

AULA MAGNA REFORMA DEL ESTADO

El papel
de las políticas públicas

HENRY PEASE GARCÍA / LUIS VILLAFRANCA

EDITORES



**AULA
MAGNA**



**FONDO
EDITORIAL**

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

AULA MAGNA 2008
REFORMA DEL ESTADO
EL PAPEL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

AULA MAGNA 2008
REFORMA DEL ESTADO
EL PAPEL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Henry Pease García / Luis Villafranca
Editores



FONDO
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Aula Magna 2008 - Reforma del Estado

El papel de las políticas públicas

Henry Pease García / Luis Villafranca, editores

© Henry Pease García / Luis Villafranca, editores

De esta edición:

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

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

Cuidado de la edición, diseño de cubierta y diagramación de interiores:

Fondo Editorial PUCP

Primera edición, noviembre de 2009

Tiraje: 500 ejemplares

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

ISBN: 978-9972-42-911-8

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2009-14729

Registro de Proyecto Editorial: 11501360900745

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

Contenido

Palabras preliminares	9
Prólogo	15
Presentación <i>Rolando Ames</i>	19
PRIMERA PARTE RÉGIMEN DEMOCRÁTICO Y POLÍTICAS PÚBLICAS	
Régimen democrático y políticas públicas <i>Henry Pease García</i>	23
De las políticas públicas a la gestión pública: una visión sistémica <i>Flavio Ausejo</i>	29
La política general de gobierno, perspectiva de conjunto <i>Javier Abugattás</i>	37
Conflictividad en el Perú: una lectura desde las políticas públicas <i>Carlos Alza Barco</i>	45
SEGUNDA PARTE CRECIMIENTO CON EQUIDAD, DESAFÍO A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	
Presentación <i>Carmela Vildoso</i>	65
¿Competencia y distribución? El reto peruano <i>Javier María Iguíñiz Echeverría</i>	69

Crecimiento, pobreza y política pública en el Perú <i>Ismael Muñoz Portugal</i>	91
Ciudadanía, Estado y políticas públicas <i>Sinesio López Jiménez</i>	111
Desafíos políticos para un crecimiento con equidad <i>Rolando Ames Cobian</i>	143
TERCERA PARTE	
POLÍTICAS PÚBLICAS EN EDUCACIÓN	
Políticas públicas en educación: la calidad educativa desde las personas y el aula <i>Javier Abugattás</i>	157
Diagnóstico y perspectivas: Proyecto Educativo Nacional y Proyectos Regionales y Locales <i>Cristina Del Mastro</i>	161
Descentralización y políticas públicas en el sector Educación <i>Ángel María Manrique Linares</i>	169
Políticas educativas y estructuras de gestión Arequipa <i>Patricia Salas O'Brien</i>	179
Los alcances de la reforma educativa en la región de Apurímac <i>Carroll Dale Salinas</i>	191
Palabras finales <i>Marcial Rubio Correa</i>	203
De los autores	207

Palabras preliminares

*Inauguración del Evento Aula Magna 2008:
Reforma del Estado. Papel de las políticas públicas*

**Ingeniero Luis Guzmán-Barrón Sobrevilla,
Rector de la Pontificia Universidad Católica del Perú**

Suele decirse que la Universidad es casa del conocimiento y esto es verdad, porque el conocimiento es la materia prima y a la vez el fin último hacia el cual se dirige la institución universitaria. Pero ese conocimiento no debe ser mayormente coyuntural, afincado en el simple presente o en la utilidad inmediata. Debe ser también proyectado hacia el futuro. Es decir, ser capaz de imaginarlo para alcanzar el desarrollo integral de la sociedad y además ser capaz de imaginar aquellos medios que hagan que ese horizonte sea finalmente alcanzable.

Sabedor de ello, y a la luz de las perspectivas que nos ofrece la actual realidad peruana, nuestra Universidad ha creído conveniente dedicar esta versión del Aula Magna a la reflexión y discusión de un tema fundamental para el porvenir de nuestra sociedad. Nos referimos, por cierto, al decisivo papel que tienen las políticas públicas en el necesario proceso de la reforma del Estado.

A medio día de hoy, el doctor Henry Pease ha presentado el libro que recoge el trabajo de los seminarios de Reforma del Estado de los años 2006 y 2007. Fue en el 2006, con motivo de los noventa años de la Pontificia Universidad Católica del Perú, cuando se presentó por primera vez un seminario con la temática de Reforma del Estado peruano.

Cuando la Universidad decidió reabrir la especialidad de Ciencia Política y Gobierno, lo hizo porque sentía que era una necesidad del país. Ya existía la Maestría en Ciencia Política y ahora tenemos una especialidad nueva; recién este viernes hemos graduado a la primera promoción de egresados de Ciencia Política y Gobierno en nuestra Facultad de Ciencias Sociales. De manera que podemos dedicar tiempo a la reflexión de este tema tan importante para nuestro país gracias a la creación de esta especialidad, que se logró gracias al impulso de Rolando Ames y el equipo de profesores formidable, como ustedes lo comprobarán a lo largo de estas jornadas.

Partimos de la idea de que las instituciones públicas serán significativas y verdaderamente relevantes, no solo si actúan de manera eficiente y concertada, sino si lo hacen con un claro sentido de justicia y equidad. En efecto, la reforma del Estado contribuirá a la consolidación democrática en nuestro país, solo si se la entiende de manera comprensiva y no únicamente como la instauración de un sistema eficiente para satisfacer requerimientos de clientes. Las personas, en su condición de ciudadanos, tienen derecho a reclamar la prestación de servicios públicos: educación, justicia, salud, seguridad, entre otros; pero ello no debe conllevar a quedar reducidos a una interlocución como meros usuarios o consumidores. Los ciudadanos somos seres humanos, y esa sola condición compartida por todos los miembros de nuestra sociedad, sin exclusión, nos proporciona el más alto título que debe ser respetado por todo aquel que ocupe una función pública, sea a nivel nacional, regional o local.

Se entiende, por tanto, que una verdadera reforma del Estado será aquella que redefine y mejore las relaciones existentes entre el Estado y la sociedad; esto es, entre las instituciones públicas y los ciudadanos. Y en ese camino adquieren una gran importancia el diseño y la ejecución de las políticas públicas. Sobre este y otros temas vinculados habrán de disertar y dialogar destacados profesores e investigadores de la Universidad, quienes compartirán con nosotros su conocimiento y

experiencia sobre los tres grandes aspectos que se abordarán en estas jornadas.

En la primera jornada, Henry Pease, Flavio Ausejo, Javier Abugattás y Carlos Alza se referirán al régimen democrático y las políticas públicas; en la segunda, Javier Iguíñiz, Sinesio López, Ismael Muñoz y Rolando Ames analizarán las razones por las cuales el actual crecimiento económico no se distribuye bien, bajo el tema «Crecimiento con equidad: desafío de las políticas públicas»; y, la última jornada tratará el tema de las políticas públicas de la educación. En esta discusión, además de nuestros profesores Javier Abugattás, José Rodríguez y Cristina Del Mastro, estará Martín Benavides, y representantes de los gobiernos regionales de Apurímac y de Arequipa, quienes nos brindarán su valiosa experiencia en este tema. A todos ellos, en especial a Henry Pease, el organizador de estas jornadas, en nombre de nuestra comunidad universitaria queremos expresar nuestra comprometida gratitud por su participación, con la seguridad de que estas jornadas permitirán beneficiarnos de un diálogo riguroso y plural.

Doctor Aldo Panfichi, Jefe del Departamento de Ciencias Sociales

Cuando tenía que preparar las ideas que quería compartir con ustedes vino a mi mente el hecho de que nosotros somos una universidad que tiene 91 años de existencia, y durante ese periodo hemos forjado una trayectoria de compromiso y de búsqueda de la excelencia académica y la justicia en nuestro país.

Una trayectoria muy larga y de la cual nosotros, particularmente los miembros de esta comunidad universitaria, nos sentimos orgullosos. En el caso de la Ciencia Política, también me parecía importante recordar que hace cuarenta años, aproximadamente, hubo un primer intento de formar una especialidad de Ciencia Política. Es más, se formó una; y revisando los documentos en el archivo de la universidad sobre esta etapa inicial de la Ciencia Política, encontramos que muchos de los primeros planes de estudio enfatizaban muy fuertemente el aspecto de la administración pública, de las políticas públicas, de la necesidad que tenía el país de dotarse de profesionales muy bien formados, tanto en la comprensión de los procesos políticos, como en los aspectos técnicos, y de herramientas necesarias para llevar adelante nuestra labor profesional. Lamentablemente, esa experiencia inicial no se pudo continuar; eran los años finales de la crisis del Estado oligárquico.

En el año de 1968 irrumpe el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas y se inicia un proceso de transformación y de reformulación del Estado que, en ese momento, parecía no coincidir muy directamente con las preocupaciones de la formulación de una burocracia estatal, una burocracia, una administración pública vinculada a un régimen democrático. La Ciencia Política en el mundo está vinculada

a la consolidación y al crecimiento de la democracia y del estado democrático. Hace cuarenta años, otras carreras, como la Sociología y la Antropología, parecieron expresar mejor el impulso de cambio de los actores sociales en ese momento de nuestra turbulenta historia política. Tuvieron que pasar treinta años, también en un contexto de crisis, para que, en el año 1997, un grupo de profesores, encabezados por Catalina Romero y Sinesio López, plantearan la necesidad de relanzar la Ciencia Política en el Perú.

Se retomaba así el estudio de Ciencia Política y Gobierno en uno de los pocos países de América Latina donde no existía esta especialidad. Fue en ese momento, que estaba marcado por la crisis de un régimen autoritario, 1997-1998, cuando la Ciencia Política se empieza a formular nuevamente. Diez años después tenemos más de 200 estudiantes en la Maestría en Ciencia Política, y pronto un doctorado, según me informa el doctor Henry Pease, a partir del 2009. Tenemos 140 estudiantes en la licenciatura de Ciencia Política.

El Aula Magna, el evento anual principal de la Universidad Católica, este año, como ustedes saben, tiene como tema principal la Reforma del Estado, el papel de las políticas públicas. Y recae en los profesores de Ciencia Política y Gobierno la responsabilidad de llevar adelante esta iniciativa.

Han pasado cuarenta años del primer intento, y diez años del intento exitoso que resultó en su consolidación; y hoy día tenemos una disciplina, una carrera profesional en continua expansión. Tenemos un buen número de profesores y muchos planes, muchas posibilidades, y una Escuela de Gobierno.

Con la consolidación de la democracia se ha consolidado la Ciencia Política. Sin embargo, no es suficiente. No estamos contentos con esta democracia, no estamos contentos con este Estado, y esos son los temas que tenemos que trabajar en los siguientes días; ya no solo como una reflexión meramente académica, sino en diálogo con ustedes, que

trabajan en distintas dependencias del Estado o en distintos ámbitos académicos o en el sector privado.

Este evento se inscribe en esa trayectoria, que es la trayectoria de la Universidad, que es la de los profesores, de sus estudiantes y también de ustedes.

Prólogo

La última semana de octubre de 2008 se realizó, como todos los años, evento AULA MAGNA en la Pontificia Universidad Católica del Perú, organizada en esa oportunidad por la maestría y la especialidad de Ciencia Política y Gobierno.

La Universidad es el espacio de reflexión por excelencia de la sociedad. Dentro de esa tarea, la PUCP está comprometida con el desarrollo de la ciencia política y las ciencias sociales en general, por lo que tiene, desde hace diez años, la Maestría en Ciencia Política, donde se realiza investigación y docencia en temas que tienen que ver con diferentes aspectos del Estado. Esta maestría, junto con la especialidad de Ciencia Política, fueron el punto de partida para la creación de la sección de Ciencia Política en el Departamento de Ciencias Sociales y la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, la que —desde diciembre de 2008, por acuerdo de la Asamblea Universitaria— incluye al doctorado, la maestría y otros diplomas y programas.

El evento estuvo dedicado a reflexionar sobre la Reforma del Estado y el rol de las políticas públicas como principal herramienta en la tarea de gobernar para el desarrollo de todos los peruanos y peruanas. Las preguntas orientadoras del evento fueron: ¿Por qué el crecimiento económico de los últimos años no está beneficiando a la gran mayoría de peruanos y peruanas? ¿Cómo las políticas públicas contribuyen al

fortalecimiento de la institucionalidad democrática? ¿Cuáles son las características de las políticas públicas educativas nacional y regionales? Estas preguntas fueron respondidas por nuestros profesores y por funcionarios y profesores del Gobierno Regional de Arequipa y la Universidad Nacional Micaela Bastidas, de Apurímac, a lo largo de tres días de trabajo.

La relevancia del tema radica en que todos los días las ciudadanas y ciudadanos ven con preocupación que los servicios públicos que presta el Estado peruano pueden y deben mejorar la calidad, oportunidad y cobertura que los ciudadanos demandan. Estos van desde los servicios de educación y salud, hasta los servicios de seguridad ciudadana, pasando por el servicio de justicia. La falta, o en el mejor de los casos, la debilidad de las políticas sectoriales se refleja en la tendencia a la reducción de los presupuestos asignados a los ministerios, gobiernos regionales y municipales para los próximos años.

El presente texto busca aportar al debate para construir un Estado fuerte que desarrolle políticas públicas con miras a fortalecer el sistema democrático e inclusivo. Cuando se habla de gobierno, este se asocia solamente con el Poder Ejecutivo Nacional; sin embargo, existen diferentes niveles de gobiernos: nacional, regionales y locales, que vienen desplegando esfuerzos por articularse y desarrollar, de forma conjunta, políticas públicas en beneficio de la comunidad.

Este evento sigue el camino trazado en años anteriores en la reflexión del tema que iniciamos en la PUCP en el 2006 y el 2007: los diferentes enfoques en la Reforma del Estado. Se trata de una reforma que creemos urgente, dado que a pesar del crecimiento económico de los últimos años, no se ha mejorado la calidad de vida de la mayoría de peruanos y peruanas. A pesar de las demandas sociales, sobre todo del interior del país, no se tienen políticas públicas inclusivas que pongan énfasis en el desarrollo humano. En democracia, el papel del gobierno consiste en establecer políticas públicas que beneficien a las mayorías, sin descuidar a las minorías y sus derechos sociales. Además, las

políticas públicas deben estar acompañadas de procesos de evaluación que permitan conocer si los programas y proyectos tienen los efectos deseados en el bienestar de la mayoría de peruanos y peruanas y no están beneficiando solo a pocas personas vinculadas al poder.

Las ponencias que reunimos en este libro versan sobre estas políticas y las metodologías a emplear. Se ofrecen al debate y al estudio para alimentar nuevas iniciativas que continuaremos desarrollando en el pregrado y en el posgrado y que centrarán la atención de la Escuela de Gobierno.

Henry Pease García
Director
Escuela de Gobierno y Políticas Públicas
Junio de 2009

Presentación

Rolando Ames

*Coordinador de la especialidad de Ciencia Política y Gobierno
de la Facultad de Ciencias Sociales de la PUCP*

Este espacio de Aula Magna tiene una gran significación académica porque la reforma del Estado es hoy un tema para la reflexión de la universidad entera y no solamente corresponde a la especialidad de Ciencia Política y Gobierno. Cuando hicimos el seminario sobre reforma del Estado en 2006, pensamos que si existía una coincidencia entre los profesores de la especialidad —entonces éramos solo tres, hoy somos doce— era que estudiar el Estado y su reforma no consistía solamente en el estudio de la administración pública ni era un tema exclusivamente técnico con el único propósito de mejorar la calidad del aparato público, sino que su importancia radica en que el Estado gestiona las políticas públicas en nombre de una legitimidad democrática y que lo hace al servicio de ciudadanos que supuestamente son titulares del derecho en nombre del cual el Estado actúa. Hoy, apenas dos años después, esto ya no es un tema exclusivamente político. Estamos en un momento en el cual la crisis financiera mundial ha llevado a que en Estados Unidos, un país con un gobierno activamente partidario de la reducción de las funciones del Estado y promotor del mercado como exclusivo «regulador», el gobierno haya intervenido sobre la

actividad económica en nombre de una situación excepcional, como lo dijo públicamente el presidente Bush para fundamentar el paquete de salvataje financiero. Esto es muy importante, porque nos recuerda que no solo somos aparato técnico e individuos aislados —como podía parecer en el 2006— sino que somos una sociedad de conjunto en la cual debe existir alguien que pueda hablar en nombre de todos. Ese alguien es la totalidad democrática, cuya institucionalidad es el Estado.

En esta Aula Magna, por ello, se plantea un tema neurálgico, que es el de políticas públicas. Este tema está planteado en tres aspectos, a los que corresponde cada uno de los días de trabajo del evento:

1. Régimen democrático y políticas. La relación entre los procesos sociales y políticos y la gestión de las políticas públicas; cómo los primeros impulsan demandas para tomar acción sobre ciertos hechos sociales y cómo hay necesidad de instrumentos para llevar a cabo esas acciones de modo que haya eficacia en la respuesta a las necesidades sociales.
2. La economía en diálogo con la política y con la democracia. Es decir, la tensión entre crecimiento económico —tema fundamental en el cual el país ha avanzado en los últimos años— y equidad.
3. La ejecución de una política educativa. Referida a una educación en acción, tanto desde el lado de las decisiones y orientaciones nacionales como desde las políticas regionales, aspecto que será enfocado desde la situación de dos regiones, Arequipa y Apurímac.

Esperamos que las ponencias aquí recogidas puedan ser útiles para enriquecer el debate y plantear ideas que beneficien al conjunto del país.

PRIMERA PARTE
RÉGIMEN DEMOCRÁTICO
Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Régimen democrático y políticas públicas

Henry Pease García

La democracia como régimen político

La democracia no es solo un método para elegir gobernantes, es una manera de gobernar o una forma de gobierno en la cual el poder nunca se concentra en una sola mano y la participación ciudadana es un elemento central. A ella se llega, evidentemente, a través de los partidos políticos, pero también —conforme avanza el tiempo y gracias a los cambios tecnológicos— se llega directamente a través de una serie de medios que permiten al ciudadano cuestionar, reclamar, proponer actos y políticas de gobierno y en algunos momentos decidirlos.

Cuando hablamos del régimen democrático, la participación ciudadana se convierte en exigencia, no es una dádiva del gobernante. Es condición de legitimidad y a su vez es condición de gobernabilidad, porque los seres humanos no nos dejamos manejar como si fuéramos cosas o seres no pensantes. Necesitamos estar convencidos para patear juntos en una misma dirección y no se puede meter gol si no se hace ese esfuerzo.

En su larga historia, la democracia política ha evolucionado. C. B. Macpherson construyó cuatro modelos que sirven para ver esta evolución: 1) La democracia como protección; 2) la democracia como desarrollo; 3) la democracia como equilibrio y 4) la democracia como participación. En su libro, recurriendo a los clásicos del pensamiento liberal, muestra las distintas dimensiones de la democracia, que van desde la elección de representantes, y del gobierno, hasta la manera

de gobernar, es decir, desde la clásica división de poderes hasta la *accountability*, esa palabra complicada de la jerga inglesa que expresa que hoy día, por definición, el poder no se concentra, sino que tiene partes separadas que se controlan mutuamente, tanto en su dimensión horizontal como en su relación democrática; es decir, entre ciudadanos y gobierno¹.

La política y las políticas públicas

Las exigencias que hace un régimen democrático a las políticas públicas son entonces, básicamente, exigencias de participación ciudadana, de circulación de la información (transparencia), de conocimiento de los objetivos y también de los cursos de acción. Tanto la política como las políticas públicas tienen que ver básicamente con el ejercicio del poder social. Pero mientras la política es un concepto amplio relativo al poder en general, las políticas públicas son soluciones específicas sobre cómo manejar los asuntos públicos. El idioma inglés recoge con claridad esta distinción entre *politics* y *policies*².

El análisis puede centrarse en la política como campo, concepto amplio, o en las políticas específicas como cursos de acción, que corresponden a objetivos democráticamente establecidos y a su desarrollo. Intervienen el sector público, el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, los partidos políticos y cualquier ciudadano que tome la iniciativa. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones y modificaciones institucionales y la previsión de resultados. Necesitará elaborar indicadores que permitan evaluar sus resultados³.

¹ Macpherson, C.B. (1982), *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza Editorial.

² Lahera, Eugenio (2004), *Política y políticas públicas*. Serie Políticas Sociales No. 95 CEPAL.

³ Lahera, obra citada.

Las políticas públicas son, entonces, cursos de acción y flujos de información que van y vienen entre ciudadanos y gobiernos, y no son propiedad de gobernantes, de burócratas o de tecnócratas. Todos los ciudadanos tenemos derecho y también deber, de tomar la iniciativa y de participar en el proceso de formulación de las políticas públicas.

Muchas veces se ha visto el tema de las políticas públicas como una tarea básicamente tecnocrática y algunos piensan que es suficiente con poner buenos técnicos que tengan buenas ideas para que salgan buenas políticas. Sin embargo en la sociedad actual, que es mucho más densa que las anteriores, hay que sumar muchas voluntades para alcanzar un objetivo.

Esa idea tradicional de que el Poder Ejecutivo es el que hace las cosas a nombre de los demás funciona cada vez menos. Si hoy se quiere plantear un objetivo como levantar la calidad de la educación, tienen que actuar articuladamente un gobierno nacional, un gobierno regional, un gobierno local o varios. Tienen que actuar sector público y sector privado; tienen que actuar maestros, investigadores de la educación, y tienen que participar los padres de familia y una serie de actores vinculados al escenario donde los muchachos estudian y donde van a trabajar después. Si todos ellos no hacen las cosas en la misma dirección no se logra el objetivo. Sabemos muy bien que cuando prendemos la televisión lo que estamos viendo allí educa o deseduca y cuando estamos en el aula solamente hemos estado en una parte de la jornada que va formando a los jóvenes.

El ejemplo de la educación se puede aplicar a cualquier campo, porque en todos los campos se necesita sincronizar acciones. Por lo tanto, cuando hablamos de políticas públicas lo primero que los ciudadanos tenemos que decir es que necesitamos un Estado transparente, capaz de mostrar el proceso en que se formula la política pública. Aun cuando existan intereses, perspectivas y opiniones distintas, es indispensable que el Estado capacidad sea capaz de articular y sumar estos intereses.

La política de las políticas públicas

En materia democrática nos queda todavía mucho por aprender, sobre en cuanto a lo que significa concertar y gobernar como tarea de conducir a seres pensantes que actúan en diálogo entre lo que piensa y lo que le interesa a cada uno y lo que va generándose como voluntad colectiva.

El valor de una política pública no está solamente en que esté bien concebida o sea «la mejor», sino en el proceso de formulación de la política, porque para que una política se cumpla es indispensable que sea resultado de una amplia cooperación. Actores diferentes con intereses diferentes tienen que estar convencidos de que la ruta planteada les es conveniente. Por tanto, no se trata solamente de tener la mejor idea, sino de que esa idea sea además aceptada mayoritariamente y de que en el camino vaya recibiendo instrumentos que le permitan desarrollarse. Por eso insistimos en que hay que centrar la atención de las políticas públicas en su proceso de formulación desde las instituciones democráticas. El parlamento debe debatir las políticas públicas y los consejos regionales y municipales deben también hacerlo a su nivel. La deliberación pública sobre las políticas y sus resultados es el punto de partida para la participación ciudadana directa en ellas y le da contenido a las instituciones democráticas.

