

ESTADO, POLÍTICAS Y PROGRAMAS SOCIALES: REFORMA, TRANSFORMACIÓN O TODO LO CONTRARIO

Federico Arnillas Lafert

Sociólogo PUCP

El tema de la reforma del Estado ha entrado y salido del debate en múltiples oportunidades y el actual gobierno lo ha ubicado como uno de sus asuntos prioritarios. Están en curso los anuncios de fusiones de organismos públicos descentralizados (OPD)¹ y, por cierto, de programas sociales.

En un país acostumbrado a que todo cambie para que nada cambie o, más grave aún, para que los cambios terminen siendo para peor, el tema de las reformas anunciadas no deja de levantar suspicacias e interrogantes sobre la conveniencia de las propuestas.

Las reacciones a los anuncios de reformas

Las primeras reacciones frente a las propuestas anunciadas no se han hecho esperar. Se ha planteado la reforma de la Constitución; hemos asistido al debate sobre el Consejo Nacional de Descentralización (CND); hemos empezado a escuchar voces de sectores sociales que se sienten afectados en su interlocución con el Estado –como los gremios agrarios e indígenas– que han levantado su voz de alerta sobre algunas fusiones de OPDs; la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) espera aclaraciones del gobierno para ver cómo pronunciarse sobre algunas fusiones como las de la Comisión para la Promoción de Exportaciones (PROMPEX) y la Comisión de Promoción del Perú (PROMPERÚ) y, por cierto, los trabajadores de algunas OPD llaman la atención sobre los diversos aspectos que pueden entrar a jugar en este terreno, desde la pérdida de sus puestos hasta la interrupción de tareas que ellos –pero no solo ellos– consideran claves.

Revisando las propuestas específicas, algunas parecen más que razonables, otras dudosas y otras más que peligrosas. Pero esta aproximación a las ramas –o incluso a las hojas– del Estado nos puede hacer perder de vista el bosque.

1 En honor a la verdad, antes que descentralizados deberían llamarse desconcentrados, porque la mayoría de ellos depende de los ministerios nacionales y no de los gobiernos regionales.

En este contexto, diversos actores se han preguntado, y con razón, de qué reforma del Estado estamos hablando: la de todos los «poderes del Estado», la del poder ejecutivo –entendido como los órganos ejecutivos del gobierno nacional– o la que toca todas las funciones ejecutivas del Estado, ya sea que estén a cargo del gobierno nacional, los gobiernos regionales o los gobiernos locales.

Se han preguntado, no sin razón, qué se quiere lograr con ello: ¿«reducir los costos» del Estado?, ¿mejorar los servicios?, ¿dar más –o menos– espacio al sector privado?, ¿llegar adonde no se está llegando?, ¿garantizar los derechos ciudadanos?

Reforma o transformación

Al cierre de este artículo, me topé con la entrevista de *Caretas* al ex ministro de Educación Gerardo Ayzanoa. Las declaraciones de Ayzanoa introducen y contraponen reforma con transformación, para llamar la atención sobre la profundidad –y quizá radicalidad– del cambio que se requiere en materia de educación.

Algo equivalente se puede encontrar en diversas reacciones a propósito del tema de la reforma del Estado, que por cierto incluye el tema de la educación. Si bien existe la tendencia a utilizar estos términos u otros equivalentes de manera polarizada, creo que es posible mirarlos de una forma distinta. Desde esta otra perspectiva, la diferencia entre reforma y transformación se explica realmente atendiendo al sentido profundo del cambio –qué se quiere lograr– y a los procesos en los cuales se insertan las acciones de ese cambio y los resultados que se alcanzan dentro de los horizontes temporales en los cuales se evalúan.

Así por ejemplo, podemos tener procesos de reforma que, finalmente, terminen haciendo que las cosas cambien para que «todo siga igual» o, por el contrario, procesos de reforma que, efectivamente, impliquen una transformación de lo preexistente.

Por otra parte, y contra lo que podríamos haber creído algunos, la idea de que las transformaciones rápidas y radicales generan cambios irreversibles en el sentido de lo deseado por sus promotores no es algo que la experiencia histórica ratifique como ley universal.

