

# GESTIÓN PÚBLICA: BALANCE Y PERSPECTIVAS

## Capítulo 2

CARLOS ALZA BARCO  
(EDITOR)



FONDO  
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

*Gestión pública: balance y perspectivas*  
Carlos Alza Barco (editor)

© Carlos Alza Barco, 2012

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2012

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Diseño, diagramación, corrección de estilo  
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: diciembre de 2012

Tiraje: 500 ejemplares

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

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2012-15080

ISBN: 978-612-4146-23-7

Registro del Proyecto Editorial: 31501361200869

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa  
Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

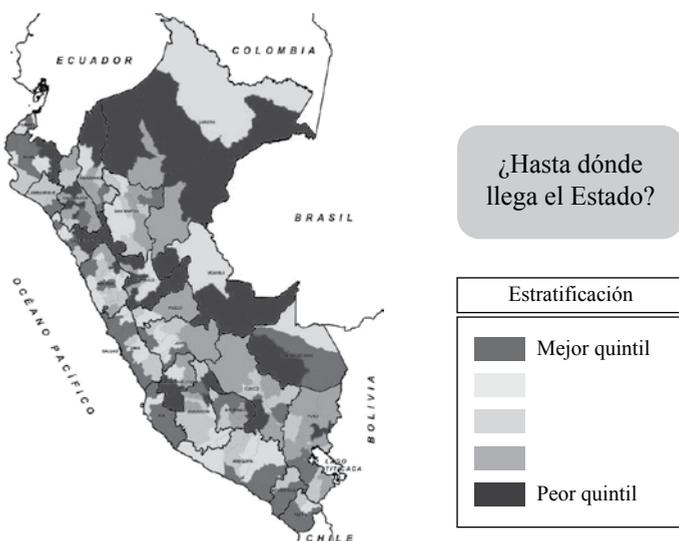
## Panel: La densidad del Estado y el Estado móvil

Sinesio López

### UN ESTADO ANTIDEMOCRÁTICO

El Estado Peruano tiene islas de modernidad, pero la mayoría de sus aparatos, especialmente aquellos que tienen ver con los servicios y derechos de la población, está anquilosada y sometida a formas tradicionales de organización y funcionamiento. En estos aparatos económicos se deciden las políticas económicas, los impuestos, las regalías, el canon, las exoneraciones tributarias, los convenios de estabilidad tributaria, las privatizaciones, las concesiones, los gastos sociales. La coexistencia de las islas de modernidad con los aparatos sociales anquilosados del Estado configura una especie de Estado hemipléjico. Sus aparatos económicos funcionan más o menos bien, pero sus aparatos sociales (salud, educación, seguridad) dejan mucho que desear, reciben poco presupuesto y son ineficientes.

Perú: índice de densidad del Estado provincial 2007 (PNUD)



Nuestro Estado, como la mayoría de los estados de América Latina, no es democrático. Sus políticas sociales (educación y salud) no llegan a todos los peruanos y peruanas por igual. Lo mismo sucede con la ley, la justicia y la seguridad. El PNUD constata que la educación no llega a todo el territorio ni alcanza a todas las clases sociales. No todos asisten ni concluyen la secundaria. El 40% de peruanos abandona sus estudios secundarios y no logra, por consiguiente, adquirir una de las herramientas que les podría permitir romper el círculo vicioso de la pobreza. Algo parecido sucede con la salud medida en términos de número de médicos por habitante. El 79% de las provincias no supera el mínimo de médicos señalado por el estándar internacional en salud. Como es obvio, las provincias de la costa son las mejor atendidas tanto en la educación como en la salud en desmedro de las de la sierra y de la selva. En estas últimas regiones el Estado es más delgado e inoperante, a diferencia de la costa, en donde es más denso.

El Informe del PNUD es exclusivamente cuantitativo. No entra al análisis de la calidad de las políticas públicas en salud y en educación. ¿Qué pasa con la calidad de la educación y la salud públicas en Perú? Mi hipótesis es que, en términos cualitativos, la educación y la salud públicas en Perú y en América Latina son un desastre y que, lejos de ser mecanismos de igualación de oportunidades, constituyen espacios institucionalizados de discriminación. ¿Puede acaso compararse la calidad de una escuela fiscal con la de una escuela privada en donde se educan los hijos de las clases medias y altas? No, de ninguna manera, porque en las escuelas fiscales se educan los pobres, los indios y los cholos. No es el caso europeo, en donde la atención de estos servicios públicos es de alta calidad porque todas las clases sociales asisten sin discriminación a los mismos centros educativos y a los mismos centros de salud. Esto genera, más allá de las jerarquías sociales y las diferencias culturales, un sentimiento de comunidad política que todos comparten y que en Perú casi no existe.