Esperamos que algún día los parlamentos se centren en la propuesta y en la evaluación de políticas públicas. Por ejemplo, que en una comisión de educación o de salud o de vivienda se discuta cómo está la educación de la gente, qué demanda la gente sobre educación, cuál es el problema nacional de salud, qué acceso tenemos todos a esa salud y cuáles son los peligros en cada campo. Esa es la tarea tanto para la fijación de objetivos como para las evaluaciones. Esperemos que llegue el momento en que cada comisión del parlamento sirva para evaluar una vez al año el avance de las políticas públicas y para que lo que se cuestione al gobierno, más que el simple cumplimiento de la Ley o el simple cumplimiento de los procedimientos, sean sus resultados en

cada política pública. De este modo, la atención ciudadana servirá para obtener resultados cada vez mejores.

Hablar entonces de las políticas públicas es dar contenido a las instituciones, es hacer que el sistema electoral, el sistema de partidos y las instituciones del sistema de gobierno funcionen en base a lo que le interesa a la gente y a lo que sirve a su desarrollo.

De las políticas públicas a la gestión pública: una visión sistémica

Flavio Ausejo

El propósito del presente ensayo es mostrar la forma en que operan las políticas públicas y cómo se gestionan en el contexto peruano, en contraposición a la dinámica que deberían tener de acuerdo a lo establecido en la literatura relevante. Las reflexiones que desarrollo a continuación tienen un carácter exploratorio y aspiran a promover un mayor debate sobre la dinámica de las políticas públicas en el Perú, a partir de una mirada sistémica que incorpore los diferentes elementos del proceso, con miras a lograr una mejor comprensión del mismo.

Uno de los retos centrales en la comprensión de la dinámica de las políticas públicas es lograr una mirada de conjunto de dicho proceso, considerando los diferentes procesos que están presentes y entremezclados en la relación entre el Estado y la sociedad. Las dificultades para una visión de conjunto están en la complejidad de la relación entre ambas partes, lo que hace difícil identificar la vinculación entre los elementos que operan en dicha relación.

La literatura sobre políticas públicas, que busca explicar desde diferentes aproximaciones el proceso de las políticas públicas y la gestión de las mismas, identifica vinculaciones entre los diferentes elementos que están interactuando en dicho proceso de forma que sea posible mirar el conjunto. Sin embargo, lo que las diferentes aproximaciones al proceso de políticas públicas establecen debe ocurrir no está presente en la realidad, si observamos los hechos. En ese caso, el analista —y el ciudadano— se pregunta cuál es la razón que explica esta divergencia entre lo que propone la literatura y lo que muestra la realidad. A fin de

tener algunos elementos adicionales para esbozar una respuesta tentativa, la reflexión está orientada a hacer énfasis en la necesidad de tener una mirada sistémica a la dinámica de las políticas públicas. La mirada sistémica (o pensamiento sistémico) considera observar a la organización —en este caso el Estado— y sus diferentes partes o componentes en el contexto del entorno en el cual opera y entender el papel que tiene esta organización respecto de su entorno. La mirada sistémica implica aplicar una dosis importante de abstracción a fin de incorporar la mayor cantidad de elementos presentes en el contexto e identificar las interacciones entre estos elementos.

En el caso de las políticas públicas, desde la perspectiva del ciudadano, en nuestra realidad, el Estado representa la organización que es responsable de proveer de diferentes bienes y servicios que cubren necesidades insatisfechas que atienden expectativas de calidad de vida. De esta manera, el Estado representa para el ciudadano la posibilidad de contar con servicios de saneamiento (agua potable y alcantarillado sanitario), con servicios de educación y de salud, con infraestructura (carreteras, por ejemplo), entre otros. El ciudadano demanda este tipo de bienes y servicios como resultado de la acción del Estado, de manera que espera que las acciones que los responsables ejecuten para obtener estos resultados sean consecuentes con ello. El ciudadano evalúa la acción del Estado a partir de los resultados y del impacto en su mejora en la calidad de vida, de forma que si la construcción de la carretera reduce las distancias entre las ciudades, entonces la acción estatal recibe la aprobación del ciudadano. El ciudadano, sin embargo, no está tan interesado en el proceso para el logro del resultado, dado que en términos prácticos el proceso no significa una solución a la demanda insatisfecha. Para el ciudadano la forma como el Estado hace realidad los bienes y servicios es una suerte de «caja negra» donde al interior no existe una idea muy precisa de lo que ocurre, dado que la evaluación de la acción estatal se da a partir del resultado, no de la forma que fue logrado dicho resultado. No obstante, es claro que tanto el proceso como el resultado

son aspectos relevantes para la acción estatal, y estos elementos deben ser asociados al entorno en el que se producen, en donde encontramos elementos de tipo económico, político y social que determinan e influyen en el proceso y en el resultado de la acción estatal. La visión y análisis de estos elementos desde una perspectiva sistémica permitirá lograr su cabal comprensión, de manera que le sea posible al mismo Estado intervenir en aquellos ámbitos que están bajo su control para tratar de incidir de forma que las acciones estén orientadas hacia una mejor atención a las demandas de los ciudadanos.

Para lograr la visión sistémica hay que conocer el proceso de la política pública, que puede ser dividido en las etapas de diseño, ejecución y evaluación, y la gestión de la misma. Debe considerarse que si bien por motivos metodológicos el proceso de políticas públicas es analizado de manera independiente del proceso de gestión pública, en la realidad estos procesos se dan manera simultánea, donde uno se entrecruza con el otro, y ambos se retroalimentan entre sí. Cada una de las etapas señaladas para la política pública requiere de un conjunto de decisiones y acciones que forman parte de la dinámica de la gestión pública, por lo que en términos prácticos la separación es compleja, y es una de las razones por las que su análisis es complicado, dado que resulta difícil mirar estos procesos de manera aislada. Para incrementar la complejidad, ambos procesos se producen en un contexto que es determinado por los sistemas económico, político y social presentes en la sociedad, que tienen su propia dinámica y actores, que interactúan con el Estado, y que en su conjunto determinan la institucionalidad de la sociedad. Los sistemas a su vez presentan subsistemas que determinan aspectos particulares, como por ejemplo, el sistema electoral que permite a los ciudadanos acceder a posiciones de autoridad y con ello ejercer el gobierno, recibiendo la facultad de decidir sobre aspectos que van a tener un impacto en los ciudadanos en general. Estos subsistemas tienen sus propias reglas, que interactúan con las demás, y que no siempre guardan coherencia.

La literatura sobre este tema plantea que son los ciudadanos quienes, a partir de elementos formales como la Constitución Política, e informales como la cultura ciudadana, tienen deberes y derechos que están claramente definidos. Estos deberes y derechos están reflejados en dos sistemas: el económico y el político.

En el caso del sistema económico, lo que el ciudadano aspira es a que la respuesta del sistema sea lograr una condición de bienestar económico para él y su familia. No es necesario para los fines de la reflexión precisar el tipo de régimen que debe estar presente en la sociedad, pero lo que el ciudadano sí va a buscar es, al menos, que sus necesidades básicas estén satisfechas, y que aquellas que corresponden a bienes públicos (salud, educación, seguridad, justicia) sean entregadas por el Estado de manera oportuna y en las condiciones esperadas.

En el caso del sistema político, el ciudadano espera estar adecuadamente representado. Ciertamente, esta representación va a estar en función del grado de desarrollo que tenga la sociedad en estos términos, y que se refleja en su sistema de partidos. Por lo tanto son los partidos políticos los que aglutinan las ideas prevalecientes en la sociedad y en los ciudadanos, las mismas que están reflejadas en la agenda pública.

De la interacción del sistema de partidos con el sistema electoral es como los ciudadanos, estén o no en un partido político, pueden elegir qué ciudadanos, que forman parte de los partidos políticos, los van a representar en posiciones dentro del Estado, ya sea en el Legislativo o en el Ejecutivo. En esta línea, lo que el partido político pone en consideración cuando entra al sistema electoral es su Plan de Gobierno. El conjunto de iniciativas y propuestas, que son las aspiraciones que tienen los ciudadanos, son las que serán llevadas para su discusión al Congreso.

La contrastación de las diferentes propuestas se produce en el Congreso, donde pueden existir representaciones de diferentes partidos. El punto a resaltar es la importancia que tiene este espacio como lugar en el cual se produce la discusión y evaluación de los distintos

aportes y visiones con respecto a cuáles son los caminos que deben seguirse para atender las expectativas de los ciudadanos. En este espacio democrático es definida la política pública, que establece los fines de la acción gubernamental a partir de las aspiraciones de los ciudadanos. Estas aspiraciones son canalizadas por los partidos políticos y discutidas en el Congreso.

El Congreso convierte las políticas públicas en leyes que establecen las prioridades para la acción del Ejecutivo y fiscaliza el cumplimiento de las mismas. El mandato del Congreso se traduce en el plan de gobierno del Ejecutivo, y es este poder el que se encargará de dar las orientaciones a los funcionarios designados por voto popular o de dar las orientaciones a las autoridades elegidas a través del voto democrático,.

Los responsables de la gestión pública son los que deben hacer realidad las visiones y aspiraciones que están en las políticas públicas, estableciendo los reglamentos y directivas que permiten actuar a los funcionarios estatales, que son designados a través del voto popular o por delegación de funciones.

La literatura establece que el proceso de políticas públicas y la gestión de las mismas deberían operar de esta manera. Al trasladar esta visión a la realidad peruana encontramos que el proceso presenta diferencias importantes, que son necesarias de identificar a fin de lograr una comprensión que permita tomar decisiones y realizar acciones que arrojen los resultados esperados.

En la realidad peruana, el concepto de ciudadano está en formación. Existe investigación que muestra la existencia de diferencias en cuanto a la concepción de ciudadanía que existe en la población. Las diferencias son producto de diversos elementos, como ubicación geográfica, nivel socioeconómico, beneficios recibidos por las actividades estatales, entre otros, que determinan que no exista una visión preponderante de ciudadanía. La vigencia de los deberes y derechos ciudadanos en el país es declarativa en algunos casos, y aspectos como el bienestar económico están lejos de un porcentaje importante de la

población, dados los problemas de equidad e inclusión presentes en el modelo económico que viene siendo aplicado por el Estado desde inicios de los años noventa.

En lo que respecta a los partidos políticos, existe investigación que muestra la ausencia de un sistema de partidos en el Perú. En su lugar, el sistema político muestra partidos sin sistema y en todo caso con agendas privadas o agendas particulares. Esto provoca que no necesariamente en los procesos electorales los ciudadanos elijan a personas que están representando sus intereses y expectativas, y por lo tanto no se sienten representados por estos ciudadanos elegidos.

En este punto podemos detectar una primera diferencia importante frente al proceso ideal que debe seguir la política pública: los representantes elegidos dentro del sistema político no están llevando al Congreso las expectativas y aspiraciones de los ciudadanos en términos de Plan de Gobierno, que es lo que debería ocurrir (lo que debería ser), sino por el contrario, el Congreso deja de lado la actividad legislativa y se concentra en la labor de fiscalización. Esto se constata cuando encontramos que para el caso de normas que tienen trascendencia en las relaciones entre el Estado y la sociedad, como decisiones de carácter tributario o acuerdos comerciales, el Congreso delega las facultades de legislar al Ejecutivo.

En este marco, el Ejecutivo define la política pública y la pone en práctica a partir del diseño y ejecución de las acciones correspondientes. Con ello, el Legislativo abdica de su capacidad de legislar y el Ejecutivo asume ese papel, junto con la capacidad para desarrollar las gestiones que hacen realidad la política pública. Esta realidad provoca que puedan presentarse problemas conocidos como «fallas de gobierno», donde la decisión sobre las acciones que va a desarrollar el Ejecutivo son tomadas por funcionarios públicos que realizan su propio análisis basado en elementos que pueden recoger de manera inadecuada la realidad existente, o peor aún, sin ningún tipo de conocimiento del problema que está tratándose de solucionar. De esta manera, las decisiones que

afectan a un conjunto grande de ciudadanos podrían ser tomadas y ejecutadas sin ningún tipo de consulta.

Bajo este esquema, lo que establece la literatura no se da en la realidad peruana. Sin embargo, en el imaginario de los ciudadanos, y esto puede constatarse en los medios de comunicación, existe la creencia de que las decisiones de gobierno son tomadas a partir del pleno conocimiento del problema y de las posibilidades de solución existentes y del análisis correspondiente, teniendo como elemento central buscar atender las expectativas de los ciudadanos. Lo cierto, sin embargo, es que el proceso de política pública opera de manera diferente, siendo el Ejecutivo el que, a partir de su capacidad y recursos, tiene la posibilidad y la fuerza para establecer los fines de la política pública y tomar las acciones que correspondan para hacerlos realidad, a veces sin necesidad de realizar ningún tipo de consulta con los que están directamente afectados.

A modo de reflexiones finales, el escenario presentado es un esfuerzo por lograr una mirada sistémica al proceso de política pública que ocurre en el Perú. Para ello es necesario entender primero cómo funciona dicho proceso, identificando los diferentes elementos que están interactuando y las interrelaciones entre ellos. Ciertamente, este es un proceso bastante complejo, pero uno de los retos que enfrentan los investigadores vinculados a estos temas es tratar de colocar estos procesos complejos en términos sencillos.

Una segunda reflexión está referida a la posibilidad de incidir en el proceso. Los esfuerzos de ajustes o reformas institucionales en el Estado, llamados reforma del Estado, pasan por buscar incidir en las interrelaciones de los diferentes elementos involucrados, de modo que los resultados estén orientados a que los ciudadanos incrementen el valor público. Para que ello ocurra es necesario definir fines y estrategias que reconozcan y atiendan las diferentes relaciones identificadas. Simultáneamente, los responsables dentro del Estado, en los diferentes niveles, deben aprender a modificar sus acciones dentro de

la institucionalidad vigente, de manera que sea posible ir realizando, de manera incremental, los ajustes correspondientes.

Los espacios en la actual institucionalidad para modificar los procesos dentro del Estado para orientarlo hacia el ciudadano y la generación de valor público son reducidos, pero existen. Estos espacios pueden ser utilizados por los funcionarios públicos, pero va a depender de la voluntad de los mismos, del altruismo, de la vocación de servicio que tengan o de aquel ciudadano que decida asumir una representación asumiendo una posición producto de la elección popular (regidor, alcalde, congresista).

Las ideas expresadas en este ensayo buscan plantear líneas de reflexión que permitan tener una cabal comprensión del sistema sobre el cual se desarrolla el proceso de políticas públicas y la gestión de las mismas. Existen diferentes interacciones dentro de este sistema cuya dinámica no ha recibido suficiente atención o no ha sido suficientemente comprendida. Esta es una tarea pendiente en la búsqueda de un mejor funcionamiento del Estado, de manera que pueda cumplir a cabalidad con su razón de ser: el ciudadano.

La política general de gobierno, perspectiva de conjunto

Javier Abugattás

Introducción

Para lograr un verdadero desarrollo, armonioso y sostenible, las políticas públicas requieren esfuerzos de concertación que permitan lidiar con una complejidad e incertidumbre crecientes. ¿Es posible lograr un desarrollo armonioso si aún no podemos acordar políticas nacionales serias?, ¿qué elementos mínimos debería incluir la política general de gobierno para darnos orientaciones de conjunto?

Debemos poner a prueba nuestras propuestas acerca de políticas públicas al servicio de toda la población partiendo de las realidades locales. Por ejemplo, si observamos los inaceptables logros de aprendizaje en una escuela rural multigrado o la falta de acciones para adaptarnos al cambio climático, vemos que estamos muy lejos de contar con políticas públicas que aseguren de manera sostenible el pleno desarrollo de nuestra población actual y futura. Observamos entonces diversos déficits que requieren esfuerzos del Estado y de toda la sociedad que persisten en el tiempo; esto a su vez exige claridad en objetivos prioritarios y continuidad hasta obtener resultados.

Lamentablemente, somos una sociedad con resistencia a aprender de experiencias recientes y antiguas. No basta con diagnosticar: se requiere un seguimiento y mejora continua del conjunto de políticas nacionales (ver un primer intento en el anexo al final del capítulo).

Estos breves comentarios plantean, a manera de ejemplo, objetivos de políticas que permitan explorar la necesidad, factibilidad e

integración de políticas de rango nacional. Esto exige un intento de visión de conjunto de aspectos principalmente económicos, sociales, ambientales o institucionales.

Finalmente, se sintetizan conclusiones y recomendaciones centradas en lograr una vida plena, en un ambiente armonioso, para todos los habitantes de nuestro país.

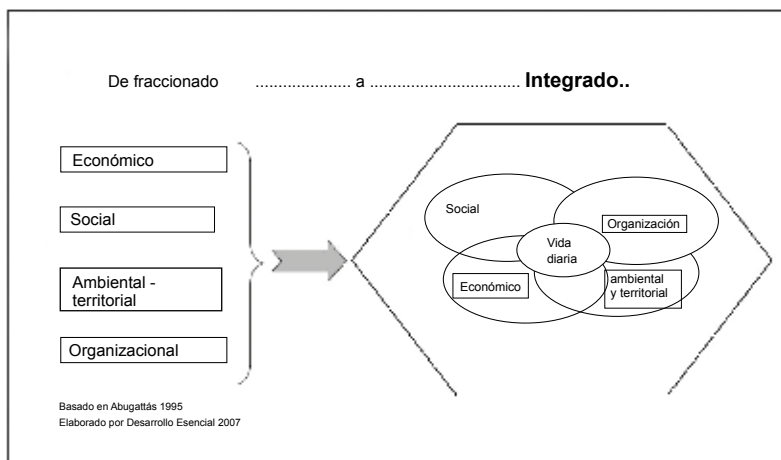
Procesos de toma de decisiones en políticas públicas. Necesidad de integración

Cuando un alumno de una escuela unidocente o multigrado cuya lengua materna no es el castellano escucha al maestro explicar algo en ese idioma, es evidente que los logros en diversos campos serán deficitarios. Si se observa con atención, se concluye que son múltiples los factores que afectan el desarrollo de capacidades de un ser humano en cualquier ámbito. Cuando nos enfocamos en la nutrición o la prevención, en cualquier sector, la complejidad es aún mayor.

Lidiar con una complejidad e incertidumbre creciente es un nuevo reto. Desde hace muchos años sabemos que los procesos de toma de decisiones fraccionan lo económico, lo social, lo ambiental o lo institucional como si fueran aspectos independientes; esto es una distorsión evitable de la necesaria especialización sectorial. El balance entre la consistencia del conjunto y el conocimiento especializado es difícil, pero es más dañino no establecer las relaciones entre los diversos aspectos y trabajar de manera aislada.

El gráfico siguiente intenta esquematizar la situación actual (fraccionada) y una situación deseada en la que la vida diaria de las personas y su ambiente son una sola cosa en la que se mezclan aspectos que llamamos usualmente económicos, sociales, ambientales, o institucionales.

En la situación fraccionada actual estamos acostumbrados a manejar aisladamente decenas de «sectores» teóricamente independientes.



No se pretende tener todo unificado en una institución o entidad, pero sí que exista la conciencia de la complejidad y de la necesidad de seguimiento por los ciudadanos y funcionarios. En la práctica esto se debe expresar en flujos de información de calidad, oportunos y abiertos.

La política general de gobierno es una oportunidad de contar con una visión de conjunto de las políticas nacionales y lograr las sinergias que se derivan de un manejo armonioso. Sería ideal que los ciudadanos y los funcionarios tuvieran a disposición explicaciones simples pero serias de lo que se requiere hacer en aspectos fundamentales como el logro de aprendizaje básico, la adaptación al cambio climático o el ejercicio de la ciudadanía. Documentos como el informe preelectoral, la exposición inicial de cada presidente del Consejo de Ministros y los documentos de plan de gobierno de cada partido permitirían profundizar el conocimiento ciudadano y académico acerca de la política y las políticas aplicadas.

Comentarios iniciales acerca de políticas públicas para realidades complejas

A pesar de las diversas posiciones personales e institucionales, es indispensable buscar un conjunto de objetivos comunes esenciales para la vida en sociedad en entornos crecientemente complejos.

La relativamente nueva Ley del Poder Ejecutivo puede servir como referencia para recordar que los objetivos comunes deben relacionarse en las políticas de Estado, tanto las nacionales como las sectoriales y las aplicables a territorios más pequeños.

El siguiente cuadro presenta una lista no priorizada de asuntos de interés que pueden ser ejemplos iniciales de posibles objetivos para ensayar el ciclo de políticas públicas:

Algunos objetivos principales del conjunto de políticas nacionales

- Mantener los grandes equilibrios, eliminando los déficits dañinos (déficit fiscal, de empleo, de ciudadanía, etcétera).
- Pleno empleo adecuado y las condiciones, de parte de la sociedad y del Estado, para que se genere.
- Servicios universales que aseguren condiciones materiales mínimas para el pleno desarrollo de los 28 millones de habitantes del país. Incluye logros en educación y atención adecuada toda la vida con énfasis en la etapa temprana (42.000 neonatos por mes).
- Atención oportuna y adecuada de condiciones adversas transitorias de todo origen.
- Recuperación de niveles de vida y servicios ante desastres.
- Adaptación adecuada al cambio climático.
- Integración armoniosa del territorio y su población.

¿Cómo calificaríamos estos asuntos? ¿Son exclusivamente económicos, sociales, ambientales o institucionales, para no hablar de «sectoriales»? La vida diaria en la que influyen los mezcla y hace que no se puedan tratar de manera separada.

El no contar con empleo adecuado, ¿es un problema exclusivamente económico o social o se trata de algo causado por aspectos institucionales o de deterioro ambiental?

Los hechos, sin embargo, nos muestran procesos de decisiones aislados unos de otros, más aún cuando entramos en políticas sectoriales en un país que, como el nuestro, tiene una tendencia antigua al centralismo y al fraccionamiento.

En cuanto al contenido de las políticas públicas, estas deberían partir de un mejor conocimiento de la realidad local en nuestro heterogéneo país a fin de llegar a acuerdos que puedan ser comprendidos por la gran mayoría de los ciudadanos. Recordemos un extracto breve de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE):

Las políticas nacionales definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas. Las políticas nacionales conforman la política general de gobierno (LOPE, art. 4).

Ojalá el estándar de una actividad estuviese descrito de manera comprensible en castellano, quechua, aymara, asháninka y otras lenguas, de manera que el ciudadano pueda saber qué esperar de los servicios fundamentales que brinda el Estado.