La reforma del Estado en la perspectiva de su transformación

Si algo permitió la crisis del régimen fujimorista y el ascenso de los movimientos sociales, ciudadanos y políticos que rodearon su caída, fue el haber puesto sobre el tapete la necesidad y posibilidad de transformar la relación entre el Estado y la sociedad y, por cierto, transformar cada uno de ellos.

El informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación nos enfrentó a algo de lo que si bien ya se hablaba, no deja de ser sustantivo: la relación estructural entre la ausencia o la presencia injusta del Estado y la generación de condiciones para un proceso de violencia como el vivido en el país durante las décadas de 1980 y 1990. En su sentido profundo, el «para que no se repita» y el llamado a la reconciliación implican transformar esa relación entre el Estado y la sociedad en general, y en especial con los pobres, que como personas y como regiones son, por cierto, la mayoría.

El Acuerdo Nacional, las políticas de Estado y los otros acuerdos y compromisos suscritos en ese foro no son ajenos a esta preocupación. Una de las expresiones en ese sentido es la de tener un Estado eficaz, eficiente y transparente al servicio del ciudadano; el otro sentido de esa transformación es la afirmación del Estado de derecho, la vigencia de la democracia representativa, pero también participativa, ambos elementos vinculados, a su vez, con la construcción de la equidad social y la competitividad económica.

No está de más decir que este enfoque concuerda con la idea planteada en la Constitución respecto a la persona humana como fin supremo de la sociedad y del Estado.

Desde esta perspectiva basada en los derechos, la transformación del Estado tiene dos sentidos básicos:

- Democratizar el Estado en tanto centro del poder político.
- Democratizarlo en el rol que cumple respecto a mantener o modificar las condiciones de las que

depende la reproducción social y económica de la sociedad.

Democratizar el poder, en sus formas

En cuanto centro del poder político, la democratización implica no solo recuperar el Estado de derecho, la elección democrática de autoridades, sino también modificar los niveles de gobierno con autoridades elegidas por votación popular, así como introducir instrumentos de participación en la toma de decisiones y la gestión pública más allá del acto electoral.

Por su parte, en las dimensiones económicas y sociales, la democratización está en relación directa con el rol de garante de derechos –más allá de los derechos políticos– y redistribuidor del Estado.

Vistas en perspectiva, las últimas reformas que apuntan a la transformación del Estado en lo que se refiere a su condición de centro del poder fueron desencadenadas por el proceso de movilización social, ciudadana y política que confluyó en la caída del régimen fujimorista. Su agenda incluyó tanto la recuperación democrática como la democratización del poder.

En materia de recuperación democrática y reestablecimiento del Estado de derecho, los desafíos fundamentales recayeron en la administración Paniagua. Su tarea central consistió en llevar adelante un proceso electoral limpio y confiable para toda la ciudadanía. Ello implicó recuperar las instituciones electorales –en especial la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)–, aplicar una efectiva neutralidad política de las autoridades de turno –desde las fuerzas armadas hasta los encargados de manejar los programas sociales– y garantizar una efectiva libertad de prensa y acceso a los medios de comunicación por parte de los diversos sectores involucrados en la disputa electoral. Todos estos son problemas históricos que el régimen de Fujimori había llevado al extremo.

Además de ello, la gestión Paniagua avanzó en elementos sustantivos en materia de recuperación del Estado de derecho, entendido en un sentido amplio, al afirmar de manera práctica la independencia de poderes, al afrontar los temas de corrupción de la anterior gestión, al abrir un proceso destinado a conocer la verdad de lo ocurrido en el país entre 1980 y 2000, y al plantear las normas sobre transparencia y acceso a la información, por citar algunas acciones.

