica de la CERIAJUS y asesor principal de la Comisión de Constitución del Congreso. Miembro del Consejo Consultivo de la Presidencia de la Corte Suprema.

Max Hernández: Lima, 1937. Doctor en Medicina de la Universidad de San Marcos. Ha ejercido la docencia en el Goldsmith College de la Universidad de Londres, en el Posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Coordinador Académico en la Maestría en Estudios Teóricos en Psicoanálisis de la Universidad Católica de Lima. Actualmente se desempeña como secretario técnico del Foro del Acuerdo Nacional.

Javier M. Iguíñiz Echeverría: Lesaka, Navarra, España. 1945. Ph.D. Economía. The New School for Social Research. Nueva York. Ingeniero Electricista. Universidad Nacional de Ingeniería, Lima. Asesor de la Presidencia

de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. Miembro del Acuerdo Nacional. Profesor Principal y Jefe de Departamento de economía de la PUCP.

Juan Jiménez Mayor: Lima, 1964. Abogado graduado en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Candidato a magíster en la Maestría en Derecho Constitucional y profesor de la PUCP. Ha sido Viceministro de Justicia durante el Gobierno de Transición, Secretario Técnico de la Comisión Especial para Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS). Actualmente es miembro del Consejo Consultivo de la Presidencia del Poder Judicial del Perú (2007-2008).

Daniel H. Levine: USA, 1945. PH.D. en Ciencia Política por la Universidad de Yale, miembro del Departamento de Política de la Universidad de Michigan y miembro del Kellogg Institute. Especialista en la región de América Latina, a través de su proyecto "Nueva dinámica de la Religión, Sociedad y Política en América Latina". Autor de "La Construcción de la Cultura y el Poder en América Latina" y "Voces Populares en América Latina".

Sinesio López Jiménez: Piura, 1942. Doctor en Sociología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, con estudios de doctorado en Universidad de París. Profesor principal del departamento de Ciencias Sociales de la PUCP y de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNMSM. Se ha especializado en teoría política, política comparada, democracia y ciudadanía. Ha sido coordinador de la maestría en Ciencia Política de la PUCP y de la maestría en Sociología, Director de la Biblioteca Nacional del Perú (BNP), 2001-2006. Actualmente es columnista del diario La República.

Francisco Miró Quesada Rada: Lima, 1948. Doctor en Derecho y Ciencia Política, Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Catedrático de Ciencia Política, en las universidades de San Marcos, de la Universidad de Lima, Universidad Ricardo Palma y de la Universidad San Martín de Porres. Ha sido Subdirector del diario El Comercio de Lima entre 1986 y 1999, Regidor de la Municipalidad Metropolitana de Lima entre 1993 y 1995, Decano de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos en el 2001, Embajador del Perú en Francia entre el año 2005 y julio del 2006.

Yvan Montoya Vivanco: Chiclayo, 1966. Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca (España) y profesor de la facultad de Derecho de la PUCP. Ha sido representante de la Defensoría del Pueblo ante la Comisión Revisora del Código Penal y la Comisión Especial de Reforma Integral de la

Administración de Justicia (CERIAJUS). Durante el año 2006 se desempeñó como Jefe de la Unidad de Extradiciones de la Procuraduría Ad Hoc: Casos Fujimori - Montesinos.

Enrique Obando: Magíster en Políticas de Seguridad por la Universidad de George Washington. Ha sido miembro de la Comisión de Reestructuración del Consejo Nacional de Inteligencia, y Director General de Política y Estrategia del Ministerio de Defensa. Es profesor del Diplomado en Política de Seguridad de la Pontificia Universidad Católica. Es miembro de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina RESDAL.

Aldo Panfichi: Lima, 1955. Doctor en Sociología por The New School for Social Research (USA). Profesor principal y Coordinador de la Maestría de Ciencia Política en la PUCP. Ha sido investigador visitante en el David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University (2001-2003), profesor visitante en la Maestría en Migraciones Internacionales de la Universidad del País Vasco (2007).

Grover Pango Vildoso: Tacna, 1947. Profesor de Humanidades por la Universidad Nacional de Educación “Enrique Guzmán y Valle”, La Cantuta. Ha sido Ministro de Estado en la cartera de Educación, Alcalde y Diputado por Tacna. Ha integrado el Comité Directivo del Consejo Nacional de Educación. Actualmente es Secretario de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Aurelio Pastor Valdivieso: Lima, 1967. Abogado por la PUCP con estudios concluidos en la maestría de derecho constitucional. Congresista de la República (2001-2006 y 2006- 2011). Ha sido Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República (2004-2005- y 2006-2007).

Henry Pease García: Lima, 1944. Doctor en Sociología por la PUCP y profesor principal en el Departamento de Ciencias Sociales desde 1971, especialidad de Ciencia Política y Gobierno. Ha sido Presidente del Congreso de la República y lo integró desde 1993 hasta 2006, habiendo sido cuatro veces elegido como representante al mismo. Fue Teniente Alcalde de Lima y candidato a la presidencia de la República en 1990.