Se mencionó antes la importancia de recordar que la vida diaria de la gente debe tratarse de manera integral y teniendo en mente a todas las personas para poder enfrentar el difícil reto de diseñar, implementar, seguir, evaluar y mejorar continuamente lo que representan las políticas públicas en sus vidas cotidianas. Esto es de por sí un desafío

enorme para todos los miembros de la sociedad. En el Perú contamos con información y herramientas que los ciudadanos no utilizamos para promover y provocar la integración, hasta donde sea posible, de las políticas públicas y sus resultados. No es posible mencionar todas; escojo preguntar: ¿hemos leído el Informe Preelectoral 2006? Esto puede ser una referencia del uso que hacemos los ciudadanos de información a la que tenemos derecho gracias a normas como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. El informe preelectoral mencionado permite reflexionar acerca de hechos principales de cinco años atrás y cinco adelante, en el momento de cada elección general, con todo lo que eso puede significar para el ejercicio de la ciudadanía y la toma de decisiones.

Además de déficits como el de empleo o de calidad de servicios como educación y salud, es necesario poner en relieve el déficit de ciudadanía. Hay trabajos disponibles acerca de cómo existe una disparidad dañina que impide una real igualdad de oportunidades¹; estas desigualdades son profundas y de largo plazo, y cuesta mucho empezar a enfrentarlas.

Los primeros pasos pueden partir, entre otros elementos, de un ejercicio persistente de seguimiento de aspectos principales como los mencionados en el cuadro, hasta lograr resultados en servicios como salud, educación o preparación para desastres y adaptación al cambio climático. Este seguimiento debería hacerse con una periodicidad mensual.

Conclusiones iniciales

En la práctica, se observan enormes déficits en los resultados de las políticas. Esto plantea la exigencia de una mejora sustancial de las políticas desde lo local (la realidad) a políticas municipales, regionales, sectoria-

¹ Ver los estudios de Adolfo Figueroa sobre el tema.

les, nacionales, políticas de estado y los acuerdos internacionales, a fin de que el conjunto sirva de orientación de largo plazo a la sociedad y el Estado nacional, regional y local.

Para ello, se deben elaborar políticas nacionales con conocimiento de las realidades locales y con participación de la población, y estas deben ser expresadas de manera que sean entendidas por la gran mayoría de los ciudadanos.

Cuando menos, se debería contar con declaraciones revisadas anualmente de las políticas principalmente económicas, sociales, ambientales e institucionales (en un sentido amplio de cada término), junto con una evaluación de la política general de gobierno.

Recomendaciones preliminares para el diálogo

Las políticas nacionales deben integrarse alrededor del logro del bienestar de toda la población.

Deben actualizarse cada año, en lo económico, lo social, lo ambiental y lo institucional, de manera que integren diversos aspectos de la compleja realidad y sean expresadas de manera entendible por la mayoría de ciudadanos.

Conflictividad en el Perú: una lectura desde las políticas públicas

Carlos Alza Barco

Introducción

«El conflicto es una forma de socialización», escribía George Simmel en 1955¹. Para este clásico de los estudios sobre la conflictividad, la sociedad no puede entenderse como plenamente armoniosa, más bien el proceso y la estructura se construyen con la negociación, con el ajuste mutuo entre los diversos actores². La conflictividad, por tanto, forma parte esencial de la dinámica social.

Por otra parte, la noción de políticas públicas hace referencia precisamente al proceso complejo de interacciones múltiples que conduce a las decisiones públicas, vale decir, a las decisiones del Estado destinadas a resolver problemas socialmente relevantes para los ciudadanos. Esas interacciones se producen por la multiplicidad de actores, con visiones e intereses diferentes, que requieren negociación, ajustes y —en muchos casos— un continuo debate argumentativo. Visto así, la conflictividad y la formulación de las políticas públicas forman parte de un mismo proceso, se constituyen en un punto central para entender la dinámica social³ y los cursos de acción de la administración estatal.

¹ Simmel, George (1955), *Conflict*, traducción de Kurt H. Wolff, Glencoe, Ill.: The Free Press. Citado por Coser, Lewis (1961) en *Las funciones del Conflicto Social*. Mexico: FCE, p. 33.

² *Cfr.*: Coser, Lewis (1961), *Las funciones del Conflicto Social*. Mexico: FCE, p. 33-34.

³ Sobre conflictos sociales se sugiere revisar autores como Thomas Carver, Jessie Bernard, Talcott Parsons y Charles Tilly, quienes han desarrollado importante bibliografía sobre el tema. Para el Perú se sugiere revisar una reciente publicación:

Esta no es, sin embargo, una presentación sobre la conflictividad, pero la tomamos como referencia —dada su creciente tendencia en los últimos meses— para plantear algunas pistas para el debate sobre las políticas públicas en el Perú. En efecto, los conflictos, en estricto, no tendrían que ser asumidos como necesariamente negativos, con excepción obviamente de los violentos, sino más bien, como oportunidades para la negociación entre los diversos grupos que comparten una comunidad. En el marco de una institucionalidad democrática sólida, los conflictos tendrían que manejarse a través de canales estructurados para tal fin, tales como los partidos políticos, el Parlamento, los órganos ejecutivos a través de procedimientos administrativos o el gobierno local y regional en un Estado descentralizado. En ese sentido, el conflicto no solo se previene, sino que se maneja y hasta se transforma en un espacio para armonizar intereses y lograr mejores decisiones. Por tanto, la conflictividad nos evidencia un problema en las políticas públicas y en el manejo de la estructura institucional del Estado. Es esto lo que intentaremos abordar en las líneas siguientes de manera resumida y solo como pistas para el debate.

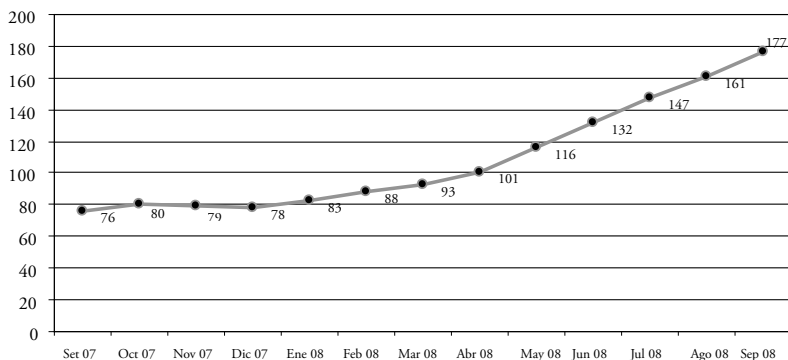
El conflicto como signo de una confianza deficitaria en el Estado

En setiembre del año 2007, la Defensoría del Pueblo registró 76 conflictos sociales⁴. Un año después, el número se había duplicado

Reátegui, Félix (Coord.) (2007). *Conflictos sociales y respuestas del Estado: del orden interno a la protección de derechos*. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

⁴ La Defensoría del Pueblo define los conflictos sociales como «eventos en los que dos o más grupos sociales y el Estado perciben que sus objetivos, intereses o valores son mutuamente divergentes o antagónicos; la divergencia genera una confrontación pública entre actores que, en la búsqueda de satisfacer sus necesidades o alcanzar sus objetivos, intentan influir en algún elemento organizador de la vida social (normas, ejercicio del gobierno y la autoridad, diseño e implementación de políticas públicas, cultura). Los conflictos pueden enfrentar a particulares entre sí o a particulares con el Estado. Se trata de situaciones complejas por la materia que se ventila, el número de actores que

Gráfico 1
Frecuencia de conflictos
Setiembre 2007 – setiembre 2008



Fuente: *Reporte de Conflictos* N° 55, setiembre 2008 - Defensoría del Pueblo.

llegando a 177⁵. El incremento más crítico se produjo entre abril y setiembre del 2008.

Entre otras lecturas, el progresivo incremento de la conflictividad da cuenta de un problema de políticas públicas, vale decir, problemas en la definición de los temas que forman parte de la agenda gubernamental de decisiones, dificultades para concordar en objetivos o en alternativas de solución, y en la legitimidad de las decisiones dada la crisis de representación que atraviesa el país.

Ciertamente, se trata también de un problema de debilidad o ausencia de mecanismos de participación, diálogo y deliberación entre los actores políticos; así como de la aparición de lo que Tilly⁶

intervienen, la diversidad cultural, económica, social y política, y la debilidad institucional para darle un curso racional al conflicto». Protocolo de actuación defensorial en conflictos sociales y políticos de la Defensoría del Pueblo.

⁵ Reporte de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo 55, agosto de 2008.

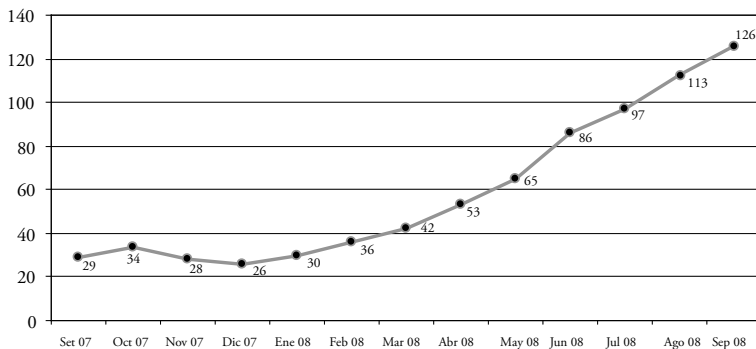
⁶ Cfr. Tilly, Charles (2003), *The politics of Collective Violence*. Nueva York: Cambridge University Press.

denomina los «especialistas de la violencia». A todo esto se suma un problema de gobernabilidad; en otras palabras, un problema para identificar y priorizar las preferencias públicas, así como para construir las capacidades para la atención de dichas preferencias. Y, sin duda, la conflictividad expresa también los problemas de gestión operativa que conducen a la ineficacia, el burocratismo o la corrupción, vicios todos que terminan afectando al ciudadano y sus derechos.

Así, mientras en un año los conflictos por todo tipo se duplicaron, los conflictos activos⁷ se han multiplicado por cuatro. Del total, 126 (71%) están activos y 51 (29%) se encuentran en estado latente. Un año antes, es decir, en el 2007, 29 conflictos estaban activos, y en el 2006, eran solo 13. Algo está fallando y parece claro que el problema va más allá de un grupo de «revoltosos», como se ha dicho desde el Ejecutivo, si bien —y hay que decirlo también— empieza a observarse en los últimos meses una mayor articulación entre los actores, en particular entre grupos belicosos o separatistas en el sur. Quizá son las redes antimineras las que se encuentran en mayor movilidad, allí donde también se observa que cada decisión pública (que van formando las políticas públicas en el sector minero ambiental) tiende a agudizar la conflictividad.

⁷ Un conflicto es activo cuando está expresado por alguna de las partes o por terceros a través de reclamaciones públicas formales o informales. Es latente cuando está oculto o aparentemente inactivo. El curso de los hechos se orienta a la colisión; sin embargo, no se manifiestan o habiéndose manifestado han dejado de hacerlo durante un tiempo considerable. Un conflicto se considera resuelto cuando, mediante acuerdos, emisión normativa, resolución judicial o administrativa, ha concluido, restableciéndose las relaciones entre las partes en condiciones de armonía. *Cf.*: Glosario de términos de la Unidad de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo (documento interno).

Gráfico 2
Frecuencia de conflictos activos
setiembre 2007 – setiembre 2008



Fuente: *Reporte de Conflictos* N° 55, setiembre 2008 - Defensoría del Pueblo.

Decíamos antes que los conflictos evidencian un problema de políticas públicas, en particular en algunos temas que concentran más casos. Del total, el 48% (83) son socioambientales, principalmente referidos al sector minero. Le siguen los asuntos de gobierno local, que representan 16% (27), los laborales con 9% (15) y los asuntos de gobierno laboral con trece conflictos que representan un 7% del total.

Cuadro 1
Número total de conflictos por tipo (N = 177)
Setiembre 2007 – Setiembre 2008

Tipo	Nº de casos
Socioambientales	83
Asuntos de gobierno local	27
Laborales	15
Asuntos de gobierno nacional	13
Comunales	11
Demarcación territorial	8
Asuntos de gobierno regional	7
Electorales	6
Cultivo ilegal de coca	3
Otros	4
Total	177

Fuente: *Reporte de Conflictos* 55, Set. 2008 – Defensoría del Pueblo

El alto índice de conflictividad, en síntesis, da cuenta de un problema en «lo-que-hace-el-gobierno» (políticas públicas) que, a su vez, expresa y acentúa la desconexión entre Estado y ciudadanía.

Cuando hablamos de Estado no nos referimos a gobernantes y gobernados solamente, sino a la estructura institucional que soporta esa relación, sea que le llamemos gobernabilidad, institucionalidad democrática, estado de derecho, estado constitucional o democracia simplemente. El conflicto expresa un descontento que –en contextos democráticos- se canalizaría a través de mecanismos institucionalizados y no de manera violenta. En este sentido, el conflicto es un signo de una confianza deficitaria en el Estado para lograr eficazmente armonizar los intereses, constituyen el espacio para los ajustes mutuos y la negociación, que dé lugar a ese complejo proceso que llamamos políticas

públicas. Un problema de «capacidad gubernamental»⁸ que es posible resumir en tres tipos de Estado que el ciudadano parece percibir en estos conflictos:

El Estado ausente. Se trata de la administración estatal que no toma decisiones, que no dirime técnica ni políticamente las controversias, ni construye reglas y rutinas que así lo permitan. Este es el espacio de las políticas públicas que no existen, aquellas que Yves Meny⁹ llamaría la política pública de la no-decisión. Un ejemplo representativo lo constituye la gestión integrada del agua, situación que genera conflictos críticos entre comunidades y empresas, o inclusive entre autoridades públicas, y que no merece por parte del Estado decisión alguna. La decisión de no-decidir sobre el tema viene generando no solo impactos críticos en la gestión sostenible del recurso hídrico sino también una situación cada vez más tensa entre ciudadanos y Estado. También podríamos pensar en el caso de los servicios públicos domiciliarios, como el agua, la telefonía y la electricidad en zonas rurales. O también en las casi inexistentes políticas de salud ambiental en zonas en las que se realizan actividades extractivas (productivas, en general), presentándose serias vulneraciones de derechos fundamentales.

El Estado enemigo. Es aquel que toma mal las decisiones, pues amenaza o vulnera los derechos de la persona y la comunidad, o en otros casos no los protege ni los garantiza. Es ese Estado que en sus políticas, vale decir, en sus decisiones públicas, se aparta de los límites expresados en el marco constitucional y en las obligaciones y compromisos internacionales. Y allí donde el ordenamiento jurídico —pleno, cerrado, autopoietico—¹⁰ debería ofrecerle mecanismos de remedio y respuesta,

⁸ Tilly, obra citada.

⁹ Meny, Yves y Jean-Claude Thoenig (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel, p. 138.

¹⁰ Confróntese Alchourrón, Carlos (1974), *Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales*. Buenos Aires: Astrea de R. Depalma y Hnos. y Teubner, Gunther (2005), *El derecho como sistema autopoietico de las sociedad global*. Lima: ARA.

arreglos institucionales formales, más bien le ofrece sistemas clientelares o que impiden la activación de dichos mecanismos, si existieran. El caso de la superposición de lotes petroleros con las áreas naturales protegidas y las reservas indígenas para pueblos en aislamiento y en contacto inicial grafica bien este tipo de Estado¹¹. La desesperada promoción de la inversión en hidrocarburos condujo a una aparentemente deliberada falta de coordinación de Perupetro con las autoridades encargadas de la protección de las áreas naturales y de los pueblos indígenas en aislamiento. La acción del Estado fue percibida en este caso como una afrenta a los principios constitucionales destinados a la defensa de los bosques y la Amazonía, y, por supuesto, a la amenaza o vulneración — en su caso— de los derechos de los pueblos indígenas. Estos casos parecen ser los más. El ciudadano percibe al Estado como excesivamente apegado a las industrias extractivas, inclusive en contra de la salud o la vida de la población. Tal situación ocurre con la actividad minera en La Oroya, la actividad petrolera en Loreto —que afectaba los derechos del pueblo Achuar— o los conflictos suscitados por Tambogrande y Majaz en Piura en torno al sector minero, allí donde la debilidad de los mecanismos de participación, las malas decisiones públicas y las pésimas relaciones comunitarias establecidas por las empresas han convergido plenamente.

El Estado inconexo. Se trata de la administración estatal que no toma bien las decisiones, no identifica bien las preferencias públicas¹², aquel que resuelve aquello que no es relevante, o que resuelve aquellas cosas relevantes para algunos en perjuicio de otros, o aquel que no sigue los procedimientos, reglas ni rutinas que establece el propio sistema.

¹¹ Véase Alza Barco, Carlos & César Ipenza Peralta (2007), *La gestión pública inconexa: el caso de la política ambiental a propósito de la superposición de lotes petroleros a áreas naturales protegidas*. Lima: APECO, con el apoyo del DFID, WWF.

¹² Para una aproximación al proceso de identificación de preferencias públicas para la creación de valor público véase Moore, Mark (1998), *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.

Un Estado que no coordina entre sí. En síntesis, un Estado que funciona mal. El ejemplo por excelencia estaría dado por el proceso de aprobación del Decreto Legislativo 1015, referido al quórum para la disposición de la propiedad de la tierra de los pueblos indígenas, teñido de evidente inconstitucionalidad por la falta de consulta a los pueblos indígenas, tal como lo exige el Convenio 169 de la OIT. También está el nivel intermedio de gobierno, los gobiernos regionales y locales que por ineficacia, falta de coordinación o debilidad en sus capacidades de gestión no ejecutan los recursos del canon o no cumplen con hacer efectivos los procesos del presupuesto participativo.

En cualquiera de sus formas, a veces ausente, otras veces enemigo, y otras inconexo, este es el Estado que toma decisiones cotidianamente, decisiones que inciden directamente en las distintas esferas de la vida del ciudadano. Sea por ausencia de mecanismos, debilidad institucional o mala praxis, el ciudadano reconduce la natural conflictividad social producto de su insatisfacción hacia espacios violentos, quebrando aún más la deficitaria confianza con el Estado.

Algunas pistas para el debate

El escenario descrito nos exige como universidad, como espacio académico, pero también como ciudadanos, iniciar un debate serio y profundo sobre las políticas públicas. Pero un debate que supere las evaluaciones que se fijan solo en el resultado, así como los intentos muchas veces vanos de quedarse en la buena voluntad de los diseños¹³. Hemos sido convocados para sintetizar la necesidad de un enfoque más integral pero a la vez más operativo de las mismas. La conflictividad, como he mencionado anteriormente, nos permite evocar brevemente algunas pistas para el debate académico y político sobre las políticas públicas.

¹³ Véase Alza Barco, Carlos (2008), «¿Y después de la ley qué?: la exigibilidad del cumplimiento de la regulación». *Derecho & sociedad*. Año 19, No. 30, p. 250-256.

Las políticas públicas como proceso de decisión complejo

La experiencia en el sector público y en la cátedra universitaria me permite observar que se suele confundir las políticas públicas con sus instrumentos. Se habla de políticas públicas como leyes, planes o cursos de acción. Hay también quienes —pensando en la evaluación de indicadores y resultados— ven a los presupuestos como políticas públicas.

La ciencia política ha sido el seno de este debate. Se entiende hoy que las políticas públicas son procesos complejos de decisión, con actores múltiples; una red compleja de fuerzas que conducen a la autoridad a la toma de decisiones¹⁴. Se trata, por tanto, de decisiones adoptadas con la fuerza de la autoridad pública, y destinadas a generar resultados valiosos¹⁵ para el ciudadano y la comunidad.

En suma, no son políticas públicas ni las leyes, ni los planes, ni las directivas, ni las actas de acuerdos, ni los presupuestos. Estos son solo instrumentos en los que se expresan las políticas públicas, vale decir, las decisiones del poder institucionalizado, del Estado que gobierna en sus diferentes niveles. Dado que es un proceso complejo y de actores múltiples, esta noción de políticas públicas tampoco niega la participación ciudadana; por el contrario, la reconoce expresamente junto a los grupos de interés, expertos, técnicos, organizaciones sociales, iglesias, emprendedores de política¹⁶, entre otros. En este esquema, los instrumentos podrían ser de tipo aspiracional, operacional u organizativo. Es decir, expresan respectivamente y de manera formal una decisión sobre el qué hacer, cómo hacerlo y quién lo hará.

Vale preguntarse cuántos planes se han aprobado y, sin embargo, queda claro que no existe una «política pública» en el tema. ¿Cuántas

¹⁴ Confrontar Lindblom, Charles E. (1991), *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: MAP, pp. 12-16 y Subirats, Joan, «El Análisis de las políticas públicas». *Gaceta Sanitaria*, 1991.

¹⁵ Véase la obra citada de Moore.

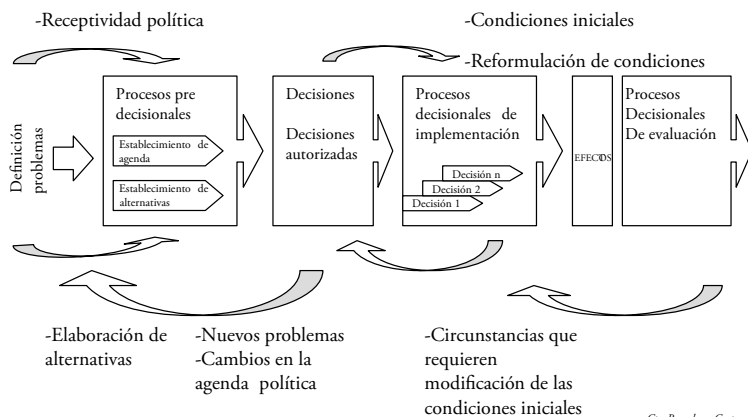
¹⁶ Para el concepto de *policy entrepreneur* véase Kingdon, John (1995), *Agendas, alternatives and public policies*. Nueva York: Addison-Wesley Educational Publisher.

leyes se han aprobado sin que se conozca o se recuerde muchas veces siquiera su existencia? Pensemos, por ejemplo, en la Ley de Gestión de Intereses conocida como la Ley de *Lobbies*. También cabe preguntarse ¿cuántas veces hemos tenido políticas gubernamentales que no tienen asidero alguno en la ley o peor aún, que han sido abiertamente ilegales o inconstitucionales? Ese es el caso de la anticoncepción quirúrgica no voluntaria implementada durante el gobierno de Fujimori y que ha merecido decisiones de tribunales internacionales al ser reconocida como una política pública atentatoria contra los derechos fundamentales de las mujeres. Las políticas públicas son procesos de decisión y es preciso identificarlas como unidad de análisis a partir de los instrumentos de política.

Por otro lado, las políticas públicas tampoco son siempre producto de un proceso racional en el que ordenadamente se fijan objetivos, se implementan los programas y se evalúan los resultados. No es un proceso de fases delimitadas claramente en el que se diseña, se implementa y luego se evalúa. Pensarlo así, en nuestra opinión, es sobre simplificar el proceso de formulación de políticas públicas. Pensar que las políticas públicas se arman en un gabinete, pensadas por técnicos y luego aprobadas por los políticos es no solo una ilusión, sino también un despropósito para los fines académicos. Impide —en nuestra opinión— leer el proceso complejo y entender los difíciles caminos de su mejora. Reconocemos, sin embargo, que para fines metodológicos es útil pensar el proceso de formulación de políticas públicas en subprocesos. Precisamente, el analista de políticas públicas descompone o reconstruye —según sea el caso— la complejidad de esa red de fuerzas que van dando lugar a la decisión pública. Y para hacerlo, elige y define la política pública como su unidad de análisis. Así, el proceso de formulación de políticas públicas incluye la agendación, el diseño, la implementación y la evaluación. El gráfico 4 da cuenta de esta perspectiva metodológica en la que la descomposición racional no debe entenderse como real.