Por su parte, durante la gestión Toledo se avanzó en lo que puede ser caracterizado como la reforma «democrático-descentralista» del Estado. Esta reforma se sustentó en los movimientos regionales anticentralistas que participaron en el proceso de movilización ciudadana contra el régimen fujimorista, en las experiencias de gestión participativa desarrolladas aun antes de 2000 en el país, y en acuerdos y coincidencias políticas que incluyeron a un amplio espectro de fuerzas –como el promovido por el difunto Gustavo Mohme– y, por cierto, en los consensos construidos en el Acuerdo Nacional. En el desarrollo de esta reforma no puede dejar de reconocerse el compromiso de la gestión Toledo, expresado en la rápida convocatoria a las elecciones de autoridades regionales, conjuntamente con la renovación de las autoridades municipales.

Para llevar adelante este proceso, se realizó una reforma significativa de la Constitución de 1993 –de las pocas reformas constitucionales que finalmente prosperaron–, en virtud de la cual se crearon los gobiernos regionales con autoridades emanadas del voto ciudadano. A la par, mediante la misma reforma constitucional, se incluyeron los procesos de planeamiento concertado y presupuesto participativo como instrumentos de gestión del desarrollo local y regional. De esta manera, se combinaron formas de democracia representativa con mecanismos y formas de democracia participativa, como se señala en las políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

Estos procesos se encontraron y potenciaron con otros como el desarrollado en el marco de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, conformada a inicios del gobierno de Paniagua. En este esfuerzo de concertación entre Estado y sociedad civil, el foco de atención no estuvo puesto tanto en los aspectos llamémosles «orgánicos» o de estructura, sino en otros que atañen más nítidamente a la relación Estado-sociedad, tales como: la asignación o distribución de los recursos públicos combinando el enfoque sectorial con el territorial vía el «presupuesto departamentalizado», la formulación de los primeros planes concertados regionales, la «operación piloto de presupuesto participativo» y las medidas de vigilancia ciudadana para evitar el uso clientelista de los programas sociales.

El hecho de que la reforma producida genere una transformación del Estado en esta área depende en gran medida de la continuidad, sostenibilidad y profundización del proceso en el tiempo. La efectiva constitución de estos niveles de gobierno, la relativamente rápida elección de las nuevas autoridades regionales y

la continuidad del proceso vía la reciente renovación de autoridades regionales abonaron a favor de su institucionalización. Pero lo que falta hacer en esta materia para lograr una efectiva transformación sostenible del Estado es todavía mucho.

En la misma línea, la masificación de los procesos de planeamiento concertado y presupuesto participativo, de la mano del desarrollo de la Ley Marco de Presupuesto Participativo, y la promoción de la vigilancia ciudadana han sido factores o reformas importantes en la dirección correcta, aun cuando estos procesos muestren múltiples debilidades.

Un efecto difícil de entender para las autoridades –y en general para la burocracia estatal– es el cambio de paradigma que implica la creación de los gobiernos regionales y la afirmación de una organización descentralizada del Estado, con tres niveles de gobierno. Se trata de pasar de una visión centralista y sectorialista a una que debe centrar su mirada en la población en el territorio. Y si bien ello no anula el valor de lo funcional, lo replantea en la perspectiva de la integralidad.

A su vez, al mantenerse el carácter unitario del Estado se plantea la necesidad de revisar las relaciones entre los niveles de gobierno, tanto para el ejercicio de las funciones legislativas como –y quizá en especial– para las funciones ejecutivas y los roles específicos que les caben a los diversos niveles de gobierno en su implementación.

La resistencia al cambio de paradigma no es únicamente un problema de las autoridades y las burocracias nacionales. Tiene su correlato en la ciudadanía, que, en general, identifica Estado con gobierno nacional, con lo que ello implica en términos de demandas y expectativas.

El reflejo centralista y autoritario atraviesa, por cierto, el conjunto de la estructura estatal y las relaciones entre las sociedades «centrales» y las periféricas: desconfianza de las regiones respecto al gobierno nacional y a Lima, de las provincias y sus gobiernos locales respecto a los gobiernos regionales y las capitales de región, de los distritos respecto a las capitales de provincia, etcétera.

