

# REFORMA DEL ESTADO PERUANO

Seminario en los 90 años

## Capítulo 1

HENRY PEASE GARCÍA / GIOFIANNI PEIRANO TORRIANI  
(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

## 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 adquiera 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](http://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: «Reco-  
    mendaciones de la CVR hacia la reconciliación». Se puede consultar la versión  
    electrónica en [www.cverdad.org](http://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*. Barce-  
lona: 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 his-  
tórica*. Lima: Solar.