Este enfoque en las políticas públicas nos permite quebrar la vieja discusión de cuál ejerce influencia sobre la otra, la política o las políticas públicas. Porque ambas terminan siendo las dos caras de la misma moneda. Y, también, quiebra esta irreal disociación entre decisiones técnicas y políticas. Las políticas públicas, vistas como procesos, repolitizan el debate sobre su formulación y no son solo el resultado de interacciones técnicas y racionales. Por tanto, su análisis ya no se centra solo en los resultados, no termina en una mera evaluación de la relación medios-fines, sino que se focaliza en las prácticas decisionales, es decir, en los procesos y argumentaciones que conducen a que dicha decisión sea tomada¹⁷. Lo ha expresado bien el informe del BID resumiendo esta visión como «la política de las políticas públicas»¹⁸, desde un enfoque institucionalista.

Gráfico 3
Las políticas públicas como proceso decisional complejo¹⁹



¹⁷ Majone, Giandomenico (1997), Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. México: FCE.

¹⁸ Stein, Ernesto (Coord.), *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. Informe 2006. Washington, D.C.: BID.

¹⁹ Este gráfico se lo debo a Juan Carlos Cortazar y Michael Barzelay, quienes lo usan en sus presentaciones sobre nueva gestión pública. The London School of Economics and Political Science.

Un conflicto social puede ser una oportunidad para la formulación de políticas públicas, pues pueden permitir transformar la confrontación en un proceso de interacciones para la definición de problemas, alternativas y diseño e implementación de programas. Por ejemplo, el conflicto social entre el pueblo Achuar, el Estado y una empresa petrolera permitió definir los problemas socialmente relevantes para una población indígena (sin que esto signifique que justifiquemos la violencia de manera alguna). El conflicto permitió iniciar los procesos decisionales incorporando temas en la agenda de decisión y empezar a especificar alternativas para la solución. Acuerdos, actas y resoluciones ministeriales exigidas a la autoridad fueron formalizando los acuerdos, constituyendo el diseño de las decisiones que vendrían luego.

El proceso de implementación se llevó a cabo a partir del seguimiento de los acuerdos y en el camino se fueron rediseñando aspectos programáticos y de planificación, plazos y responsables. Se reformulan las condiciones iniciales, por ejemplo, tal y como va ocurriendo con los acuerdos respecto de los alimentos que debería dar el PRONAA en el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social – MIMDES. Y al año se evaluaron los avances, dando cuenta de que el Gobierno Regional de Loreto no está cumpliendo con el plan de desarrollo al que se había comprometido. Esto exige nuevos cambios en la agenda, modificación de condiciones iniciales y —eventualmente— el reinicio de la conflictividad que no será violenta en tanto el canal institucional se encuentre abierto para la negociación y el ajuste mutuo.

Similar situación podría observarse en los procesos destinados a las políticas redistributivas del canon minero a propósito del conflicto en Moquegua en el segundo semestre del 2008. O también con los conflictos surgidos a partir de una agresiva política pública de promoción de la inversión que dio lugar a un Decreto Legislativo como el 1015 referido a las tierras indígenas, que abre la ventana de oportunidad para la definición de una política pública orientada a garantizar el derecho a la consulta de los pueblos indígenas en el Perú, y el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT.

Arreglos institucionales para los procesos de decisión

El análisis de la conflictividad en el Perú nos conduce a evidenciar en los conflictos un problema de políticas públicas pero también de la política en sí misma. Por omisión, agresión o impericia, las políticas públicas son, naturalmente, tanto parte de la solución como del problema. En un Estado democrático de derecho —hemos sugerido— los conflictos se resuelven a través de los canales institucionalizados, en el espacio de la deliberación pública, a través de los representantes. El conflicto podría ser, en muchos casos, la manifestación e impulso de la decisión pública y no tendría por qué tornarse violento. No tendría que serlo si el Estado, antes o a partir de él, pusiera a andar su maquinaria para la toma de decisiones a fin de resolver problemas sobre asuntos considerados valiosos por la comunidad a la que sirve. Las políticas públicas serían también así, un instrumento de prevención de los conflictos, un instrumento para lograr la paz social.

Necesidad de revisar...		
Sistema de representación política (sistema de partidos, sistema electoral)	El papel de la institucionalidad intermedia (gobierno local, regional)	<i>Check and balances</i> y tutela jurisdiccional efectiva
Participación ciudadana	Coordinación y colaboración interinstitucional	<i>Accountability</i> , Transparencia y prevención de la corrupción

Por tanto, no se trata solamente de un problema de contenidos, sino de las formas y estructuras institucionales sobre las que se toman decisiones sobre dichos contenidos, y cómo se definen estos últimos. Estamos hablando específicamente de la necesidad de revisar el sistema de representación en el Congreso de la República. Claramente, el sistema de partidos y el sistema electoral constituyen dos temas centrales por repensar, allí donde el ciudadano no tiene espacio para canalizar su voz hasta las esferas de decisión. Recientemente, una publicación del Banco Mundial planteaba la importancia que podía tener un espacio

como el Parlamento, dado que se trata de un espacio democrático, que representa la pluralidad, y sus miembros son más accesibles al público que las oficinas del poder ejecutivo o judicial. Los parlamentos tendrían más variedad geográfica, cultural, ideológica, lo que los hace instituciones únicas para la deliberación sobre asuntos contenciosos y relaciones conflictivas en la sociedad. De algún modo, podríamos decir que en espacios democráticos el parlamento es el espacio de institucionalización del conflicto social; el espacio institucional en el que se resuelven políticamente los conflictos en el Estado²⁰. Obviamente, hoy en día estamos lejos de hacer realidad esta propuesta.

También se requiere revisar el papel que juega la institucionalidad intermedia, fundamentalmente a través de los gobiernos regionales y locales. El proceso de descentralización exige que estos desarrollen las capacidades para responder rápidamente ante la insatisfacción social antes de que ocurra un conflicto social violento. En este campo, no solo es necesario aprender a manejar adecuadamente el conflicto para transformarlo en un espacio de ajuste mutuo y de negociación, sino también para que el gobierno local o regional se constituya en un espacio de prevención a fin de que el conflicto no escale hasta un punto violento. Esta es —en síntesis— la noción de gobernabilidad que manejamos, «la gobernabilidad se derivaría del alineamiento efectivo entre las necesidades y capacidades de un sistema sociopolítico, es decir, de sus capacidades de autoreforzarse»²¹. Es decir, se trata de la capacidad de transformar la demanda de necesidades y preferencias en políticas públicas efectivas que las atiendan²². Por eso podemos afirmar que una lectura de la alta

²⁰ O'Brien, Mitchell, Rick Stapenhurst & Niall Johnston (ed.) (2008). *Parliaments as Peacebuilders in Conflict-Affected Countries*. Washington DC: Banco Mundial.

²¹ Prats, Joan Oriol. «El concepto y el análisis de la gobernabilidad». *Revista de Instituciones y Desarrollo No. 14-15*, dic. 2003.

²² Alza Barco, Carlos y Kantuta Vallenás Rojas. «Gobernabilidad, desarrollo y democracia : un enfoque de derechos humanos en las políticas públicas». *Revista Derecho & Sociedad*, Año 15, No. 22, 2004, pp.60-69.

conflictividad desde las políticas públicas expresa también un problema serio de gobernabilidad.

Un punto clave en este proceso, especialmente en un contexto descentralizado, lo representa la coordinación y colaboración intersectorial y de los distintos niveles de gobierno. La inconexión de la gestión que se observa, por ejemplo, en el caso de la superposición de los lotes petroleros y las áreas naturales protegidas, no solo no ayuda a construir políticas públicas destinadas a cumplir su misión de resolver problemas socialmente relevantes, sino que en muchos casos puede generar o agudizar los conflictos sociales existentes. Coordinar y colaborar entre órganos estatales no es sencillo, pero aprender a identificar metodologías, técnicas, formas y criterios para llevarlo a cabo es indispensable en un Estado grande y descentralizado.

Asimismo, es indispensable fortalecer los mecanismos que pretenden incorporar la voz del ciudadano, como son aquellos que sirven para realizar la tan mentada participación ciudadana. Más allá del típico etiquetado «participativo», que se ha convertido en una neurótica moda en los últimos años, es preciso construir estrategias para pasar de la terapia y la catarsis que hoy representan los mecanismos existentes, a la construcción de una participación de calidad en el Perú. Medir la participación de calidad cambiará radicalmente nuestra lectura de este proceso que hoy empieza a tonarse más importante allí donde la población se encuentra más informada de las decisiones del Estado que la afectan.

Y, finalmente, están los remedios para toda desviación del poder institucionalizado, los denominados *check and balances*, cuyo proceso más claro estuvo dado con el control parlamentario de los decretos legislativos dictados al amparo de la autorización congresal para el TLC. El Congreso derogó el Decreto Legislativo 1015, que afectaba el derecho a la consulta y el derecho a la identidad cultural de los pueblos indígenas al flexibilizar los procedimientos de decisión sobre sus tierras.

El otro aspecto fundamental es el fortalecimiento del sistema de justicia como garantía de la tutela jurisdiccional. No abundaré en esto pues se ha explicado *in extenso* en numerosas publicaciones. En estos temas, el marco constitucional tiene que ser firme en los principios y flexible y amplio en los procedimientos.

Plantear la necesidad de revisar estos procesos e instituciones políticas en torno a la formulación de las políticas públicas no deberá entenderse en ningún caso como una vuelta a enfoques estructuralistas. De eso también ya tuvimos bastante y con una pingüe producción desde nuestra Universidad. Más bien planteamos la necesidad de aplicar un enfoque gerencial y estratégico al análisis de las políticas públicas que complemente el análisis de las estructuras. Esto permitiría identificar y comprender las «prácticas» que conducen a la decisión pública, tanto como generar herramientas para planificar, programar y contar con una visión estratégica en las políticas públicas.

Construcción de criterios para la decisión pública: el enfoque de derechos y la Constitución como marco y límite de la decisión pública

En este proceso, por tanto, es menester definir también los principios básicos que deben guiar la decisión pública. Aquí se requiere una posición de principios, que en nuestra opinión se refiere a los derechos y libertades contenidos en la Constitución y los instrumentos internacionales.

Se trata —como se puede traslucir— de un enfoque de derechos, discurso que se ha convertido en parte del lenguaje del desarrollo y las agencias de cooperación en los últimos años. Sin embargo, este enfoque de derechos —a veces mal entendido por teóricos y operadores de las políticas en nuestro país— está lejos de ser más de lo mismo (reivindicación de derechos, teoría constitucional o derecho internacional de los derechos humanos), más bien se constituye como un instrumento ético

y metodológico para la decisión pública²³ pues pone a la gente primero como se ha insistido recientemente²⁴.

En síntesis, se trata de repolitizar el debate y sacarlo de la mera exposición técnica reducida al análisis costo-beneficio o a la eficiencia en el uso de los recursos. La exigibilidad de los derechos o su realización no tiene que ser necesariamente seguida ante tribunales jurisdiccionales —nacionales o supranacionales— o a través de procedimientos judicializados formales. Más bien el enfoque de derechos permite —en particular con los derechos económicos, sociales y culturales— que el Estado actúe a través de sus políticas públicas y la regulación estatal, con igualdad y participación ciudadana, y que los medios sean finalmente eso, frente a los fines que son las personas y sus derechos.

Ciertamente, estos temas solo dibujan posibles —y en nuestra opinión necesarias— líneas de trabajo para el mundo académico. Las políticas públicas están en el centro de nuestra relación Estado-ciudadano y merecen un tratamiento profundo de análisis, pero antes, de generación de evidencia y conocimiento sobre los procesos que lo constituyen.

²³ Alza Barco, Carlos, «Enfoque de derechos en los servicios públicos: La Defensoría del Pueblo y el Derecho Humano al agua». *Debate Defensorial*, dic. 2005; Nyamu-Musembi, Celestine y Andrea Cornwall, «What is the 'rights-based approach' all about. Perspectives from international development agencies». *IDS Working Paper 234*, Brighton.

²⁴ Kliksberg, Bernardo y Amartya Sen (2008). *Primero la gente. Una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado*. Barcelona: Deusto.

SEGUNDA PARTE

**CRECIMIENTO CON EQUIDAD,
DESAFÍO A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Presentación

Carmela Vildoso, Ministra de la Mujer

Estar al frente del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, responsable del tema del crecimiento con equidad, es un desafío muy importante. El crecimiento atañe a otros ministerios como el Ministerio de Economía y el de la Producción, pero el énfasis en equidad tiene que ver básicamente con el MIMDES. Sin embargo, no se trata de pero no son tareas separadas sino de roles distintos pero complementarios. Encabezar el MIMDES no es nada fácil, se trata de un ministerio que abarca temas que van desde la discapacidad hasta la distribución de alimentos, donde a veces falta un eje ordenador. Sin embargo, uno de los elementos que me permitió asumir este desafío fue saber que no lo asumía sola sino que contaba con el respaldo de mucha gente y de las cosas que he aprendido a lo largo de mi vida.

Para enfocarme en el tema de crecimiento con equidad quiero referirme al pronunciamiento del Acuerdo Nacional del 4 de julio de 2008 respecto a la reafirmación del compromiso de ese foro en la lucha contra la pobreza, sobre el que cabe resaltar algunos puntos. En primer lugar, recordar un tema que ya se había planteado en un documento anterior del Foro del Acuerdo Nacional. Ese documento señalaba cómo el crecimiento económico que se había dado a lo largo de los años anteriores, era un crecimiento significativo pero que no había estado

acompañado de una mejora proporcional de las remuneraciones y que por lo tanto, como se evidenciaba en un cuadro que alguna vez Javier Iguíñiz compartió con los miembros del Acuerdo, se había producido una brecha, que era una suerte de boca de lagarto, entre las utilidades y las remuneraciones; y que ese estancamiento de las remuneraciones era y es un problema que está en la base de los problemas de pobreza y que es fundamental atacar. Tiene que ver con las remuneraciones de los asalariados, pero también con los ingresos de la población que no es asalariada pero que abastece a esa economía popular de la cual los asalariados son parte. Otro elemento que se planteó en ese pronunciamiento era señalar la necesidad de invertir en la infancia y de asegurar el desarrollo humano de los niños como elemento fundamental para la lucha por la equidad. Esto, especialmente, a través de seguros de nutrición, salud y educación. Muchas veces, en temas de políticas sociales, nos distraemos cuando nos centramos en la discusión sobre si la focalización está bien hecha o no, cuestión que es necesario atender pero que a veces deja de lado que hay políticas sociales que son universales —como salud, educación y nutrición— que deben ser garantizadas para todos. Otro elemento que se planteó en ese pronunciamiento del Acuerdo Nacional es la necesidad de promover la pequeña producción rural y fortalecer la capitalización de las pequeñas productoras rurales. En ese sentido hay experiencias muy exitosas desde el punto de vista de la mejora de la seguridad alimentaria, la rentabilidad de la pequeña producción y el desarrollo de liderazgos comunales de hombres y de mujeres. Esto se ha visto, sobre todo, en la experiencia de los *yachachic*. Los *yachachic* aluden a una palabra quechua que quiere decir «el que enseña». Son líderes campesinos que enseñan a otros las tecnologías que han aprendido y que les ayudan a desarrollar su pequeña producción. Estos elementos, además, deben darse dentro de un marco de centralización y de construcción de ciudadanía.

En una ocasión, los integrantes del Consejo de Ministros estuvimos en Machala, en una sesión conjunta con el Consejo de Ministros del

Ecuador. Ahí se evaluaron los avances que en la implementación del Plan Binacional y la aplicación de los acuerdos de paz, pero se habló también de temas nuevos como incorporar en la agenda en la redacción Binacional la cuestión de un plan conjunto de lucha contra la pobreza. Al examinar las estadísticas de pobreza extrema en departamentos de frontera con el Ecuador, las diferencias del nivel de pobreza extrema entre Tumbes, Cajamarca, Loreto era notorias: a medida que se avanzaba hacia el oriente, los indicadores de pobreza se iban haciendo cada vez más generalizados, de tal manera que Tumbes podría parecer un departamento próspero en comparación con Loreto.

La realidad tan heterogénea del Perú tiene que ver con los distintos accesos de las poblaciones a los circuitos de decisión, a los centros de servicios y también a las posibilidades de influir en la resolución de conflictos. Eso lo vemos ahora en los escenarios como siempre convulsionados como Moquegua, Tacna, Sicuani, Cajabamba. Cada uno tiene una realidad distinta, pero hay también distintas posibilidades de acceder a los espacios de decisión. Por ejemplo, el conflicto entre Moquegua y Tacna, así como tiene la capacidad de llenar titulares de primera plana, también tiene una posibilidad de resolverse por la vía del legislativo mucho más contundente que el caso de Cajabamba. Estos serán, entre otros, los temas que seguramente serán tratados en esta sesión de Aula Magna que me ha tocado presentar.

¿Competencia y distribución? El reto peruano

Javier María Iguíñiz Echeverría

Desde un punto de vista económico, la generación de la desigualdad puede ser vista desde tres lados o momentos. El primero, muy en boga hoy, es el de los activos. En este caso, se mira a los recursos como el valor económico que la gente posee. Ese valor es generalmente un valor de mercado; esto es, un valor de cambio sea porque ese activo es directamente útil o porque sirve para obtener ganancias. Por ambas razones puede ser vendido. Por ejemplo, una reforma agraria o una mejora en el sistema educacional aumentan o mejoran los activos de los beneficiarios. El segundo nos lleva al otro extremo, al de los resultados en términos de producto y del ingreso correspondiente. Este es el enfoque más evaluado y se basa en la prioridad que se le asigna al consumo familiar y a la inversión empresarial en el momento de medir el progreso. Es una mirada que puede ser bastante autónoma de la anterior pues hay políticas que reducen la desigualdad entregando ingresos sin relación a los activos que posean las personas o al trabajo que realicen. Un ejemplo es el programa «Juntos» en el Perú, «Compartir» en México y otros. No hace falta producir para tener derecho a recibir un ingreso; basta ser carente extremo para merecer la consideración social. El tercero es el que generalmente se sitúa entre ambos aunque es de otra naturaleza, pues no se trata de bienes de capital o consumo sino de procesos, de reglas de interacción económica cuyo cumplimiento convierte activos en ingresos. En ese momento intermedio se encuentra, por supuesto, la actividad laboral, pero también la comercial. En la primera se toma en cuenta a los costos de producción y en la segunda a los de transacción. Las interacciones en economía

son diversas, hay intercambio monetario o no monetario, reciprocidad o donación, hay múltiples maneras directas e indirectas de participar en las decisiones, hay cooperación directa entre empresas, por ejemplo, tecnológica o ambiental, pero una interacción muy generalizada es la competencia entre agentes económicos. En esta ponencia trataremos sobre las características de esa competencia¹.

La razón para recordar lo anterior es mostrar que no basta atacar el problema de la desigualdad desde uno de esos momentos. Se pueden repartir activos que no tienen o pierden su valor de mercado porque no dan lugar ni al autosostenimiento ni a actividades rentables, con lo que la desigualdad permanece incólume. Se pueden repartir bienes y por distintas razones dejar de hacerlo, con lo que, nuevamente, se vuelve al inicio. Para que haya una inserción económica fuerte en la economía la base es que se tengan activos con los que en la competencia se puede ser rentable y, de ese modo, se obtenga un ingreso suficiente. Son, pues, tres los requisitos para un ingreso seguro y suficiente, lo más seguro posible en esta economía: activos productivos, actividades competitivas o competitividad, e ingresos suficientes resultantes de dichas actividades.

El Estado debe entrar a tallar de diversas maneras en esos tres momentos: contribuyendo a una mejor distribución de activos productivos potencialmente rentables o para el uso directo (vivienda por ejemplo), favoreciendo un uso competitivo de dichos activos en el mercado (reglas de competencia, regulación), y asegurando mínimos de consumo para quienes no tienen posibilidades de participar en la economía de las dos maneras anteriores.

Presentaremos un esquema de tres de las principales dimensiones de la competencia y de su impacto en la distribución. Nuestro objetivo es poner sobre la mesa rasgos sumamente básicos de la competencia en

¹ La importancia de la competencia en el análisis de la economía ha sido destacada desde hace mucho. Es muy recordada la afirmación de John Stuart Mill en el sentido de que «sólo a través del principio de la competencia puede la economía política tener alguna pretensión al carácter de ciencia». *Principios* (1848).

el mercado que son el cimiento de la desigualdad de ingresos y que se consideran en buena medida fuera del alcance de la reflexión y de las políticas. Por ser básicos, configuran también un terreno muy sensible en el momento de establecer las áreas de intervención pública, estatal o social. Pero así como cuando hay una enfermedad muy seria cuya intervención es peligrosa se evalúan los riesgos de hacerla, también es necesario hacer esta evaluación cuando se trata de la competencia. La persistencia y agravamiento de la distribución, nacional e internacional, nos parece que obligan a una presentación muy básica y general con algunas ilustraciones sobre la realidad del país.

Al tratar de la distribución, en esta oportunidad nos vamos a situar «antes» de la distribución final del ingreso en dos sentidos: «antes» en la medida en que vamos a concentrar la explicación en la distribución de productividades que consideramos una causa principal de la distribución del ingreso y antes también del papel redistributivo del Estado. Adelantamos que nos vamos a mover a un gran nivel de abstracción.

Para hacer este ejercicio vamos a recorrer brevemente tres tipos de competencia: la competencia entre empresas dentro de un mercado determinado; la competencia entre mercados distintos, que ocurre con el movimiento de grandes y pequeños capitales entre sectores o actividades²; y la competencia en el mercado de trabajo. Esas dimensiones son el campo sobre el que debe influirse para que la economía haga el máximo trabajo distributivo que sea compatible con su sistema de incentivos. En las dos últimas partes añadiremos dos especificaciones que se apoyan en lo anterior: la competencia entre regiones y la internacional.

² Esta distinción tiene una larga trayectoria. Una manera de expresarla es la de Merhav, Meir (1969) *Technological Dependence, Monopoly and Growth*. Oxford: Pergamon, p 49: «La elección puede relacionarse a dos cosas diferentes: la elección de industrias y la elección de técnicas dentro de las industrias». Nosotros nos basamos en los desarrollos de Shaikh, Anwar (1991), *Competition and Exchange Rate. Theory and Empirical Evidence*. Documento de trabajo 25, Departamento de Economía, Nueva York: The New School for Social Research. El libro de Guerrero, Diego (1995), *Competitividad: teoría y política*, Barcelona: Ariel, es un amplio tratamiento en castellano.