Democratizar el poder en sus actos

El tema en el que la gestión Toledo no avanzó –por lo menos desde la perspectiva de la mayoría de la población– fue la realización de las reformas necesarias para

«poner al Estado al servicio de las personas». Los más elocuentes indicadores de esto son, por un lado, la permanencia de la situación de pobreza como realidad cotidiana de amplias capas de la población, en un contexto de crecimiento económico continuo, y el índice de (des)aprobación de la gestión. Sin embargo hay dos innovaciones introducidas durante la gestión Toledo que es conveniente no dejar de lado: la política de subsidio habitacional, uno de cuyos límites principales es no llegar a los sectores de más bajos ingresos, y el programa de transferencias directas Juntos. La tercera que quedó encaminada fue el Plan Integral de Reparaciones, con lo que este implica en la lógica de reconocimiento de derechos.

La pregunta es cómo ubicar en ese contexto las propuestas del nuevo gobierno?

Desde la perspectiva de la transformación del Estado en el doble sentido que le estamos dando en este artículo, el tema, por una parte, es en qué medida las reformas en curso van a reforzar o no el proceso «democrático-descentralista», y por otra parte, cómo van a permitir poner efectivamente al Estado, en sus tres niveles de organización, al servicio de la persona. Esto, a su vez, pasa por revisar el rol del Estado en lo que se refiere a garantizar los derechos universales de la población y cumplir su papel en la economía; es decir, por revisar su papel en la tarea de poner la economía al servicio de las personas.

Marcada por su propia historia, la gestión en materia de política económica del actual gobierno parece más preocupada por garantizar la continuidad de lo dejado por Toledo que por introducir modificaciones al modelo vigente, que mantiene y reproduce desigualdades sociales e interregionales. No faltará quien piense que la estrategia de convertir a Toledo en el principal rival político del régimen busca esconder esta continuidad, mientras se aprovechan las ventajas o beneficios de casi seis años de crecimiento económico continuo.

La situación fiscal encontrada por el actual gobierno es, por cierto, un factor positivo para abordar una revisión y un cambio de la acción del Estado en diversas áreas. Vistos en perspectiva, salvo por pequeños periodos, los últimos treinta años de la historia del país han estado marcados por un Estado en crisis. Un Estado que, antes de lograr universalizar servicios esenciales e integrar el territorio, aplicó políticas de ajuste y recortes sucesivos del gasto público para contraer la demanda, a la par que

era ajustado por sus acreedores internacionales. Otro es el escenario de estos dos últimos años: hay más dinero del que se puede gastar. El riesgo, sin embargo, es que se gaste mal.

Las privatizaciones y otras reformas del fujimorismo dejaron poco o nada en materia de derechos, desarrollo y bienestar, y terminamos la década con niveles de pobreza similares a los que la abrieron, a la par que con mayores índices de subempleo e informalidad.

En un contexto como el actual, un debate sobre más o menos OPD sobre la base de los ahorros de costos puede terminar siendo un camino equivocado. No es claro, por ejemplo, que los gastos administrativos se reduzcan porque se junten o se centralicen instituciones. Puede ocurrir más bien que, al hacerlo, desde el punto de vista de los usuarios, los procesos se hagan más lentos y engorrosos, y finalmente terminen siendo socialmente más caros, o que se pierda especialización y, por tanto, calidad de la intervención –lo que también puede traer costos que hoy no se perciben–.

Nuevas pistas para la reforma en la perspectiva de la transformación del Estado

Tres parecen ser las pistas importantes para el desarrollo de propuestas de reforma del Estado que permitirían avanzar en su transformación: la de educación, la de Juntos y en especial la de la metodología de formulación del presupuesto.

En el caso de educación –un derecho esencial y una función sustantiva del Estado–, hay un importante avance con la formulación del Proyecto Educativo Nacional (PEN) el cual establece qué se quiere y cómo se logra un cambio en la educación en una perspectiva de largo plazo. La formulación de este Proyecto se dio a través de un proceso nacional de consultas desarrollado bajo los gobiernos de Paniagua y de Toledo, fue asumido por el Acuerdo Nacional como desarrollo de las políticas de Estado y el actual gobierno lo ha oficializado. El reto en este punto es, efectivamente, avanzar por esta senda.