Guilles Pellissier: Doctor en derecho, enseña cursos de derecho público en la universidad La Sorbona, con especial interés en temas de descentralización. Es juez de la Corte Administrativa de Apelación de Versalles.

Alfredo Prado: Lima, 1974. Magíster en Derecho Constitucional y Licenciado por la Universidad Católica del Perú. Asesor del Ministerio de Defensa.

José Robles: Lima 1965. Oficial del Ejército en situación de retiro. Bachiller en Ingeniería Civil con estudios de Derecho y Ciencia Política. Graduado del Centro de Estudios Hemisféricos de la Defensa (CHDS) de la National Defense University, Washington D.C. Coautor de diversas publicaciones sobre seguridad y defensa, entre ellas: *Transparencia y Eficiencia en gastos para la Defensa* (Lima, IDL, 2003), y *Defensa pública. Aportes para la gestión de la política de defensa* (Lima, IDL, 2006). En la actualidad se desempeña como investigador del Área de Defensa y Reforma Militar del Instituto de Defensa Legal.

Catalina Romero Cevallos: Lima, 1947. Ph. D. en The New School for Social Research, Nueva York. Profesora Principal de la PUCP. Actualmente es Decana de la Facultad de Ciencias Sociales de la PUCP, ha promovido la formación de la Maestría en Ciencia Política y de la Licenciatura en Ciencia Política y Gobierno en la misma universidad. Es miembro del Consejo Directivo de ALACIP, y de los comités editoriales de la Revista de Ciencias Política (PUC Chile) y de la Revista Elecciones de la ONPE.

Marcial Antonio Rubio Correa; Lima, 1948. Abogado y Doctor en Derecho por la PUCP; Fue Ministro de Educación del Gobierno de Transición. Profesor principal del Departamento de Derecho y actual Vicerrector Académico de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Patricia Ruiz-Bravo López: Lima 1955. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Católica de Lovaina. Profesora principal y Jefa del Departamento de Ciencias Sociales. Investigadora en temas de Desarrollo y Género.

Ana María Tamayo: Lima, 1968. Magíster en Derecho por la Universidad de Wisconsin, Madison. Abogada por la Universidad de Lima. Coautora de “Bases para un control civil democrático de la Fuerza Armada en el Perú” (2003) y “Conocer la guerra, Construir la seguridad. Perspectivas desde la sociedad civil” (2008). Se desempeña como coordinadora del Área de Defensa y Reforma Militar del Instituto de Defensa Legal.

Francisco A. Távara Córdova: Piura, 1951. Presidente de la Corte Suprema de Justicia y Presidente del Poder Judicial. Vocal Titular de la Corte Suprema y Ex Jefe de la Oficina de Control de la Magistratura. Abogado con estudios de Doctorado en Derecho por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, y Maestría en Política Jurisdiccional por la PUCP. Ex Profesor de Derecho Civil y Procesal Civil de la Universidad Nacional Federico Villarreal y Universidad Nacional de Trujillo. Presidente de la Corte Suprema de Justicia y Ex Jefe de la Oficina de Control de la Magistratura.

Fernando Tuesta Soldevilla: Lima, 1955. Magister y Licenciado en Sociología por la PUCP. Realizó estudios de doctorado en Ciencia Política en la Universidad de Heidelberg (Alemania). Ha sido Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), entre el 2000 y 2004, habiendo dirigido ocho procesos electorales. Es profesor asociado del departamento de CCSS en la PUCP y Director del Instituto de Opinión Pública.

Mayen Ugarte Vásquez-Solis: Callao, 1967. Abogada de la PUCP y candidata a Master of Arts Master of Arts in Public Administration por el programa de Maxwell School of Public Administration and Citizenship, de Syracuse University. Es profesora del curso de Gestión Pública de la Facultad de Gestión y Alta Dirección de la misma universidad, así como de la maestría de Gestión de Políticas Públicas de la Escuela de Gerencia Continental y la Universidad Autónoma de Barcelona (2007). Ha sido asesora de la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Economía y Finanzas y consultora en reforma del estado del BID. Actualmente se desempeña como Gerente de la empresa de consultoría Governa SAC.

Allan Wagner: Lima, 1942. Licenciado en Ingeniería por la Universidad Nacional de Ingeniería y Licenciado en Humanidades por la Pontificia Universidad Católica del Perú, Licenciado en Derecho por la Universidad nacional Mayor de San Marcos. Embajador en el servicio diplomático de la República. Ha sido Ministro de Relaciones Exteriores en los gobiernos de los Presidentes García, y Toledo, y Ministro de Defensa recientemente. Ha sido Secretario General de Comunidad Andina, Actualmente es el Agente del Estado Peruano ante la Corte Internacional de la Haya para la demanda del Estado sobre el diferendo marítimo.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN
LOS TALLERES GRÁFICOS DE
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA
PSJE. MARÍA AUXILIADORA 156, BREÑA
CORREO E.: TAREAGRAFICA@TERRA.COM.PE
TELÉFONO: 332-3229 FAX: 424-1582
SE UTILIZARON CARACTERES
ADOBE GARAMOND PRO EN 12 PUNTOS
PARA EL CUERPO DEL TEXTO
AGOSTO 2009 LIMA – PERÚ