Competencia entre empresas en un mercado específico

Un factor fundamental para explicar la desigualdad de ingresos es la competencia entre empresas en cada mercado. Para empezar, siempre las empresas que compiten son diferentes, tienen distinta productividad y obtienen distinto valor agregado, porque tienen costos unitarios diferentes pero deben vender a un precio similar bajo el imperio de la «ley de un solo precio» en cada mercado³. Además, las empresas más productivas crecen con mayor dinamismo, mientras las que lo son menos se deterioran. Es la llamada «destrucción creadora», término que acuñó Schumpeter. Estos dos procesos, el de la distribución del valor agregado en un mercado y el de la manera de hacerlo crecer, están en la base de la desigualdad. Las distancias económicas en cada mercado se amplían cuando los competidores se mantienen en la lid y solo disminuyen cuando los menos competitivos desaparecen en esos mercados y las diferencias de productividad entre ellos se hacen menores. En países como el Perú, la pobreza está asociada a la resistencia de muchos a dejar los mercados por falta de alternativas mejores. Los pobres se aferran a sus pequeños negocios porque la asalarización es lenta y precaria⁴. Así, la brecha de productividades es alta y la de ingresos también.

En un país subdesarrollado las diferencias de productividad son más grandes porque conviven muy diversos métodos de producción sin que los más antiguos desaparezcan⁵. La desigualdad en el ingreso en cada mercado o rama de producción tenderá a ser mayor, por diversas razones. Esto se explica en cierta medida porque en esos mercados los cambios tecnológicos son relativamente menores —como es el caso de cierto tipo de confecciones, de calzado, de cultivos— y no hay en ellos revoluciones tecnológicas que impongan radicalmente nuevos métodos

³ Obviamente, es una aproximación a la realidad, pues siempre hay diferencias menores de precios de cada producto de similar calidad.

⁴ Existen otros factores, como el deseo de ser independientes.

⁵ Esto ha sido estudiado ampliamente por el profesor Máximo Vega Centeno.

de producción que son imposibles de adoptar para los pequeños productores. Otra razón por la que las desigualdades son mayores en países subdesarrollados es porque las distancias geográficas y los costos de transporte son grandes y protegen a los menos productivos de quienes podrían desplazarlos del mercado. Cuando las empresas líderes entran en colusión y mantienen altos los precios en el mercado abren posibilidades para que los menos productivos sobrevivan por más tiempo. Hay un pacto implícito entre ambos.

Finalmente, porque las empresas menos productivas escapan a la legislación laboral y tributaria y compiten con ciertas ventajas respecto de las empresas líderes en esos mercados, lo que les permite sobrevivir por más tiempo sin abandonar la cancha. De ahí la informalidad, a pesar de que la supervivencia como empresas informales y alejadas ocurre con grandes sacrificios familiares y una pobreza generalizada.

Podemos sospechar que en países como el Perú, las diferencias de productividades entre las empresas de los mercados en que laboran más frecuentemente los pobres son grandes y mayores que en países ricos. La consecuencia es no solo un apreciable diferencial de ganancias e incluso, aunque menor, de remuneraciones, sino la desigual posibilidad de compartir el mismo régimen legal. La informalidad es, ante todo, consecuencia de las diferentes productividades en un mercado determinado y de la necesidad de evadir costes laborales y tributarios directos e indirectos para sobrevivir como empresas. No es, como popularizó De Soto, consecuencia de la carestía de los trámites para legalizar la empresa. La política del Estado no puede, ni de lejos, restringirse al registro de propiedad como si el progreso viniera por añadidura. Dada la precariedad de las empresas menos productivas, el registro haría más fácil perderlas y desaparecer de la competencia en ese mercado⁶. Además, si desaparecen, ¿a cuál mercado se trasladarían? Como indicaremos con

⁶ Recientemente, de Soto vuelve a insistir en que «la propiedad significa que tengo algo que perder». *El Comercio*. Lima, 28 de febrero de 2009, p. b4.

más detalle más adelante, el subdesarrollo económico consiste, en gran medida, en la reducida diversificación de las actividades económicas.

En resumen, la pobreza se mantiene a pesar del crecimiento de la economía porque en la competencia en cada mercado ese crecimiento reproduce muy a menudo las diferencias de productividad. Si algunas de las empresas aprovechan más rápidamente y más las bonanzas, colocarán en peor situación relativa a sus competidores más débiles y lentos. Como la calidad de la vida de los competidores no depende de sus productividades absolutas sino de las relativas, esto es, de la diferencia de productividades entre los participantes en cada mercado, y el crecimiento reproduce tales diferencias, su efecto reductor de desigualdad es bastante pequeño. En otros términos, si he logrado aumentar mi productividad pero los que eran más productivos que yo en ese mercado también han aumentado su productividad pero más que yo, me empobreceré. Mi mejora productiva se traduce en mayor pobreza. Bajo las reglas del mercado, la pobreza es resultado de la desigualdad porque para resistir en la competencia los menos productivos tienen que reducir su consumo. Emparejar la desigualdad de productividades debe ser una tarea fundamental del Estado.

Esta mirada del proceso económico resulta relevante para entender, por ejemplo, la nueva Ley de MYPES. La ley produce un «empoderamiento» relativo de las pequeñas y medianas empresas formales (PYMES) frente a las microempresas informales en la medida en que empareja las condiciones en las que compiten al homogeneizar la legislación laboral y tributaria bajo la que, de hecho, operan. Emparejar un terreno que le daba ventaja al más débil equivale a desprotegerlo y hacer más frecuentes sus crisis.

Desde ya podemos adelantar que una reforma institucional del Estado que facilite la reducción de las diferencias de productividad en los mercados atendiendo los requerimientos de las empresas de menor tamaño y productividad supone la creación de una capacidad de atención desde los tres niveles, general, regional y local, de la estructura

estatal. El incentivo a la mejora de calidad de las iniciativas de cambio tecnológico y de capacitación productiva en zonas marginales de las ciudades y en localidades pequeñas del país es otra tarea de un Estado que democratiza el acceso y la viabilidad de las pequeñas empresas.

Competencia entre inversionistas de distintos mercados y diversificación

La competencia tiene igualmente una dimensión inter-mercados que también influye en la distribución del ingreso y la pobreza. Consiste en el movimiento de capital de un mercado a otro; por ejemplo, del mercado de zapatos al de bicicletas o al de gasfitería. Desde la época de los clásicos se insiste en que, cuando un mercado permite ganar lo suficiente como para sostener adecuadamente a una familia o, incluso, para obtener apreciables tasas de ganancia, este mercado atrae capitales. En algunos mercados esa entrada de capitales no es tan fácil, pues se requiere de una elevada magnitud de capital. Por ejemplo, en el mercado del acero o de la fabricación de los aviones. Cuando ocurre el movimiento, el resultado es la reducción de la ganancia en los mercados que atraen inversión y la elevación de dicha tasa en el caso de los que auyentan el capital por su baja rentabilidad. Esta es la razón de otra ley de la economía, la de la tendencia —acercamiento siempre turbulento— a la igualación de las tasas de ganancia promedio entre los distintos mercados⁷. Recogiendo lo señalado anteriormente, si en cada mercado individual la competencia tiende a generar un solo precio y diversas rentabilidades, el movimiento de capitales entre mercados

⁷ Al nivel de abstracción en el que nos movemos podemos recordar que Adam Smith señaló que «Los beneficios se regulan enteramente por el valor del capital empleado y son mayores o menores en proporción a su cuantía». *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 47. Para algunos, se trata más bien de una tendencia a la igualación del retorno a la nueva inversión. Para nuestra explicación en esta oportunidad utilizaremos indistintamente capital e inversión.

tiende a igualar las rentabilidades promedio de la inversión en los distintos mercados, no en cada empresa. Nunca las empresas competitivas ganan lo mismo. Ese movimiento de igualación supone que hay pocas «barreras a la entrada» y también pocas «barreras a la salida»; que no hay impedimentos definitivos para entrar a un mercado o para salir de él. Esos impedimentos, cuando los hay, pueden ser legales, como en el caso de monopolios creados por el Estado, o económicos, como en el de mercados que no admiten más de un competidor por el tamaño del mercado y la escala mínima de producción rentable. En el caso de la salida, una restricción puede ser la falta de capital propio o de crédito para cambiar de mercado, o incluso los prejuicios sociales que adscriben ciertas profesiones a ciertos grupos sociales que se encuentran atados a esas actividades.

La desigualdad del ingreso entre las personas, en este caso, entre inversionistas —desde los muy pequeños hasta los más grandes— está relacionada a la competencia inter-mercados, porque la tasa de ganancia, al tender a la igualdad entre mercados, hace que el volumen de ganancias sea mayor en los mercados en los que las empresas que compiten entre ellas tienen inversiones de mayor magnitud en razón del tamaño del capital mínimo requerido para competir. Generalmente, en las ramas en que la magnitud de capital es mayor, la ganancia también es mayor. De no ser así, la inversión se iría a otros mercados. Por esa razón, la distribución del ingreso también depende de la distribución de los capitales. Los microempresarios que compiten tenderán a recibir muy poca ganancia por el reducido tamaño de sus inversiones, que muchas veces suponen iniciar completamente una empresa.

Pero el crecimiento o las crisis tienen sus propios efectos sobre la desigualdad. En los mercados en los que el capital y la inversión necesarios para competir son relativamente menores, como en el caso de ciertas confecciones textiles, la salida a otros mercados no es fácil —ya que no se cuenta con suficiente capital como para invadir esos otros mercados más capitalizados— pero la entrada es fácil porque cualquiera con poco

capital puede hacerlo. Esa entrada se facilita también por el poco conocimiento especializado que se requiere. La consecuencia es que en esos mercados se obtiene muy poco por unidad de capital. La consecuente «sobrepoblación» de empresarios en ciertos rubros hace que se compita no solo aceptando bajas tasas de ganancia sino afectando el nivel de vida de las personas que participan. Por eso, parece haber una relación positiva entre «emprendedurismo» y pobreza. Bolivia y Perú destacan en ambos aspectos.

En el caso de los países subdesarrollados, una característica es que las microempresas no salen de unas pocas actividades. Confecciones, calzado, reparaciones de aparatos simples, están entre los rubros más poblados. La baja calidad de la educación tienen y el escaso capital, junto a la exigente competencia en el país y entre empresas a nivel internacional, hacen que no sea fácil moverse a mercados menos poblados de competidores. La educación es un factor muy importante, no el único. Para que lo sea, se requiere una economía con gran desarrollo de la división del trabajo, para que las personas educadas puedan ocuparse sea como asalariados o como empresarios en actividades nuevas, previamente inexistentes, y contribuyan a la diversificación de las opciones empresariales en la economía. La autorización de traer autos de segunda mano fue una manera de ampliar la cantidad de mercados accesibles a los muy pequeños inversionistas. Esos mercados estaban cerrados para muchos por lo caro de los autos nuevos, o por las regulaciones que impedían ejercer de taxistas. La informalidad es una manera de ampliar la gama de posibilidades porque reduce el capital necesario para emprender actividades empresariales. Solo un crecimiento prolongado de la economía, con la consecuente diversificación de actividades, puede facilitar que las actividades informales se reduzcan relativamente a las formales.

Sin educación y calificación permanente no puede haber diversificación de mercados y aumento en el empleo. La mejora tecnológica por sí misma lleva al desempleo y al desperdicio no solo de la calificación

obtenida sino también de la educación, si es que el crecimiento no diversifica la economía, si no se amplía la división nacional del trabajo, si no se generan sectores de actividad a los cuales salir cuando se está despedido o en quiebra en el propio.

Por ello, la baja calidad de la educación universal es un factor importante en la explicación de la desigualdad y de la pobreza. La educación de baja calidad aumenta las dificultades para cambiar de actividad hacia los rubros en los que se requiere más capital, se logra una mayor productividad y se gana más. También hace más difícil la movilidad intra-mercado que permitiría cerrar las brechas de productividad dentro de los mercados específicos en los que se compete. Este acortamiento de brechas de productividad en los mercados es decisivo para que los menos productivos puedan ser competitivos sin apoyarse en el empobrecimiento de sus operarios, dueños, familiares o asalariados. Por eso en países ricos hay muchas microempresas, pero la productividad que tienen es más cercana y puede ser hasta superior a la de las empresas con mayor volumen de capital. En la industria, por lo menos, generalmente tienen una alta relación capital/trabajo, por lo que son compatibles con un relativamente alto nivel de vida y con una trayectoria bastante continua como empresa y como escuela de producción. Obviamente, la asociación entre pequeñas y grandes es una fuente permanente de innovación tecnológica que es necesario cultivar, pero evitando las relaciones de intermediación que exprimen las partes de la cadena con menos opciones de cambio de giro y menor poder de negociación, como son los agricultores y las costureras.

En momentos de crecimiento no solo se produce más, también se diversifica la actividad y se abren oportunidades que permiten dejar una actividad muy sobrepoblada de competidores o relaciones comerciales abusivas y laborar en otras actividades como asalariados o como microempresarios en nuevos rubros de actividad. Las crisis no solo recortan el volumen de producción y empleo sino que reducen la diversidad y, con ello, las opciones de salida de los que están atados en mercados

donde la competencia es muy aguda. Las crisis, además, trasladan capital desde otras actividades hacia aquellas que requieren de poco capital y poca formación profesional. Por ejemplo, los despedidos del sector público o privado que logran una indemnización pueden trasladar ese dinero a la formación de microempresas y agudizar la competencia en las ramas donde invierten.

Así, a la pobreza que vimos primero —la que proviene de competir, como lo hacen los pobres, desde las empresas menos productivas y competitivas de un mercado determinado— se añade aquella que resulta de competir desde mercados que requieren poco capital para operar como productores, lo que facilita la entrada pero no la salida de capitales. La suma de estas dos características explica una parte apreciable de la reproducción de la desigualdad y de la pobreza económica.

Relación capital – trabajo asalariado y competencia entre asalariados

La alta productividad es una condición necesaria pero no suficiente para contratar asalariados. Esa productividad debe ser tal que más de uno debe poder vivir del valor agregado por una persona. Si el Estado también va a recibir bajo la forma de impuestos una parte de ese valor agregado, la productividad generalmente debe ser mayor aún. En general, pues, cuando hablamos del asalariado nos estamos refiriendo a empresas que tienen un nivel relativamente alto de productividad, sea por la calidad de los recursos que explota, por la calidad de la mano de obra requerida, por la tecnología que emplea.

En una misma rama o mercado pueden convivir empresas que compiten con y sin asalariados. Normalmente, son aquellas las que dominan en la competencia por su mayor productividad y relativamente menores costos unitarios de producción, a pesar de que ocupan a más personas y pagan mayores tasas salariales. Es a buena parte de estas empresas que la reciente ley de MYPES ha beneficiado por las razones arriba indicadas. Por otro lado, un empresario que sea propietario de

empresas con asalariados puede establecer fácilmente relaciones comerciales con empresas sin asalariados, familiares o unipersonales. La subcontratación y la tercerización son muy comunes y a veces sirven para que empresas formales ganen más, pues aprovechan los menores costos por la evasión de impuestos y por el no pago de derechos laborales o de propiedad por parte de las empresas subcontratistas. Es, más bien, difícil que las empresas muy pequeñas subcontraten a empresas con asalariados, salvo en casos como los de intermediarios individuales que hacen de puente entre empresas grandes y pequeñas. El recuerdo somero de lo anterior tiene por finalidad recordar la existencia de un tipo de actividades intermedias, de fronteras porosas, que combina la formalidad y la informalidad, el asalarimiento y la operación individual o familiar.

Debemos, tras lo señalado, remitirnos al mundo de las empresas con estructuras salariales más estables y definidas. La distribución en estos casos es la que hay entre clases, la distribución funcional en el sentido de que los ingresos dependen de la distinta función que cumplen capitalistas y asalariados. Diversas teorías de explotación, salarios y ganancias intentan explicar el proceso distributivo. En cualquier caso, deben explicar la razón del prologando deterioro de la proporción de los salarios en el ingreso nacional de muchos países, incluido el Perú. Para la mayor parte de los asalariados en el Perú, el significativo crecimiento durante los últimos lustros coincide con un estancamiento del poder adquisitivo de las tasas salariales. En Lima Metropolitana, los sueldos reales están al mismo nivel que en 1994 (=100) pues a junio del 2008, el nivel de sueldos era 100,8. El nivel de salarios es 89,5, esto es, 10,5% menos que en 1994. En promedio, a lo largo de los últimos lustros, el aumento del producto por trabajador se ha ido enteramente a los dueños de las empresas. Este es otro factor de reproducción de la pobreza y hasta de empobrecimiento en el país.

Pero en países como el nuestro el deterioro de la distribución entre clases socioeconómicas no equivale a un deterioro en la distribución

personal del ingreso. Se encuentra a menudo, y en el Perú también, que un deterioro de la distribución funcional, entre clases, coincide con una estabilidad de la distribución del ingreso laboral. Una razón es que en esta distribución las utilidades de las empresas no aparecen. Otra es que los grandes ingresos laborales son recibidos por tan pocos que no entran en las encuestas de hogares. Otra más es que hay muchos gastos y algunos de los ingresos de los más pudientes que ni se hacen en el país ni se declaran en las encuestas. También se ha detectado que las familias de altos ingresos subdeclaran más que las que los tienen menores. Pero también puede suceder que un deterioro de la distribución funcional, esto es, un deterioro relativo de los ingresos salariales termine mejorando la distribución del ingreso entre todas las familias del país. La razón es que cuando bajan los ingresos salariales estos se parecen más a los del mundo de la microempresa, incluyendo los del campesinado, y las diferencias al interior del mundo del trabajo visto en su conjunto disminuyen. Es así una homogeneización «hacia abajo», por un aumento de la pobreza. De ese modo, pobreza y desigualdad en el ingreso laboral no siempre avanzan en la misma dirección.

Lo que sí queda claro es que en países como el Perú, las utilidades constituyen una proporción muchísimo más alta del ingreso nacional que en los países ricos. Ese es un gran factor de desigualdad en la distribución del ingreso y también de la reducida magnitud de la clase «media» en los países pobres. Una razón estructural es la cantidad de mano de obra excedente respecto de la demanda de mano de obra por las empresas capaces de asalarizar con todas las formalidades legales. Habría, pues, una sobrepoblación que facilita el estancamiento de las tasas salariales porque reduce el poder de negociación de quienes han logrado estar entre los asalariados. A ello se añade, o más bien refuerza la legislación laboral diseñada para extender el mayor tiempo posible la influencia del excedente mencionado sobre el poder de negociación al que nos hemos referido. De ahí, la relativa desconexión entre el aumento de la productividad y de las tasas salariales y la persistencia de la desigualdad en el ingreso en el país.

Por esas razones, una visión exclusivamente clasista no es suficiente para entender la distribución del ingreso entre la población laboral o entre las familias. Para empezar, los asalariados formales, cuyas cifras se registran con más precisión, no están entre los más pobres ni son mayoría en la sociedad. Por eso, hemos incluido este factor de la distribución del ingreso personal o familiar en tercer lugar. Si asimiláramos al trabajo familiar en la categoría de asalariados las cosas serían distintas, pero nos parece que hay una diferencia de calidad en la responsabilidad que los propietarios de la empresa asumen cuando tienen como empleados a familiares. No es siempre mejor en todo la experiencia de trabajo familiar, puede ser mucho peor, pero es distinta en aspectos como el desamparo como amenaza en las relaciones laborales.

Cuando las empresas tienen un nivel de productividad alto en relación al promedio del mercado en el que compiten pueden «darse el lujo» no solo de asalariar cada vez más, a pesar del ahorro de mano de obra, sino que pueden pagar cada vez mejor y llegar a remuneraciones que permiten vivir adecuadamente. Es el proceso que Marx llamaba de plusvalor relativo y que permite explotar más y a la vez pagar más. Es principalmente en estas empresas que se incorpora el discurso y ciertas prácticas de lo que se denomina ahora «responsabilidad social de la empresa» y cuidado del medio ambiente. El cambio tecnológico es la gran herramienta para facilitar ambos tipos de actividad, aunque no es garantía alguna de que se acometan.

Por el contrario, cuando las empresas son relativamente poco productivas tienen que, como hemos indicado antes, sustituir la carencia de esa herramienta de competitividad con un bajo nivel de remuneraciones por hora, cosa que puede ocurrir estirando la jornada por el mismo ingreso si es que no se puede llegar a un acuerdo sobre la rebaja de la tasa salarial. Es el proceso de plusvalor absoluto en la terminología de Marx, en el que la explotación y la miseria tienden a ir juntos.

En el análisis de los factores de competitividad vistos en la parte anterior hemos supuesto que la desigualdad y la pobreza tienen que

ver con la posibilidad de retener en la empresa un valor agregado que permita pagar bien a dueños o trabajadores indistintamente. En esta parte introducimos la división del valor agregado en tres. La ganancia del empresario tiende de manera muy turbulenta, como se considera desde Adam Smith, a ser proporcional al capital invertido. De ser menos, se saca el capital de la actividad y se traslada, como indicamos antes, a otro mercado o al sistema financiero. Los impuestos directos trasladan parte del valor agregado al Estado, tema que tocaremos más adelante. La tercera parte va a los asalariados y, en las empresas con suficiente nivel de valor agregado, ello depende del poder de negociación de los asalariados el cual, para circunstancias cíclicas y de crecimiento dadas, está influido por la legislación laboral. Dadas las condiciones de productividad existentes, el crecimiento se refleja en una mejor o peor distribución del valor agregado entre clases según el poder de negociación de los trabajadores.

Hemos tomado en cuenta hasta ahora tres tipos de competencia, básicos en toda sociedad capitalista: la que hay dentro de un mercado determinado, la que hay entre capitalistas de distintos mercados y la que hay entre capital y trabajo asalariado, y como parte de esta la que hay entre asalariados y entre estos y los potenciales como son una buena parte de los microempresarios. Esta competencia diversa pero entrelazada explica una parte de la distribución y el nivel de vida en el país. También el alcance de la ley en la operación de los mercados en el país.

La informalidad productiva es en buena medida, si no principalmente, resultado de las dificultades competitivas de ciertas empresas en los mercados. La evasión de las leyes laborales en muchas empresas que son formales en otras facetas de su actividad también puede ser entendida desde esa perspectiva, aunque no se excluyan otras. No es, pues, el monto y tipo de activos productivos lo que determina la informalidad; tampoco el hecho de que las empresas estén registradas o no: esa situación es determinada por los productos y de manera derivada los

activos, interactuando de la manera en que lo hacen en el mercado. En las páginas anteriores hemos destacado a la competencia como una de las maneras de interacción. Regular esa competencia, esto es, establecer y hacer cumplir sus reglas es una tarea fundamental del Estado⁸.