Si se relaciona la densidad del Estado con el índice de desarrollo humano en el Perú, el resultado es el siguiente: a más Estado, más desarrollo humano; y a menos Estado, menos desarrollo. Para decirlo con más precisión: aquellas regiones, provincias y distritos que tienen más y mejor Estado tienen también un mayor nivel de desarrollo humano. El año pasado el PNUD publicó los resultados de una investigación revolucionaria sobre lo que ese organismo internacional denomina densidad del Estado.

Con este concepto y su respectiva operacionalización, el PNUD mide la presencia del Estado y de sus políticas sociales en las diversas regiones



¿Indica la relación entre la densidad del Estado y el nivel de desarrollo (ingresos familiares per cápita) algún tipo de causalidad? Es probable que exista entre ambos fenómenos una relación causal que no es lineal, sino circular; sin embargo, es probable también que el primer impulso haya sido lineal y haya provenido del Estado. En efecto, sin seguridad jurídica y sin promoción estatal (políticas económicas monetarias y fiscales, estabilidad macroeconómica, inversión en infraestructura, calificación de la mano de obra) a la acumulación privada (capitalista), no hay crecimiento económico.

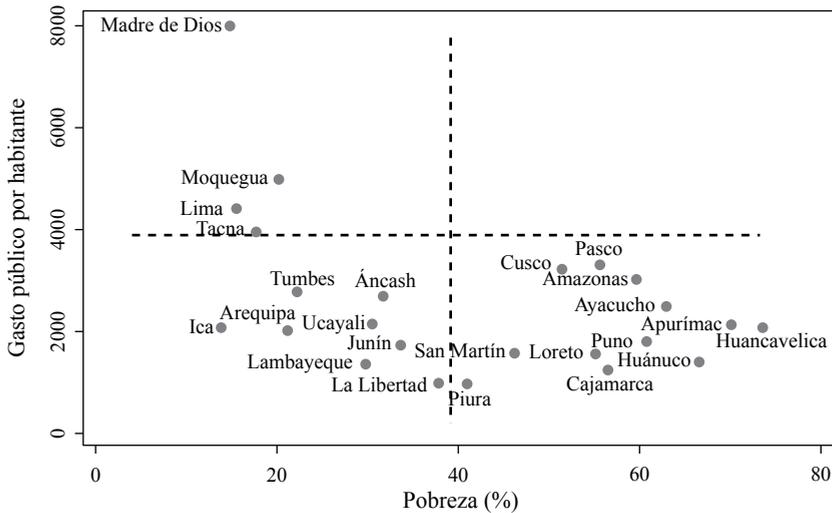
¿Qué sucede con el sistema legal y con los aparatos de justicia? ¿Qué pasa con la efectividad legal? ¿A quienes llega efectivamente la justicia en el Perú? El Informe del PNUD no examina estos temas que son decisivos para la vigencia y la calidad de la democracia. Mi hipótesis es que no existe efectivamente igualdad ante la ley y que la justicia no llega por igual a todo el territorio ni cubre a todas clases sociales. No se trata, por cierto, de la normatividad ideal (en el papel) en donde, mal que bien, se ha avanzado en forma significativa, sino de la efectividad legal. Los aparatos de justicia no tratan a todos por igual y no aplican la ley de la misma manera a todos. Están sometidos a los poderes económicos, políticos, mediáticos y religiosos. La gente se siente discriminada con respecto a la aplicación de la ley y lo expresa claramente en diversas encuestas: más del 90% afirma que en el Perú no hay igualdad ante la ley ni hay justicia para todos.

Para bien o para mal, afirma Peter Evans, los mercados están siempre inextricablemente integrados en una matriz que incluye pautas culturales y redes sociales compuestas por lazos individuales polivalentes. En ciertos casos, las relaciones de cambio pueden generarse en una interacción informal; en otros, las organizaciones jerárquicas formales pueden «interiorizar» dichas relaciones. Si a fin de poder operar los mercados deben estar circundados por otras clases de estructuras sociales, entonces los intentos neoutilitaristas de liberar al mercado del Estado tal vez terminen destruyendo los puntales institucionales que permiten el intercambio. Esta era, desde luego, la postura de la tradición clásica de los estudiosos del institucionalismo comparado, quienes destacaban la complementariedad esencial de las estructuras del Estado y del intercambio en el mercado, sobre todo para promover una transformación industrial (Peter Evans, 2007).