El caso de Juntos es también una pista importante. Juntos pone sobre el tapete el tema de los ingresos de las familias rurales, a la par que evidencia los problemas que tiene la actual forma de organización de la oferta para cubrir los servicios esenciales para dichas poblaciones: los de educación, salud, nutrición, identidad, pero también los de comunicaciones y servicios financieros.

La tercera pista es la reforma de la metodología de formulación y gestión presupuestaria. El presupuesto es, en gran medida, el elemento que define la verdadera estructura del Estado. Lo que no está en el presupuesto no existe. La Ley de Presupuesto para el presente ejercicio fiscal introduce, en su capítulo IV, la gestión por resultados. Esta entrada abre la posibilidad de quebrar la inercia clásica que el presupuesto, como instrumento de gestión, permite e impone a la administración pública.

Pasar del actual presupuesto sectorialista e institucionalista a uno basado en resultados, que a su vez tenga en cuenta los diversos niveles de organización del Estado –es decir lo local y lo regional, y las necesidades específicas de la población en estos diversos contextos–, abre la posibilidad de un cambio en la gestión cotidiana.

Lograr un efectivo presupuesto por resultados es, por cierto, un proceso. Como en el caso de educación, se requiere una visión clara de qué se quiere lograr y cómo hacerlo y como en el caso de Juntos, se requiere mirar la oferta de servicios desde la perspectiva de la demanda sabiendo que un sector de nuestra población requiere de subsidios y de mejoras en sus ingresos.

La ley vigente establece 12 actividades prioritarias cuyo denominador común es la infancia. Establece, a su vez, la exigencia de alcanzar metas físicas y financieras a nivel local, regional y nacional para cada una de estas ya para el ejercicio fiscal 2007. Esta norma, que recoge iniciativas y acciones de incidencia de la sociedad civil, está en el camino de la reforma que el Estado necesita.

Pero en todo esto, la historia está por escribirse, y como siempre, dependerá de la correlación de fuerzas. ■

PREMIO NOBEL DE LA PAZ AL PROFESOR YUNUS Y A GRAMEEN BANK: ¿REDESCUBRIENDO EL MICROCRÉDITO?

Janina León

Coordinadora de la Maestría en Economía y profesora del Departamento de Economía PUCP

El pasado 10 de diciembre, el economista Muhammad Yunus y su institución, Grameen Bank, recibieron el Nobel de la Paz por su permanente dedicación al otorgamiento de microcréditos a clientes pobres de Bangladesh. En 1976, Yunus gestionó el primer préstamo a microempresas a través de un banco privado, poniendo su propio aval. Durante las últimas tres décadas, el economista se ha avocado a convencer al sistema bancario de que vale la pena prestar dinero a los pobres, tanto por razones éticas como de rentabilidad. Luego de algunos años de frustrados intentos por involucrar en este esfuerzo a la banca moderna de su país, Yunus inició su propio proyecto financiero hasta llegar a lo que hoy es el Grameen Bank o Banco de la Aldea.

Pero ¿quién es Yunus y por qué el experimento Grameen ha llegado a tener tanta importancia como para ser emulado en más de cincuenta países? Más allá de las pasiones que esta experiencia despierta, sus defensores han destacado su éxito en reducir la pobreza y estimular el «empresariado social», en tanto que sus de-

tractores cuestionan la efectividad del modelo respecto a la sostenibilidad. Cabe preguntarse, entonces, cuán pertinente es replicarlo como instrumento de combate a la pobreza en países como el Perú.

Yunus: ¿economista, profesor universitario, banquero, empresario social?

Luego de graduarse como Ph. D. en Economía por la Universidad de Vanderbilt, Yunus volvió a su original Bangladesh. Ahí, luego de una fallida experiencia en el sector público, empezó a enseñar en la Universidad de Chittagong, ubicada en el poblado rural de Jobra, y rápidamente se convirtió en jefe del Departamento de Economía. Pero su cargo no le impidió observar el evidente contraste entre las condiciones de la casa de estudios y las de su entorno, pues los habitantes de Jobra –tanto los que se dedicaban a actividades agrícolas como no agrícolas y los numerosos desempleados– sobrevivían en medio de agudas carencias.