Un rasgo muy importante de esas reglas de interacción es que algunos triunfan y otros son derrotados y expulsados de los mercados. La tendencia «natural» de la economía de libre mercado es a abandonar a quienes no sobreviven a la competencia. Así, las múltiples ventajas de la competencia, como son el incentivo para innovar o la apertura a nuevos contrincantes se contrarrestan con una gran ausencia de responsabilidad de la empresa hacia los derrotados por la competencia. En países con tradición socialdemócrata, las luchas sociales y el Estado han logrado reducir el desamparo de los despedidos por las empresas gracias a seguros de desempleo, indemnizaciones, servicios públicos de educación y salud gratuitos y de calidad, etcétera. Esos países son generalmente avanzados tecnológicamente y líderes en la competencia internacional en los diversos mercados en que participan. Conforme se pierde ese liderazgo ante países emergentes, también se debilitan las bases de esa posibilidad de protección social. Incluso está hoy de moda insistir en que esos logros son contrarios a la competitividad de las empresas y de los países que las acogen. Ese es el tenor de los mensajes que provienen de ciertas economías asiáticas cuando se colocan al margen de diversos derechos laborales y de protección social. Al respecto, conviene recordar que el asunto es más complejo, pues países como Japón han mostrado que se pudo llegar a las cúspides de la competitividad

⁸ La gran crisis mundial actual puede ser vista como una expresión de la separación entre los mercados de productos y de activos. Lo que era una demanda derivada por activos financieros se independizó y tomó un curso propio. La «venganza» del mercado de bienes no se hizo esperar, como lo muestra el aspecto inmobiliario de la crisis. Quizá la novedad que resulte de la crisis sea un paso más en la regulación en el que se ponga el acento más claramente ya no en las estructuras de los mercados de productos según la cantidad ofertada o en la evolución de los mercados de bienes, sino en la naturaleza y magnitud de los capitales de las empresas.

internacional y de los ingresos per cápita con regímenes sociales, en particular laborales, muy distintos a, por ejemplo, los ahora vigentes en China, por lo menos en lo relativo a la estabilidad laboral.

Una legislación laboral que facilite la mejor distribución posible del valor agregado de las empresas es necesaria para ampliar el mercado interno, contribuir a una mayor división del trabajo en el país y así aumentar la gama de oportunidades abierta a los trabajadores e inversionistas. En un mercado en expansión, la capacitación es importante para absorber tecnología y crear nuevas empresas, cosa que es más urgente aún en momentos de crisis.

En lo que sigue complementaremos lo anterior añadiendo dos factores que no cambian las reglas de interacción en los mercados, pero sí la competitividad de las empresas y el destino de los empresarios y sus operarios. El pensar desde un lugar del mundo obliga a la consideración de estos temas. Uno tiene que ver con la ubicación de las empresas; otro, con las ventajas provenientes del acceso a ciertos recursos naturales no reproducibles por las empresas, como el clima, la riqueza mineral del subsuelo, etcétera. Ambos terminan relacionándose con el factor geográfico.

Especificidades geográficas en la competencia

Cuando se piensa en términos regionales y se evalúan las posibilidades de competir desde regiones más o menos lejanas de los principales mercados, el costo de transporte resulta importante. La desigualdad y la pobreza en un país y en el mundo también están influidas por esa circunstancia. La distancia respecto del mercado tiene muy a menudo el efecto de reducir la proporción del valor del producto en el mercado que se queda en manos del productor, por ejemplo, del precio en chacra. En el caso de los productos agrícolas, el precio en el mercado final, el de destino, se iguala teniendo en cuenta los costos de transporte promedio de los distintos productores lo que hace que el precio tienda

a estar debajo del que permite a los productores más alejados cubrir sus necesidades familiares y productivas. Y ello es así a pesar de que en los mercados agrícolas el precio de muchos productos no depende tanto de la competencia entre los productores de punta como en el caso de productos manufactureros o con un dinámico proceso de innovación. La lejanía de los mercados es una fuente de pobreza bajo las reglas de la competencia en el mercado.

Otras ventajas de la cercanía física suelen estar asociadas a diversas ventajas relativas a los que están lejos. Una de ellas es la mayor disponibilidad de infraestructura y de intermediarios y así a un mayor poder de negociación con ellos en el momento de establecer las tarifas de transporte. La escasez de alternativas de intermediación es un factor importante en la explicación de la pobreza de quienes están insertados en el mercado.

A lo anterior podemos añadir otras ventajas que suelen acompañar a la cercanía a los mercados como la existencia de medios de comunicación para coordinar las actividades de producción y venta, para enterarse de los precios en los distintos lugares alternativos de venta; la posibilidad de recurrir más fácilmente a los servicios productivos necesarios para mantener en buen estado las unidades productivas, curar el ganado, etcétera; la mayor competencia y disponibilidad de crédito accesible, etcétera.

Muchas veces, la lejanía tiene relación también con el enraizamiento de los productores en su tierra. Es más difícil cambiar de mercado cuando ello supone también cambiar de lugar de vida que cuando, como en la ciudad, no lo requiere. Por ello, el campesino es especialmente inmóvil en cuanto a su capacidad de mover sus recursos de un mercado a otro. Eso lo hace más débil en la competencia. La migración interregional es una respuesta pero el proceso es lento para los efectos de la capacidad de competir. Más aún cuando esa migración es, en parte por lo menos, resultado de una subdivisión de la tierra por herencia y de la consiguiente extensión del minifundio. En cualquier caso, en el

mediano plazo, una situación sin horizonte familiar prometedor lleva a esa migración y generalmente se van los que eran más capaces de introducir innovaciones quedándose personas mayores con experiencia pero sin incentivos para cuidar de los recursos tierra y agua pensando en el largo plazo. Las acequias de riego se deterioran más rápidamente, los andenes también ante la mirada impávida de quienes han puesto sus esperanzas y buena parte de sus miembros de la familia en otras actividades y regiones del país o en el extranjero. La brecha de productividades entre los más dinámicos en los mercados relevantes y los más rezagados se amplía y los precios resultantes de ello alcanzan cada vez menos para sobrevivir adecuadamente en el campo.

En lugares como el Perú, la labor comunal se va deteriorando, en parte por la migración, y la individualización de la actividad productiva contribuye al aumento de la brecha en productividad entre los competidores de las propias comunidades. Si a ello se suma una diferencia en tamaños de parcela, en distinto acceso al agua, en calidad de la tierra, las diferencias antes indicadas se reproducen y amplían en cada comunidad.

Todo lo anterior contribuye a la reproducción de la pobreza y la desigualdad entre productores esta vez entre productores cercanos y entre alejados, que suelen ser a menudo también desigualmente productivos cuando se excluye del análisis dicha lejanía de los mercados.

Una tarea para el Estado es, pues, reducir las desventajas de la mayor distancia a los mercados que sufren muchos de los pobres, especialmente del campo, en el Perú. Sea con mejor infraestructura de transporte y comunicaciones distrital, regional y nacional, sea incentivando la transformación de productos *in situ* para que el costo de transporte no sea tan perjudicial para competir⁹, sea por medio de compras estatales en lugares cercanos a la producción, o sea ampliando la gama

⁹ Hemos tratado sobre este punto en: «Transporte y viabilidad de la descentralización económica: marco elemental de análisis». En Orlando Plaza, editor (2001), *Perú. Actores y escenarios al inicio del nuevo milenio*. Lima, Fondo Editorial de la PUCP.

de intermediarios accesibles a los productores, el papel del Estado en la lucha contra la desigualdad —que es lo que más impacto tiene sobre la pobreza extrema— es insustituible. El mercado por sí mismo jamás hará ese trabajo sin grandes costos humanos.

Especificidades internacionales

Si la mirada «hacia adentro» de los países introduce factores que aumentan las diferencias de competitividad y la desigualdad y el empobrecimiento que se deriva de ello, la mirada hacia el mercado mundial tiene efectos gruesamente similares. Abrir los mercados equivale a introducir a equipos de otras ligas, pero a los mejores. Eso quiere decir que los precios en esos mercados serán menores y que menos productores internos podrán competir recibiendo ingresos adecuados para la supervivencia familiar. Los precios bajan porque en ellos influyen ahora más empresas con costos unitarios y laborales bajos. La consecuencia es que las empresas menos productivas seguirán siendo competitivas y continuarán existiendo si es que ajustan las remuneraciones de sus operarios y los empobrecen. Otra opción es evadir las leyes en el campo tributario y laboral para rebajar costos. La apertura de mercados aumenta la tentación de la informalidad. En caso de no ser posible, no tienen más remedio que cerrar y cortar el proceso de aprendizaje que supone la actividad empresarial en pequeña escala. Si lo previeron y pudieron salir de su actividad con cierto capital, la opción de cambiar de giro de modo de aprovechar al máximo lo aprendido y ubicarse en otro mercado está abierta. Si prolongaron su decadencia y agotaron sus recursos en ello, el cierre lleva al desamparo familiar y la profundización de la pobreza.

En el caso de las empresas que pueden reaccionar positivamente al reto, la ruta es la innovación tecnológica que mejore la calidad de los productos y resista la incursión externa, intentando poco a poco competir en mercados de otros países. Es el caso de una pequeña minoría

que, sin embargo, cualitativamente es importante, porque introduce en la cultura productiva del país nuevas prácticas que poco a poco se irán difundiendo dentro del mismo o de otros mercados.

El impacto de las políticas de incentivos a la exportación es más lento que el de las de apertura de mercados, sobre todo cuando esta es unilateral y abrupta, como ha ocurrido en el Perú durante los últimos lustros. La mejor base productiva para exportación con impacto directo en el empleo es la agroindustria, debido a que las características naturales facilitan la participación en la competencia internacional. Esa actividad incluye a trabajadores no calificados que aprenden rápidamente las artes del cultivo y asalariados que participan del procesamiento y de los distintos grados de transformación necesarios para exportar. Además, tiene importantes eslabonamientos, esto es, provisión de piezas y partes, insumos diversos, especializaciones comerciales y financieras, que amplían los efectos positivos mientras el dinamismo de la producción prosigue. Estos eslabonamientos son una base importante de diversificación productiva.

El primer resultado de ambos procesos —el de apertura y el de salida a mercados de otros países— es un aumento más rápido de la diferencia de productividades en los mercados agrícolas, que en el caso de la sola competencia interna —sea por el gran dinamismo de los pocos que salen al exterior, por la crisis de los que sufren con las importaciones, o por ambos factores a la vez cuando ocurren en el mismo mercado— se agrava aún más cuando las importaciones vienen subsidiadas, como lo han estado por décadas ciertos alimentos. Como ya señalamos, la ampliación de la brecha de productividades y la desigualdad en cada mercado aumentan la pobreza de quienes se sitúan en los extremos menos productivos de los mercados y hace mayor la responsabilidad del Estado.

Una tarea del Estado para contrarrestar el aumento de pobreza y promover un mayor dinamismo de quienes reaccionan más positivamente a las circunstancias de apertura es lograr que el efecto del aumento de

exportaciones se traduzca en el mayor dinamismo posible del mercado interno. De ese modo, la franja de cada mercado que puede expandir su actividad es mayor, pues no solo se reduce a quienes exportan o abastecen con servicios a los exportadores.

Por eso debemos recordar que, dada una situación en el terreno de la productividad y de la competitividad, los beneficios de la actividad exportadora e importadora dependen de los precios internacionales y del poder de negociación en los mercados, especialmente con los intermediarios. El concepto que mejor expresa los beneficios monetarios retenidos en el país es «valor de retorno». Se trata de la proporción del valor bruto de producción que se queda en el país, por lo menos en primera instancia. Los componentes son los sueldos y salarios, los impuestos diversos y regalías, las compras en el país y otros pagos. El reto gubernamental es encontrar la manera de retener la mayor proporción posible del valor de las exportaciones, sin desincentivar la inversión en las actividades de exportación y facilitar el mayor aprendizaje posible de las técnicas y los estándares que suponen esas actividades.

Crecimiento, pobreza y política pública en el Perú

Ismael Muñoz Portugal

En la primera década del siglo XXI en el Perú, tanto la estrategia de desarrollo nacional como las políticas económicas y sociales que van asociadas a dicha estrategia, han tenido como objetivos el crecimiento sostenido y la reducción de la pobreza. Es necesario señalar que diversas estrategias de desarrollo se han sucedido en los últimos cincuenta años, pero no han dado los resultados esperados en el largo plazo en términos del cumplimiento de los objetivos antes indicados.

El desafío actual no solo es evaluar correctamente las razones por las cuales dichas estrategias y las políticas públicas a las que dieron lugar no fueron exitosas para el país, sino encontrar una respuesta satisfactoria a las necesidades inmediatas de la población y una ruta o estrategia de desarrollo que no tenga el mismo destino de las anteriores. Uno de los problemas estructurales del Perú, la pobreza absoluta de buena parte de la población, se ha reducido en la presente década, según los indicadores oficiales; sin embargo, el conocimiento más preciso de este problema requiere de mucha investigación y un cuidadoso trabajo de medición¹.

¹ Según información del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la pobreza se habría reducido en el Perú de 54,3% en el año 2001 a 51,6% en el 2004; a 44,5% en el 2006; y a 39,5% en el 2007. Los aspectos vinculados a la metodología de medición y al trabajo de campo realizado son fundamentales para la confiabilidad de las cifras. No obstante, para el año 2006 y 2007 se produjo un debate sobre la confiabilidad de las cifras, de la misma forma que también tuvo lugar una discusión sobre la forma en que fueron realizados los dos censos nacionales, el de 2005, que fue anulado; y el de octubre de 2007.

Los indicadores de evolución de la producción y del producto o ingreso per cápita no son suficientes para evaluar el desarrollo de la sociedad, pero aún son la base sobre la cual se evalúa el desempeño económico del país. El crecimiento económico permite obtener mayores ingresos para el Estado. Por tanto, el margen de acción para el gobierno se amplía y se puede diseñar una distribución de los recursos con objetivos más ambiciosos. Se desprende de lo anterior que si se actúa con decisión y eficiencia, los resultados de la política pública podrían mejorar significativamente.

Es preciso añadir, además de la producción y el ingreso per cápita, un tercer elemento, que es un enfoque de inclusión. Esto quiere decir que si uno de los objetivos del Estado es la reducción drástica de la pobreza, entonces los resultados del crecimiento tienen que ser mejor distribuidos, no solo a través de más programas sociales, sino desarrollando una política social universal, en articulación estrecha con la política económica. El objetivo intermedio sería incrementar el capital humano para poder reducir la pobreza de manera sostenida. Sin embargo, deducimos que si en tiempos de crecimiento este objetivo no ha sido cumplido satisfactoriamente, será más difícil aún avanzar en su cumplimiento en tiempos de crisis económica como la que se ha abierto a nivel internacional, cuyos primeros signos se tuvieron en agosto de 2007 y luego fuertemente en septiembre de 2008 en los Estados Unidos.

El crecimiento económico hasta el año 2008, según el cuadro adjunto, permite dar cuenta de la presencia de mayores recursos en la sociedad. Se ha mantenido en forma sostenida por varios años y con altas tasas, pero la población más pobre, paradójicamente, no ha sentido los efectos de este crecimiento en una elevación significativa de su bienestar y como veremos más adelante hay indicadores de mayor dificultad y aumento en el déficit calórico de una parte importante de la población entre 2006 y 2008. A pesar del notable crecimiento de la economía, el desafío de superar la pobreza sigue estando presente con mayor énfasis en ámbitos que son fundamentales para el avance en calidad de vida como es la nutrición.

Cuadro 1. Crecimiento económico del Perú

	PIB real (en miles de millones de dólares... o lo que corresponda) (Base: 1994)	Tasa de crecimiento (PIB real anualizado)
2004-I	32.676	
2004-II	36.855	3,1%
2004-III	33.928	3,6%
2004-IV	35.683	5,0%
2005-I	34.649	5,4%
2005-II	39.373	6,4%
2005-III	36.217	6,9%
2005-IV	38.401	6,8%
2006-I	37.305	7,2%
2006-II	41.667	6,9%
2006-III	39.373	7,4%
2006-IV	41.800	7,7%
2007-I	40.492	8,0%
2007-II	45.055	8,5%
2007-III	42.889	8,6%
2007-IV	45.892	8,9%
2008-I	44.671	9,3%
2008-II	50.338	10,2%
2008-III	47.481	10,7%
2008-IV	48.989	9,8%

Fuente: BCRP – Cuadro tomado de Farid Matuk: www.29X55.com

El hecho grave y nuevo de los años noventa para la población peruana

Sabemos que la proporción de la población en pobreza se mantuvo por encima del 50% durante toda la década del 90 y también durante una parte de los primeros años de este siglo. Esta situación es nueva en la historia de la economía y de la sociedad peruana: durante una década y media, más de la mitad de la población ha estado por debajo de la línea de pobreza, no obstante el crecimiento experimentado en el periodo 1993-97 y el que se observó entre 2002 y 2008.

La pobreza es una realidad compleja y multidimensional que puede ser analizada desde diversos ángulos y enfoques. La realidad de pobreza por la que atraviesa gran parte de la población peruana expresa también una crisis de solidaridad y es uno de los desafíos más importantes que se le presentan a la economía y a la política. La pobreza es una grave restricción a la libertad de las personas y dado el enorme avance tecnológico y económico global, la existencia de pobreza —en particular de extrema pobreza— no tiene sentido. La impresionante riqueza que hay en el mundo coexiste con miles de millones de pobres que habitan en nuestros países.

La lucha contra la pobreza no es solo económica, aunque este sea un campo de acción ciertamente importante. En nuestro país, como en otros similares, esta lucha debe estar estrechamente articulada a la tarea de construir instituciones democráticas y promover la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos que le incumben. Por tanto, de esta manera también se contribuye al desarrollo personal y mejora de la calidad de vida. La persona y la sociedad tienen una estrecha vinculación en la tarea del desarrollo.

Asistimos en el Perú a un momento crucial de la lucha contra la pobreza. Desde el Estado y la sociedad civil se plantean diagnósticos, formas e instrumentos para este fin; en todo el país existen cientos de mesas de concertación para la lucha contra la pobreza, que son un espacio de interlocución entre Estado y sociedad civil; y hay muchos

documentos y esbozos de políticas públicas para enfrentar este desafío. Sin embargo, aún falta mucha articulación y mayor eficacia para abordar el problema; y falta también una adecuada concepción y enfoque de lo que significa la pobreza y la estrategia para luchar contra ella, a fin de erradicarla.

La conceptualización de la pobreza

La definición de pobreza ha evolucionado con el tiempo y alcanzado en las últimas dos décadas una nueva conceptualización. Hoy podemos referirnos más adecuadamente a la pobreza como privación de capacidades humanas y no solamente como carencia de ingresos, o como presencia de necesidades básicas insatisfechas. Esta reformulación no pretende negar en absoluto la importancia de estas dos definiciones, en particular para realizar mediciones y evaluaciones de avances y retrocesos en la lucha contra la pobreza.

La conceptualización de las capacidades está más cerca de la noción de justicia social, puesto que toma en cuenta las libertades fundamentales de que disfruta la persona para llevar el modo de vida que tiene razones para valorar². Sin embargo, la pérdida o falta de ingresos es también un aspecto importante, puesto que se trata de una de las causas por las que una persona pierde o está privada de algunas capacidades. Por eso, tampoco puede descuidarse el problema de la mejora en los ingresos de la gente para el logro de otras mejoras humanas.

Este enfoque de la pobreza se basa en las privaciones que son intrínsecamente importantes, pues el ingreso solo es importante como medio o instrumento, aunque también sea útil para realizar mediciones sobre la pobreza. Asimismo, además de la falta de ingresos, hay diversos factores que influyen en la privación de capacidades. Este enfoque toma en cuenta que la relación instrumental entre la falta de ingresos

² Este campo es un aporte de Amartya Sen, que ha sido Premio Nobel de Economía en 1998. Se puede consultar su libro *Desarrollo y Libertad*, México: Planeta, 2000.

y la falta de capacidades varía entre comunidades, entre familias y aún entre individuos; así pues, la influencia del ingreso en las capacidades es contingente y condicional. Sin embargo, lo fundamental está en la afirmación de que las personas tienen dignidad y por ello deben ser tratadas siempre como fines en sí mismas.

La falta de ingresos y las dificultades para convertir dichos ingresos en desempeños humanos valiosos, como estar bien nutrido o tener buena salud o ser un buen técnico o profesional, pueden ir de la mano. También pueden estar presentes algunas desventajas como la edad avanzada, la discapacidad física o la enfermedad, que reducen la capacidad de una persona para generar o percibir un ingreso y hacen aún más difícil convertir ese ingreso en capacidades.

Por ejemplo, una persona de edad avanzada que además esté enferma puede necesitar más ingresos (para tratamientos de salud, para colocarse una prótesis, etcétera) a fin de lograr los mismos desempeños que otras personas. Es decir, la pobreza real puede ser mayor de lo que aparece en el marco de los ingresos. Esto es clave para las políticas públicas de ayuda a la tercera edad y a otros grupos que tienen dificultades para la «conversión de ingresos en capacidades», como es el caso de los enfermos de TBC o los niños con desnutrición crónica.

La distribución de los recursos o de los ingresos al interior de la familia, sobre todo si son escasos, también es importante. El ingreso familiar empleado de forma desproporcionada en beneficio de algunos miembros de la familia influye en la pobreza de capacidades. Es el caso del sistema de preferencia por los hijos varones, o el sometimiento a privaciones de los miembros de la familia abandonados por sus cónyuges, o el caso de las hijas que son madres solteras, y otros casos similares. La privación de las capacidades humanas, como sucede en los casos de mortalidad infantil, morbilidad, desnutrición, desatención médica, etcétera, es más extendida en las niñas que en los varones. Estas situaciones son producto de las desigualdades de género en la sociedad.

La utilización del enfoque de las capacidades en el análisis de la pobreza resalta la naturaleza y las causas de la pobreza, cambiando la atención principal de los medios e instrumentos —como el ingreso o el producto— a los fines que son valiosos para las personas, y por tanto a las libertades necesarias para poder lograr dichos fines.

La finalidad de la lucha contra la pobreza es el bienestar de la persona

En el Perú de fines de los noventa e inicios de la primera década del presente siglo, la situación de pobreza se había agravado. La desesperanza comenzaba a sentirse muy fuertemente en algunos lugares del país y entre diversos sectores, pues los sacrificios hechos a lo largo de varios años o décadas y los sucesivos ajustes recibidos desde la política económica hacían que los pobres no solo redujeran sus expectativas de progreso sino que se corría el riesgo de que pudiesen aceptar pasivamente esta situación como inamovible o buscar la salida migrando a países desarrollados, por no mencionar otras salidas desesperadas como la violencia o el suicidio.

En el cuadro siguiente vemos que en el Perú, la vulnerabilidad alimentaria de la población es todavía muy alta (27,8%), sobre todo en la sierra y selva, donde alcanza niveles muy graves. Este es un indicador básico que refleja el tamaño del problema de restricción de capacidades de las personas, la desigualdad existente entre regiones y la enorme magnitud del desafío frente a la pobreza.

Cuadro 2
Perú: población según vulnerabilidad alimentaria

Región	no vulnerable	vulnerable	total	% vulnerabilidad
Costa norte	3.481.177	536.796	4.017.973	13,4%
Costa centro	1.720.779	123.438	1.844.217	6,7%
Costa sur	513.121	79.758	592.880	13,5%
Sierra norte	939.352	1.184.923	2.124.274	55,8%
Sierra centro	1.661.863	2.300.793	3.962.656	58,1%
Sierra sur	2.184.743	1.888.055	4.072.798	46,4%
Selva	2.377.565	1.416.569	3.794.134	37,3%
Lima Metropolitana	7.878.421	445.501	8.323.921	5,4%
Total	20.757.020	7.975.833	28.732.852	27,8%

Fuente: Tomado de «Impacto del incremento de precios de los alimentos en la población vulnerable del Perú». Informe elaborado por Eduardo Zegarra y Jorge Tuesta. GRADE para FAO. Agosto 2008, pág. 35.