Estos argumentos demandan un Estado más bien enraizado (o encastrado) en la sociedad que aislado. Cualesquiera que sean los rasgos estructurales de la capacidad del Estado, las argumentaciones en favor de su papel central se aplican sobre todo a aquellas situaciones en las que la transformación

estructural está a la orden del día. La industrialización es el ejemplo clásico de este tipo de transformación, pero también el ajuste estructural requiere algo más que un cambio gradual. El contraste entre el Estado predatorio y el Estado desarrollista cobra mayor relieve cuando se planea una transformación (Peter Evans, 2007).

**Gasto público y pobreza regional (2009)**



Fuente: INEI (2010) y Ministerio de Economía y Finanzas (2010a).  
Elaboración: Gonzalo Neyra.

En el Perú, sin embargo, el gasto público presenta un alto nivel de irracionalidad, como puede verse en el gráfico 3. El Estado invierte más en aquellas regiones que tienen un mayor nivel de desarrollo o menor nivel de pobreza (Moquegua, Lima, Tacna) e invierte menos en las regiones que tienen mayores niveles de pobreza (Pasco, Cusco, Amazonas, Ayacucho, Apurímac, Puno, Huancavelica, Huánuco, Loreto, Cajamarca, Piura).

### EL ESTADO MÓVIL

La reforma del Estado es un proceso de mediano y largo plazo, pero recibe un impulso decisivo en el corto plazo a través de reformas parciales. Es difícil, si no imposible, formular un plan holístico de reforma del Estado, entendido como una macroestructura compleja que comprende un conjunto de relaciones sociales e instituciones referidas al monopolio de la violencia (FF.AA. y Policía),

a la burocracia civil y militar, al sistema legal (la Constitución y los diversos tipos de leyes), a la distribución del poder en el territorio (central, regional, local), a la capacidad extractiva (impuestos), distributiva (gastos) y regulativa, a las referencias de identidad (filtro y formas de contabilidad), a las formas de gobierno del Estado (presidencialismo, parlamentarismo y semi presidencialismo) y a las políticas públicas. Es necesario plantear un conjunto de reformas parciales, estableciendo las necesarias y prioritarias para su implementación. Una de ellas es la del Estado móvil, que busca llevar el Estado a donde no existe u opera en forma desarticulada.

El Estado móvil se propone articular sectorialmente las redes de educación, salud, nutrición, seguridad, justicia, infraestructura, agricultura, servicios sanitarios básicos y coordinar los niveles del gobierno para llevar el Estado a las zonas rurales del país a las que llega tarde, mal o nunca. La peculiaridad del Estado móvil es su desplazamiento en búsqueda de la población: el Estado va al encuentro de los ciudadanos para ponerse a su servicio. Particular énfasis se le daría a las redes desplegadas en las fronteras.

No puede haber desarrollo rural sin mejorar los servicios educativos en el Perú profundo. Existen veintiséis mil centros educativos en las zonas rurales, de los cuales ocho mil son escuelas unidocentes. Las 1320 redes para las escuelas rurales propuestas por el Consejo Nacional de Educación constituirán el punto de partida de la construcción de un Estado para todos los peruanos en las zonas en donde, según el PNUD, existe una baja o nula densidad del aparato estatal. En estas zonas, en coordinación con los gobiernos locales y regionales, se instalaría un modelo de gestión de Estado móvil para el desarrollo rural.

Al equipo de acompañamiento de la red de profesores de las escuelas rurales se sumarán otros equipos encargados de organizar y coordinar los servicios estatales móviles de salud, justicia, seguridad y nutrición, los cuales se organizarían y operarían también a través de sus respectivas redes para llegar directamente a los ciudadanos. Se propone, pues, crear el Servicio Social Voluntario que permita que técnicos, profesionales, estudiantes de institutos y universidades, licenciados de las Fuerzas Armadas, civiles y, en general, todo ciudadano que desee contribuir voluntariamente con su experiencia y especialidad al desarrollo del país cuente con un instrumento institucional que permita cristalizar su aporte.