Dado que no hemos salido plenamente de este contexto de realidad y percepción de dificultades, requerimos de una perspectiva que nos ayude a enfrentar eficazmente el problema de la pobreza —en particular de la pobreza extrema— que no sea solo la del asistencialismo o del corto plazo. Hacer algunas distinciones conceptuales puede ser útil. La pobreza de ingresos y la pobreza de capacidades están relacionadas, pues el ingreso es un medio importante para obtener capacidades; pero también el aumento de las capacidades en una persona la hace más productiva, lo cual le permite elevar sus ingresos. De esta manera también le hace posible salir de la pobreza de ingresos.

La mejora de la educación, de la nutrición y de la asistencia de salud no solo aumenta directamente la calidad de vida, sino también la capacidad de una persona para obtener ingresos. Es lo que también se ha denominado inversión en capital humano, que es una variable clave

para enfrentar procesos de desarrollo sostenido, que reducen la pobreza y también contribuyen a disminuir la desigualdad. La reducción de la miseria y de la pobreza mediante la expansión de la educación básica, la atención de salud y la distribución equitativa de la tierra se ha hecho con éxito en países como Costa Rica, India y Chile.

Una reflexión importante en este punto es que la motivación última de la lucha contra la pobreza no puede ser simplemente el incremento en los ingresos de los pobres, pues se confundiría el medio con el fin. Así, la inversión en educación o en nutrición o en atención de salud no puede concebirse como simple medio para reducir la pobreza de ingresos. Por ello es importante prestar atención en la vida que realmente llevan las personas y en las libertades que poseen (sociales, políticas, culturales, económicas), es decir en sus capacidades, pues se trata de que el aumento de los ingresos, aunado a otros factores, contribuya a lograr desempeños valiosos en las personas y sea capaz de elevar realmente su calidad de vida.

El desafío de la desigualdad económica

La desigualdad en la sociedad no es solo desigualdad de ingresos. Una persona que tenga un ingreso medio alto pero no disponga de ninguna oportunidad de participación política, no es pobre de ingresos pero sí de otra capacidad o libertad. Una persona rica pero con una enfermedad compleja y cara en tratamiento es pobre en un sentido, el de su libertad personal. Un desempleado, a pesar de que reciba un aporte mensual por la aseguradora de fondos de pensiones o esté utilizando un ahorro, es pobre en otro sentido.

El desempleo no solo produce pérdida de ingresos, también produce daños psicológicos, pérdida de motivación para trabajar, pérdida de cualificaciones y de confianza en sí mismo, aumento de enfermedades, perturbación de relaciones familiares y de la vida social, aumento de la exclusión social, empeoramiento de las tensiones sociales y hasta empeoramiento de las asimetrías de género. El desempleo genera

desigualdad social (falta de salud, falta de educación, exclusión social, etcétera), no solo desigualdad de ingresos. Esta conclusión resulta muy importante para saber encarar el diseño e implementación de la política económica y social.

Los departamentos (regiones) en el Perú tienen diferentes tasas de mortalidad infantil. Las parejas con mayor educación tienen diferencias en el número de hijos con respecto a las parejas con menor educación, pues las primeras tienen un número menor de hijos que las segundas. Este es otro tipo de desigualdad. También es necesario saber, con la mayor claridad posible, cómo se reparten los recursos al interior de la familia para tener una mejor visión de las desigualdades económicas y sociales.

Sabemos que la sociedad peruana es fuertemente desigual, pero lo es no solo en el sentido de la desigualdad vertical sino también en el de la desigualdad horizontal. La primera se refiere a la desigualdad económica entre las personas u hogares que forman la sociedad³. La segunda se refiere a la desigualdad entre grupos, los cuales pueden definirse cultural y/o geográficamente, bien sea por características étnicas, raciales, religiosas o de ubicación geográfica. Esta desigualdad abarca diversos aspectos importantes como los ingresos, los bienes y activos, el empleo y el acceso a la renta y los recursos sociales y políticos.

En el caso peruano, las desigualdades horizontales están impregnadas con características étnicas, las cuales son muy severas en términos económicos, culturales y políticos⁴. Dado que los censos no preguntan

³ La desigualdad en el Perú, documentada por primera vez en 1961, muestra un grado extremo. Los cálculos arrojaron un coeficiente de Gini de 0,61, igual que el de Brasil en el mismo año. Consultar: Webb, Richard (1977), *Government Policy and the Distribution of Income in Peru, 1963-1973*. Cambridge: Harvard University Press. Más recientemente, la medición del coeficiente de Gini para el año 2003 arroja un resultado de 0,59, mostrando la extraordinaria permanencia de la desigualdad en el Perú. Consultar Figueroa, Adolfo (2006), *El problema del empleo en una sociedad Sigma*. Documento de trabajo 249. Lima: Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

⁴ En general, la desigualdad horizontal es un factor muy importante que contribuye a la inestabilidad social y es fuente de conflictos violentos entre los grupos.

directamente por el origen étnico y la lengua materna no es una buena aproximación —por ejemplo, las comunidades de la sierra norte de nuestro país solo hablan español—, Figueroa y Barrón⁵ han analizado el origen étnico en el Perú usando como variables de aproximación (proxy) la historia y la geografía: por ejemplo, haber nacido en la sierra se asocia con origen étnico indígena, excepto para el caso de las áreas residenciales de las mayores ciudades capitales de provincia, donde predominan los mestizos.

Cuadro 3
Clase y origen étnico, 2002

Clase	Origen étnico (región de nacimiento)*					
	A1		D		E	
	promedio de años de escolaridad	% de la población	promedio de años de escolaridad	% de la población	promedio de años de escolaridad	% de la población
Gran empleador	17,0	0,5	8,3	0,4	9,1	0,2
Pequeño empleador	15,6	3,9	7,1	7,3	7,4	5,3
Empleado	15,9]	50,4	14,2	11,3	13,8	9,8
Obrero	10,6	10,5	7,9	14,7	7,9	14,4
Trabajador independiente urbano	13,9	22,1	7,8	21,7	7,7	23,4
Trabajador independiente rural	9,0	0,7	4,5	41,3	4,4	43,3
Otros	10,4	0,6	9,5	0,1	10,2	0,2
Sin datos	10,6]	11,3	8,6	3,2	8,6	3,4
Total fuerza laboral		100,0		100,0		100,0

Fuente: A. Figueroa y M. Barrón (2004).

⁵ Figueroa, Adolfo y Manuel Barrón (2004). *Inequality Ethnicity and Social Disorder in Peru*. Documento de trabajo. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú-CRISE-Oxford University.

Esta aproximación, con las dificultades de medición que señalan sus autores —en particular con respecto a los migrantes de segunda generación en Lima—, resulta más apropiada que la lengua nativa. Permite apreciar que el origen étnico influye fuertemente en las posibilidades de educación y empleo, así como en la pertenencia a cierta clase social. Encontramos que los empleados tienen casi el mismo número de años de escolaridad, independientemente de su origen étnico. En cambio, los obreros de raza «blanca» tienen once años de escolaridad, mientras que los obreros «indígenas» solo ocho y los indígenas campesinos o autoempleados en el sector informal tienen únicamente cuatro años de escolaridad. También debemos notar que en las zonas residenciales de Lima, donde vive menos población indígena, la clase de los empleadores y los empleados constituye 55% del total. En las comunidades indígenas de la sierra el mismo grupo representa únicamente 15% del total.

A pesar de esta evidencia sobre el alto grado de desigualdad horizontal, en el Perú el discurso corriente no suele admitir la importancia de la variable étnica. Quizás esto se deba precisamente a su propia importancia y sea una señal de su relevancia. Sin embargo, la investigación se complica, pues la gente define su identidad —subjetivamente— más rápido en términos de clase, región u ocupación.

Finalmente, en este punto consideramos que en una sociedad democrática el debate público y la participación social son fundamentales para la elaboración de las políticas económicas y sociales. Esto amplía las libertades de las personas y coadyuva a la generación de desarrollo. De esta manera la lucha contra la pobreza se entronca y vincula estrechamente con los procesos de construcción de ciudadanía y de mayor democracia.

La política pública frente a la pobreza

¿Hay desde el Estado alguna política pública frente a la pobreza en la actualidad? Están las metas propuestas por el Presidente de la República, Alan García, en cuanto a reducción de la pobreza para el año 2011: bajar a 30% a nivel nacional, a 20% en la ciudades y a 45% en

el campo. Estas cifras fueron expuestas en su discurso de Fiestas Patrias en julio de 2007, y se refieren a la pobreza definida como carencia de ingresos que permitan adquirir una canasta mínima de consumo. Para este logro no solo es preciso que los ingresos de los pobres aumenten sino también que los precios de los bienes de consumo (principalmente alimentos) aumenten menos, es decir, que la inflación pueda ser reducida, tanto por el mercado como por la política económica.

Sin embargo, las fusiones de organismos públicos que tienen responsabilidades sociales y la reducción de programas sociales, siendo útiles y necesarias en varios casos, resultan claramente insuficientes, pues no se ataca la raíz del problema de la pobreza. Incluso, las fusiones de organismos y programas han sido hechas básicamente con criterios de ahorro de recursos y disminución de gastos y por tanto no son parte de una política de largo plazo de lucha contra la pobreza. La continuidad y ampliación del programa «Juntos» y el inicio del programa «Crecer» no son suficientes, puesto que se trata de instrumentos para el alivio de la pobreza y no son parte todavía de una política social coherente y de conjunto en educación, salud, nutrición y protección social. Para esto se requieren mayores recursos, mayor organización social y convocatoria de los mejores cuadros técnicos en la gestión de la política social.

Nos queda, además, ver el problema más en perspectiva. Partimos del supuesto de que las mejoras en la situación de pobreza económica han sido insuficientes o la población percibe que no se han producido. Esto ciertamente trae una dificultad para el compromiso del país con los Objetivos de Desarrollo del Milenio⁶. Una hipótesis a evaluar es

⁶ Con respecto a la meta 1 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): «Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos estén debajo de la línea de pobreza nacional», el economista Javier Iguíñiz señaló en el año 2005, lo siguiente: «En términos cuantitativos, la pobreza del Perú en 1991 incorporaba al 54,4% de la población. Once años más tarde, en el 2002, la cifra correspondiente era 54,3%, prácticamente la misma. La meta 1 supone llegar en el 2015 a alrededor del 27,3%. Se puede afirmar que la primera mitad del periodo se ha desperdiciado totalmente al no registrarse ningún avance a pesar del gran crecimiento agregado 1993-1997. No hay

que el modelo económico vigente desde la década de los 90, dada su orientación primario-exportadora y de apertura al exterior sin proyecto nacional industrial y sin fuerte inversión en capital humano, no toma en cuenta los aspectos fundamentales de la estructura social, política, económica y cultural de nuestro país.

Por tanto, como el Perú estructuralmente es un país sumamente desigual, la distribución del producto cuando hay crecimiento va a hacerse también de manera muy desigual entre los diferentes sectores de la población. Es decir, solo se va a beneficiar un pequeño porcentaje de la población que concentra la riqueza y las mayores calificaciones técnicas y profesionales, mientras el resto no obtendrá nada significativo o quizás hasta empeore, debido a la competencia que genera ganadores y perdedores. Si esta competencia se realiza sin ninguna protección social, no habrá nuevas oportunidades para los que pierden en la economía.

Una segunda hipótesis, no contradictoria con la anterior, es que la situación de las familias pobres habría dejado de empeorar gracias al crecimiento económico; sin embargo, dada la situación de la inmensa mayoría de hogares pobres, mejorar un poco dentro de la pobreza no se percibe como una «mejora real». Haciendo una comparación metafórica, da lo mismo estar a tres metros bajo el agua ahogándose que a dos metros o que a un metro. Lo verdaderamente importante para sentir que realmente se ha mejorado es tener la capacidad de sacar el cuello del agua y comenzar a respirar, para luego nadar hacia la orilla del progreso familiar y social. El simple crecimiento —ya se ha demostrado varias veces— no genera por sí mismo superación de la pobreza en sus múltiples dimensiones. Crecer es importante, pero es insuficiente.

En cualquiera de las dos hipótesis anteriores, los programas sociales no bastan para sacar a la población de la pobreza, pues tanto el modelo primario-exportador como las políticas económicas que lo alimentan,

muchas razones para suponer que la segunda mitad será distinta aunque las posibilidades están ahí». Ver Iguñiz, Javier (2005), *¿Cómo reducir la pobreza?: contabilidad, economía y política*. Palestra Portal de Asuntos Públicos de la PUCP.

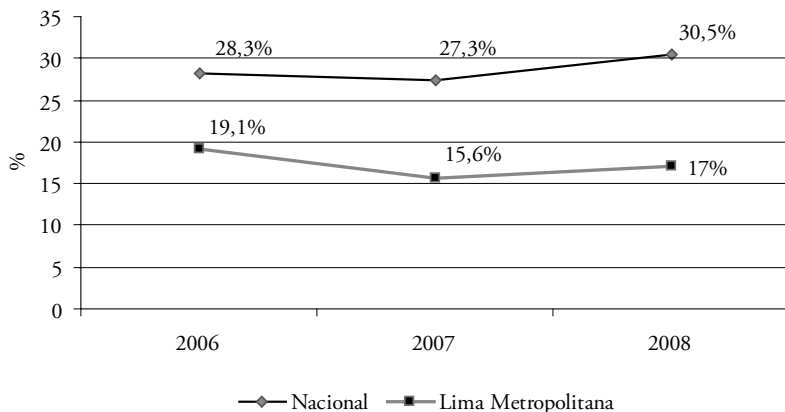
no los complementan o incluso los contradicen. Como sus objetivos muchas veces lo señalan, las políticas y programas sociales son compensatorios y de alivio de la pobreza. Buscan paliar los costos sociales que genera la política económica en los pobres.

Los avances en la reducción de la pobreza son lentos y en el proceso también se tienen retrocesos. Uno de estos problemas es el empeoramiento del déficit calórico en la población. El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) publicó en septiembre de 2008 un informe del cual se desprende que el hambre ha aumentado en el país, si comparamos el indicador del déficit calórico del consumo alimentario por persona del segundo trimestre de 2008 con similar periodo de 2007. Y esto sucede en medio de un crecimiento económico que fue más del 8% en 2007 y superó el 9% en 2008.

Las cifras de la Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida en el Perú (ENAHO) indican que la población con déficit calórico aumentó de 26,4% en 2007 a 32,8% en 2008, comparando los segundos trimestres de cada año; es decir, una tercera parte de la población peruana no consume las calorías que necesita. Las razones de dicho retroceso nutricional son el incremento en el precio de los alimentos y la reducción del ingreso real de las familias pobres. La inflación, se ha dicho muchas veces, es el peor enemigo de los pobres; pero también muchas veces las medidas que se aplican para reducirla implican enormes sacrificios para los pobres al reducir el gasto público o comprimir la demanda de la población.

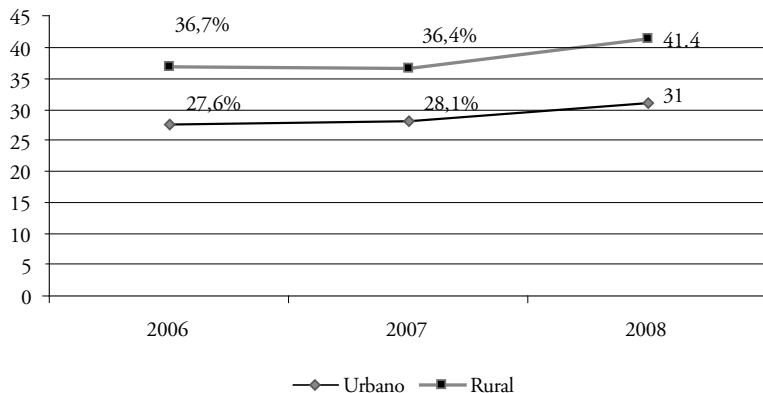
Un nuevo informe del INEI dio cuenta del mismo problema. Si se compara el tercer trimestre de 2006 con el de 2008, el déficit calórico nacional habría aumentado de 28,3% a 30,5% de la población; el retroceso se habría sentido más fuertemente en las áreas rurales donde dicho déficit calórico avanzó de 36,7% hasta 41,4%. Esto se ve claramente el gráfico siguiente.

Gráfico 1
Perú: déficit calórico a nivel nacional y en Lima Metropolitana
Tercer trimestre de 2006, 2007 y 2008



Fuente: INEI. ENAHO 2008.

Gráfico 2
Perú: déficit calórico urbano y rural
Tercer trimestre de 2006, 2007 y 2008



Fuente: INEI. ENAHO 2008.

Asimismo, en otro terreno y tomando como fuente la ENAHO 2008, entre los avances que se sostienen pero con dificultades, podemos observar algunos resultados en educación y salud. En el segundo trimestre de 2008 la tasa de asistencia escolar a nivel nacional de la población de 3 a 16 años de edad fue de 89% (9 de cada 10 niños y niñas entre 3 y 16 años de edad asistieron al colegio). El porcentaje fue igual al de similar periodo de 2007; y mayor que en 2006 y 2005. Un dato interesante es que en este grupo de edad, la tasa de asistencia escolar fue la misma en las mujeres que en los hombres.

Por otra parte, sin embargo, ha existido un retroceso en el ámbito rural, donde la asistencia escolar cayó de 84,9% a 83,2% del segundo trimestre de 2007 al de 2008. Sobre las razones de inasistencia escolar, la mayoría señala que no lo hace por problemas económicos y/o familiares (55,3%). Cuando hay crecimiento, es dramático observar que a veces se cambia ingreso presente (trabajo) por mayor ingreso futuro (que dará como resultado una mayor educación).

En lo que se refiere a salud, y más específicamente en relación a la atención mediante seguros de salud, existe un avance importante sobre el que no debiéramos retroceder, sino por el contrario fortalecer, hacer más eficiente y ampliar con mayor equidad. En el segundo trimestre de 2008, la población peruana que tiene algún tipo de seguro de salud representó el 51,8%. La importancia del Seguro Integral de Salud (SIS) es fundamental, pues alcanza al 29% de la población, mientras el seguro social o ESSALUD llega al 17,8% de la población nacional. El resto, que es 5,1%, accede a seguros privados, de las Fuerzas Armadas y Policiales u otros seguros.

Para experimentar un cambio sustancial en la realidad de las dificultades antes señaladas, habría que introducir modificaciones en las políticas económicas, incorporando equidad y solidaridad en sus objetivos e instrumentos, sin descuidar los equilibrios macroeconómicos; creando y fortaleciendo mercados internos locales; ampliando la tributación, pero haciéndola más equitativa y eficiente; incrementando y

mejorando el gasto en la inversión pública; promoviendo el desarrollo de las micro y pequeñas empresas y de las millones de parcelas rurales, con tecnología apropiada y servicios eficientes provistos por el Estado.

Estas nuevas características en la política económica estarían estrechamente ligadas a la política social, sobre todo en educación, nutrición y salud, y articuladas a objetivos de desarrollo humano. Ambas políticas no serían contradictorias. Ciertamente una política social más eficiente y audaz podría ser el impulso que haga sentir a las familias pobres una mejora para comenzar a progresar y sentirse finalmente bien, ampliando sus libertades⁷.

Además, una manera de fortalecer la política social es dotándola de mayores recursos y haciendo más eficiente y articulada su gestión. Dichos recursos tienen que provenir de una mayor recaudación tributaria, ampliando la base impositiva y cobrando mayores impuestos a los grupos de mayores ingresos. De esta forma el crecimiento tendrá resultados más equitativos.

Por último, cabe concluir que así como está la situación actual de las familias, de las empresas y del Estado en el Perú, no será solo ni principalmente del aumento de la producción y de la productividad que se obtendrán resultados importantes en el progreso de la gente. Será también sumamente necesario tener políticas redistributivas cuyos ejes sean

⁷ En un estudio sobre la política y la pobreza en los países andinos y el caso del Perú (2007), Javier Alarcón señala que: «Se ha logrado construir instrumentos de política (como los contenidos en el Acuerdo Nacional) que expresan consensos de actores políticos y gremiales. Asimismo, existen importantes espacios de diálogo y encuentro entre autoridades, funcionarios y representantes de la sociedad civil, como la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, los diversos consejos sectoriales (del trabajo, de educación, de salud, etcétera) y los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y Consejos de Coordinación Local (CCL), que contribuyen a acercar a los ciudadanos a las definiciones de política pública.» Ver Alarcón, Javier (2007), «Sistemas de partidos y desarrollo: el caso Perú», en *La política y la pobreza en los países andinos*. Coeditores: Gustavo Guerra-García y Kristen Sample. Lima: International IDEA y Transparencia.

la universalidad y la integración de las personas para propiciar cohesión social, mediante la participación, la concertación y la seguridad social.

Bibliografía

- Alarcón, Javier. *Sistemas de partidos y desarrollo: el caso Perú, en La política y la pobreza en los países andinos* (2007). Co-editores: Gustavo Guerra-García y Kristen Sample, Lima: International IDEA y Transparencia.
- Figuroa, Adolfo y Manuel Barrón (2004). *Inequality Ethnicity and Social Disorder in Peru*. Working Paper. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú-CRISE-University of Oxford.
- Iguiñiz, Javier (2005) *¿Cómo reducir la pobreza?: contabilidad, economía y política*. Palestra: Portal de Asuntos Públicos de la PUCP.
- INEI (2008). *Informe Técnico N° 3-2008. Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida en el Perú*. Lima, septiembre 2008.
- Muñoz, Ismael; Maritza Paredes y Rosemary Thorp (2006). *Acción Colectiva, Violencia Política y Etnicidad en el Perú. Cuadernos de Investigación Política, Documento de Trabajo N° 1*. Maestría en Ciencia Política. Lima: PUCP.
- Parodi, Carlos (2003). *Perú 1960-2000: Políticas económicas y sociales en entornos cambiantes*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Sen, Amartya (2000). *Desarrollo y Libertad*. México: Planeta.
- Stewart, Frances (2002). *Horizontal Inequalities: A neglected dimension of development. QEH Working Paper 81*. Oxford: Department of International Development, University of Oxford.

Ciudadanía, Estado y políticas públicas

Sinesio López Jiménez

Este artículo analiza la relación de los ciudadanos con el Estado peruano y las políticas públicas que este despliega, asumiendo la ciudadanía como variable independiente. Se estudia a los ciudadanos como sujetos de derechos y responsabilidades dentro de la comunidad política nacional, el nivel de reconocimiento estatal de estos derechos, los fundamentos en los que se apoyan y las garantías con las que el Estado los respalda. Se hace una tipología de los ciudadanos y el grado de incidencia de esta tipología en las percepciones del Estado y de las políticas públicas. Finalmente, se examina el uso de los medios y el nivel de información sobre diversos organismos que garantizan los derechos tanto de los ciudadanos como de los consumidores, nivel que depende de diversos factores socioculturales.

La información utilizada proviene de dos encuestas sobre ciudadanía de alcance nacional: la de IMASEN-IDS de 1997 y la de IECOS-UNI-BNP del 2004. Ambas son representativas en el nivel nacional, pero la del 2004, dado su tamaño (20.000 encuestados) es también representativa por regiones.

1. Derechos ciudadanos, Estado y garantías

Las encuestas revelan que los peruanos y las peruanas creen que todos tienen derechos, pero muestran también que la mayoría no sabe con precisión cuáles son esos derechos ni conoce bien las garantías institucionales que el Estado les ofrece como ciudadanos y como consumidores.

Se sienten ciudadanos pero conocen poco sus propios derechos reconocidos por el Estado. En la encuesta de 1997, el 78% dice que es cierto que «la ley permite que un policía detenga a una persona por no tener consigo sus documentos de identidad». Solo el 17% dice que es falso¹. Debido a que los ciudadanos no conocen todos sus derechos, tampoco están dispuestos a defenderlos ante las autoridades competentes, y más bien muestran una aceptación en cierta medida pasiva del atropello porque supuestamente lo manda la ley.

Con frecuencia un sector importante de ciudadanos y ciudadanas sabe que existen instituciones encargadas de defender sus derechos, pero tienen una noción vaga acerca de ellas y no recuerdan su nombre. La mitad de la población sabe que existe, por ejemplo, un organismo encargado de proteger los derechos de los consumidores, pero menos de la mitad (47%) recuerda su nombre. Solo el 42% sabe que existe un organismo encargado de defender los derechos del ciudadano frente al Estado, pero solo el 32% de los que conocen su existencia saben que se llama Defensoría del Pueblo. El 28% de la población sabe que existe un organismo encargado de declarar la inconstitucionalidad de las leyes, pero solo el 31% recuerda que se llama Tribunal de Garantías Constitucionales². En general, el nivel de conocimiento de las instituciones encargadas de proteger los derechos ciudadanos es muy bajo, lo que determina una baja posibilidad de apelar a ellos. Muchos atribuyen su desinformación (78,5%) al hecho de que las autoridades del gobierno central no informan suficientemente a la población sobre lo que hacen. Los que más sienten esta desinformación son las personas entre 25 y 34 años y los que viven en los distritos con nivel medio y alto de pobreza y con nivel medio o bajo de ciudadanía. Solo el 15% se siente bien informado por los gobernantes, especialmente los que viven en el centro del país y en los distritos con bajo nivel de pobreza y alto nivel de ciudadanía.

¹ En 1997 no se sancionaba a quienes no portaban su DNI. Posteriormente cambió la norma.

² En 1997 ese era el nombre del actual Tribunal Constitucional.

Los derechos a los que creen tener acceso son valorados en forma diferente. Unos aprecian más los derechos que tienen que ver con valores materialistas (trabajo, educación, salud, vivienda); otros prefieren más bien los que se refieren a los valores postmaterialistas (libertad de expresión, calidad de la vida, auto-expansión del yo). Todos valoran por igual el derecho a la vida. La distinta valoración de los derechos depende de un conjunto de factores contextuales de los ciudadanos: edad, sexo, ocupación, ingreso, estrato social, educación. A medida que se desciende en la escala social se encuentra una mayor valoración de los derechos materialistas y a medida que se asciende en ella se valoran más los valores post-materialistas. La mayoría de los ciudadanos peruanos son iusnaturalistas espontáneos: ellos atribuyen los fundamentos de sus derechos al hecho de ser seres humanos. El argumento iusnaturalista, según el cual los hombres y las mujeres tienen derechos por una ley natural que proviene de la naturaleza humana, está sólidamente interiorizado en la mayoría de los peruanos.

Cuadro 1. Fundamentos de los derechos ciudadanos, según nivel de educación, 2004

	Todos somos hijos de Dios		Todos somos peruanos		Todos somos seres humanos		No responde		Total	
	Población ¹ absoluta	%	Población ¹ absoluta	%	Población ¹ absoluta	%	Población ¹ absoluta	%	Población ¹ absoluta	%
Ninguno	16.238	42,2	2.448	6,4	19.089	49,7	661	1,7	38.435	100
Primaria	1.342.094	42,2	482.489	15,2	1.276.146	40,1	77.972	2,5	3.178.701	100
Secundaria común	1.508.781	28,3	843.241	15,8	2.922.882	54,9	53.781	1,0	5.328.685	100
Secundaria técnica	121.173	19,1	79.002	12,5	420.180	66,3	13.474	2,1	633.828	100
Superior no universitaria	465.950	20,6	250.735	11,1	1.518.050	67,1	27.175	1,2	2.261.910	100
Superior universitaria	361.784	13,0	342.372	12,3	2.043.025	73,2	42.795	1,5	2.789.976	100
Post Grado	20.884	13,2	15.359	9,7	120.657	76,3	1.325	,8	158.224	100
Total	3.836.903	26,7	2.015.645	14,0	8.320.029	57,8	217.182	1,5	14.389.760	100

¹ Población alfabetizada de 18 años a más estimada al 30 de junio del 2005 (14 389 760), según metodología que toma como base a la población estimada departamental 2005, la composición de edades del 2003 y la tasa de alfabetismo del 2002

Cuadro 2. Perú: Valoración de los derechos en primera y segunda prioridad, 2004

De los siguientes derechos, ¿cuál diría que es el más importante para usted?	Primera prioridad %	Segunda prioridad %
A la educación	43,8	29,5
A la vida	35,8	17,6
A un ingreso suficiente	7,7	15,7
A ser tratado con respeto	6,2	18,7
A opinar libremente	0	9,3
A votar en las elecciones	0	5,8
Otros	6,5	3,4
TOTAL	100	100

Fuente: IECOS-UNI-BNP. Encuesta nacional sobre perfil del lector, uso de bibliotecas, adquisición de libros y fuentes de ciudadanía informada, diciembre 2004.

En la encuesta de 1997, el 69% cree que todos debemos tener derechos iguales porque todos somos seres humanos, el 23%, porque somos hijos de Dios y el 7%, porque somos peruanos. El tipo de fundamento que se invoca con respecto a los derechos cambia según el sexo, la edad, el nivel socioeconómico, las regiones, las zonas urbanas y rurales, los niveles de educación y de ingreso y los tipos distritales de ciudadanía y pobreza. A mayor nivel de educación, mayor creencia en la fundamentación iusnaturalista de los derechos.

El desconocimiento de las garantías estatales de los derechos es muy significativo. Las instituciones encargadas de garantizar los derechos más conocidos son los organismos de derechos humanos (9%), la Defensoría del Pueblo (8%), la Cruz Roja (5%), las DEMUNAS (5%) y el INDECOPI (3%)³. El nivel de conocimiento de las garantías depende

³ Encuesta nacional sobre ciudadanía, Imasen-IDS, 1997.

del nivel de educación. A mayor nivel educativo, mayor conocimiento de las garantías ciudadanas.

Cuadro 3. Nivel de conocimiento de garantías, según nivel de estudios de los ciudadanos, 1997

Nivel de conocimiento de garantías	Nivel educativo					Total
	Universitaria completo	Técnica completa / universitaria incompleta	Secundaria completa /técnica incompleta	Secundaria incompleta	Primaria o menos	
Alto	60	65	52	20	12	209
Medio	55	79	78	34	17	267
Bajo	58	95	118	51	36	358
Muy bajo	34	64	143	61	59	361
Ninguno	27	78	195	141	180	621
Total	234	381	587	310	304	1.816

2. La falta de igualdad ante la ley

En el Perú no existe la igualdad de todos ante la ley. El 91,3% de los peruanos y de las peruanas piensa que en el Perú no se respeta por igual los derechos de los ricos y los de los pobres, independientemente de la edad, el sexo y el estrato social. Lo mismo sucede con respecto a los derechos de blancos y cholos, limeños y provincianos, hombres y mujeres, educados y analfabetos. Es necesario destacar que en el conjunto de estas desigualdades la falta de igualdad ante la ley entre los hombres y las mujeres es percibida como de menor escala (77,4%)⁴.

⁴ Universidad Nacional de Ingeniería (UNI) – Biblioteca Nacional del Perú (BNP). Encuesta nacional sobre perfil del lector, uso de bibliotecas, adquisición de libros y fuentes de ciudadanía informada del 2004.

Cuadro 4. Igualdad ante la ley de ricos y pobres, blancos y cholos, diferente nivel de estudios, hombres y mujeres, limeños y provincianos, urbanos y campesinos (N=15.252)

Más concretamente, ¿diría que en el Perú son respetados por igual los derechos de...?	Sí %	No %
Los ricos y los pobres	8,1	91,9
Los blancos y los cholos	6,9	93,1
Los que tienen más y los que tienen menos estudios	10,0	90,0
Los hombres y las mujeres	21,1	78,9
Los que viven en Lima y los que viven en el interior	9,2	90,8
Los que viven en la ciudad y en el campo	7,3	92,7

Fuente: IECOS-UNI-BNP. Encuesta nacional sobre perfil del lector, uso de bibliotecas, adquisición de libros y fuentes de ciudadanía informada, diciembre 2004.

La falta de igualdad ante la ley no se refiere a la norma misma, —la cual, en el siglo veinte superó todo tipo de discriminaciones para alcanzar la universalidad, la racionalidad y la impersonalidad, características propias de la modernidad— sino a la aplicación jurídica de la ley. No es la ley la que es desigual sino su ejercicio efectivo. El legislador ha alcanzado un nivel de universalidad, pero el juez sigue actuando en forma particularista y discriminatoria. Sin embargo, para la inmensa mayoría de la población no se trata solo de los jueces sino de todos los funcionarios estatales que aplican políticas públicas cuyo diseño, gestión e implementación tienen un carácter discriminatorio. Así lo percibe y siente la aplastante mayoría de los ciudadanos. ¿Por qué los jueces y los funcionarios estatales actúan en forma discriminatoria? ¿Se trata de actitudes y comportamientos culturales (características subjetivas) de jueces y funcionarios estatales o expresan un problema estructural del Estado? Mi hipótesis es que el Estado como productor de las leyes ha alcanzado un cierto nivel de universalidad, racionalidad e impersonalidad, pero como «estructura coercitiva de la conducta humana» y como productor

de políticas públicas mantiene características particularistas y discriminatorias y que, en esa medida, alienta una cultura patrimonialista y discriminatoria que se expresa en la aplicación de las políticas públicas y en el ejercicio efectivo de la justicia. El Estado peruano tiene «islas» de modernidad (la producción de la ley) pero su estructura (principios que lo definen y elementos que lo componen) y sus formas de acción (la política y las políticas) son poco modernas y contienen, por el contrario, un fuerte contenido particularista y discriminatorio. ¿Qué explica este desarrollo desigual del Estado peruano? ¿Por qué el Estado peruano no está organizado con criterios universales, racionales e impersonales propios de lo que Weber llama la dominación burocrático-legal⁵ y por

⁵ La dominación legal descansa, según Weber, en la validez de las siguientes ideas, entrelazadas entre sí:

1. Que todo derecho, «pactado» u «otorgado», puede ser *estatuido* de modo racional –racional con arreglo fines o racional con arreglo a valores (o ambas cosas)–, con la pretensión de ser respetado, por lo menos, por los miembros de la asociación; y también regularmente por aquellas personas que dentro del ámbito del poder de la asociación (en las territoriales: dentro de su dominio territorial) realicen acciones sociales o entren en relaciones sociales declaradas importantes por la asociación.
 2. Que todo derecho según su esencia es un cosmos de reglas abstractas, por lo general estatuidas intencionalmente; que la judicatura implica la aplicación de esas reglas al caso concreto; y que la administración supone el cuidado racional de los intereses previstos por las ordenaciones de la asociación, dentro de los límites de las normas jurídicas y según principios señalables que tienen la aprobación o por lo menos carecen de la desaprobación de las ordenaciones de la asociación.
 3. Que el soberano legal típico, la «persona puesta a la cabeza» en tanto que ordena y manda, obedece por su parte al orden impersonal por el que orienta sus disposiciones.
 4. Que el que obedece sólo lo hace en cuanto miembro de la asociación y sólo obedece «al derecho».
 5. Las personas obedecen a un orden impersonal; y que sólo están ligados a la obediencia dentro de la competencia limitada, racional y objetiva, otorgada por dicho orden.
- Las categorías fundamentales de la dominación legal son, pues:
- a. Un ejercicio continuado, sujeto a ley, de funciones, dentro de una
 - b. *Competencia*
 - c. Principio de *jerarquía administrativa*.

qué su cuadro administrativo (la burocracia en un sentido amplio) no ha alcanzado aún las características correspondientes a este tipo de dominación?⁶ Existen varias explicaciones posibles. La primera es que el

- d. Las «reglas» según la cuales hay que proceder pueden ser técnicas o normas.
- e. Rige (en el caso racional) el principio de la separación plena entre el cuadro administrativo y los medios de administración y producción.
- f. En el caso más racional no existe apropiación de los cargos por quien los ejerce.
- d. Rige el principio administrativo de atenerse al *expediente*, aún allí donde las declaraciones orales sen de hecho la regla o estén hasta prescritas.

⁶ El tipo más puro de dominación legal, según Weber, es aquel que se ejerce por medio de un *cuadro administrativo burocrático*. La totalidad del cuadro administrativo se compone, en el tipo más puro, de funcionarios individuales, los cuales se deben solo a los deberes objetivos de su cargo, en jerarquía administrativa rigurosa, con competencias rigurosamente fijadas, en virtud de un contrato, calificación profesional que fundamenta su nombramiento, son retribuidos en dinero con sueldos fijos y tienen derecho a pensión.

Ejercen el cargo como su única carrera o principal profesión, tienen perspectivas de ascensos o avances por años de ejercicios, o por servicios o por ambas cosas, trabajan con completa separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo y están sometidos a rigurosa disciplina y vigilancia administrativa.

La administración burocrática pura, o sea, la administración burocrático-monocrática, atendida al expediente, es a tenor de toda la experiencia la forma más racional de ejercerse una dominación; y lo es en los sentidos siguientes: en precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; calculabilidad. La necesidad de un administración más permanente, rigurosa, intensiva y *calculable*, tal como la creó —no *solamente* él, pero ciertamente y de modo innegable, él ante todo— el capitalismo (sin la que no se puede subsistir y que todo socialismo *racional* tendrá que aceptar e incrementar), determina el carácter fatal de la burocracia como médula de *toda* administración de masas.

La dominación burocrática significa socialmente en general:

1. La tendencia a la *nivelación* en interés de una posibilidad universal de reclutamiento de los más calificados *profesionalmente*.
2. La tendencia a la *plutocratización* en interés de una *formación profesional* que haya durado el mayor tiempo posible (a veces hasta el final de la treintena).
3. La dominación de la *impersonalidad* formalista, sin odio y sin pasión, o sea sin «amor» y sin «entusiasmo», sometida tan sólo a la presión del *deber* estricto; «sin acepción de personas», formalmente igual para todo interesado que se encuentre en igual situación de hecho.

Perú no ha logrado una separación clara entre lo público y lo privado ni en el mundo de los sistemas ni en el mundo de la vida⁷. La indiferenciación entre lo público y lo privado es particularmente fuerte en la mayoría de las regiones de la sierra y de la selva. La segunda es el bajo nivel de desarrollo, de modernidad y de modernización⁸ que implica, a su vez, un bajo nivel de diferenciación de los sistemas (económico, socio-cultural, político). Esta poca diferenciación permite que las desigualdades de la economía y las discriminaciones de la sociedad y la cultura se hagan presentes también en el sistema político. La tercera, consecuencia de la anterior, es la ausencia de una autonomía fuerte del Estado con respecto a los sistemas económico y sociocultural. Esta falta de autonomía permite que el Estado sea una estructura parcializada hacia determinados intereses o hacia una parte de la población que cuenta con determinadas características étnicas, raciales, religiosas, etcétera. Finalmente, lo que explica que el Estado, sus instituciones (salvo la producción de la Ley) y sus políticas tengan un sentido poco moderno y particularista ha sido la ausencia de una revolución política que elimine los obstáculos tradicionales que impiden que «la estructura coercitiva de la conducta humana» (el Estado) sea universal y actúe en forma impersonal⁹. Lo poco de universalidad e impersonalidad que

El «espíritu» normal de la burocracia racional, hablando en términos generales, es el siguiente:

Formalismo, exigido ante todo para garantizar las oportunidades —probabilidades— personales de vida de los interesados, cualquiera sea su clase; inclinación de los burócratas a llevar a cabo sus tareas administrativas de acuerdo con criterios utilitario—materiales en servicio de los dominados, hechos felices de esta suerte.

⁷ Ver Habermas, Jürgen (1990), *Teoría y Acción Comunicativa, II. Crítica de la razón funcionalista*. Madrid: Taurus, Cap. VI. Ver también del mismo autor *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta.

⁸ Ver Berman, Marshall, *Todo lo sólido se desvanece en el aire*. México: Siglo XXI. En el primer capítulo señala las diferencias conceptuales entre modernidad, modernización y desarrollo.

⁹ Esta es la tesis de Tocqueville, que atribuye ese rol a la revolución política francesa, señalando, sin embargo, que la creación de las instituciones modernas son más un

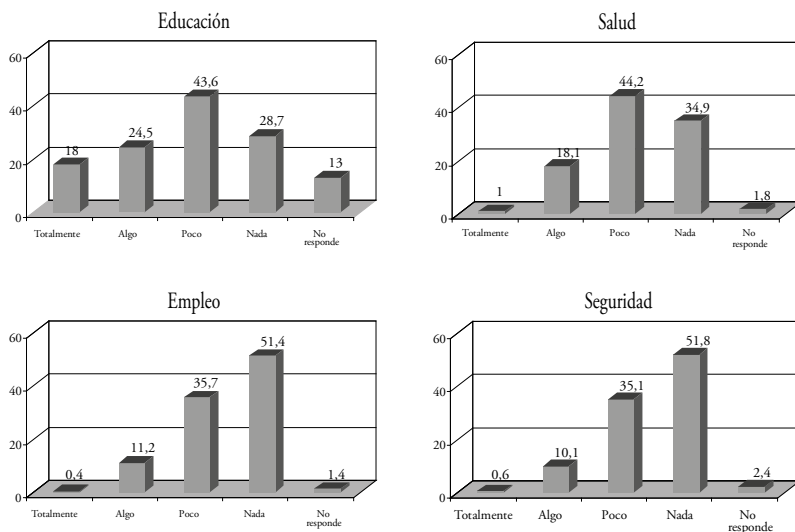
tiene el Estado se lo debemos, sin embargo, a las reformas velasquistas, que eliminaron el Estado patrimonial oligárquico y la coalición social y política que lo sostenía (la oligarquía y el gamonalismo) pero que no llegaron a establecer un estado plenamente burocrático o una plena dominación burocrático-legal.

3. La falta de igualdad de oportunidades

Los peruanos y las peruanas piensan que sus derechos a la educación, a la salud, a la seguridad y al empleo no están suficientemente garantizados por el Estado. Ellos creen que no existe ninguna protección en el empleo (43% en 1997 y 52% en 2004), en la seguridad (31% en 1997 y 52% en 2004) y en la salud (21% en 1997, 36% en 2004). Es notoria la creciente percepción de la falta de garantías por parte de los ciudadanos. La percepción de la ausencia de garantías para cada uno de estos derechos difiere según el sexo, la edad, la región, las zonas urbanas y rurales, los tipos distritales de ciudadanía y pobreza y los niveles de educación y de ingreso. Los ciudadanos de los estratos bajos se sienten más inseguros que los de los estratos altos.

producto del Antiguo Régimen que de la revolución francesa. Ver: Tocqueville, Alexis (2004), *El Antiguo Régimen y la Revolución*. Madrid: Alianza Editorial.

Cuadro 5. Perú: garantías del Estado a los derechos de educación, salud, empleo y seguridad, 2004



Fuente: IECOS-UNI-BNP. Encuesta Nacional sobre perfil del lector, uso de bibliotecas, adquisición de libros y fuentes de ciudadanía, informada, diciembre 2004.

Cuadro 6. Perú: Garantías del derecho a la seguridad, según nivel socioeconómico

NSE	Totalmente		Algo		Poco		Nada		No responde		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Alto	3.509	0,2	147.210	9,3	721.807	45,7	701.198	44,4	7.086	0,4	1.580.810	100
Medio	15.626	0,4	342.280	9,7	1.248.168	35,4	1.848.903	52,5	68.159	1,9	3.523.136	100
Bajo	63.854	0,7	955.627	10,3	3.089.105	33,3	4.917.471	53,0	259.756	2,8	9.285.814	100
Total	82.988	0,6	1.445.118	10,0	5.059.080	35,2	7.467.572	51,9	335.002	2,3	14.389.760	100

Fuente: IECOS – UNI- BNP. Población estimada según metodología que toma como base a la población estimada departamental 2005, la composición de edades del 2003 y la tasa de alfabetismo del 2002

El trabajo y el esfuerzo personal son considerados por la mayoría (61,7%) como los medios principales para salir adelante en la vida. El 15,9% piensa que el medio principal para salir adelante es la fe en Dios¹⁰. El 10,2% cree que la forma principal de salir adelante en la vida es la educación, en especial los jóvenes y los que viven en distritos con altos niveles de pobreza y bajos niveles de ciudadanía. Preguntados sobre el segundo medio más importante para salir adelante en la vida, la mayoría señaló a la educación (23,7%), seguida por la fe en Dios (21,5%), el trabajo y el esfuerzo personal (19,2%), la unidad de la familia (17,4%) y la política económica de los gobiernos (11,1%).

Los peruanos y las peruanas evalúan de distinta manera su acceso a algunos derechos y bienes. Ellos piensan que pueden acceder actualmente al colegio, pero que es difícil que sus hijos puedan acceder a una profesión. Creen asimismo que pueden contar con los servicios fundamentales de salud, pero que no tienen garantizado un ingreso suficiente para la vejez. En estos dos últimos aspectos, la mayoría se siente socialmente vulnerable.

El 75,9% piensa que está actualmente dentro de sus posibilidades enviar sus hijos al colegio, pero solo el 55% cree que está a su alcance que sus hijos estudien una profesión. El 19,2% cree que no está a su alcance el envío de sus hijos a la escuela, particularmente los mayores de 35 años, los que viven en las zonas rurales y en los distritos con alto nivel de pobreza y bajo nivel de ciudadanía. El 38% juzga que no está al alcance de sus hijos estudiar a fin de tener una profesión, especialmente los mayores de 35 años, los que viven en las zonas rurales y en los distritos con alto nivel de pobreza y bajo nivel de ciudadanía¹¹.

¹⁰ Ver encuesta de Imasen.

¹¹ Imasen-IDS. Encuesta de Ciudadanía, 1997.

Cuadro 7. Perú: nivel de vulnerabilidad social, según nivel educativo, 1997

Nivel de vulnerabilidad social	Nivel educativo					Total
	universitaria completa	técnica completa / universitaria incompleta	secundaria completa / técnica incompleta	secundaria incompleta	primaria o menos	
Alta	36	63	187	136	144	566
Media	92	122	197	81	88	580
Baja	97	158	158	67	48	528
Total	225	343	542	284	280	1674

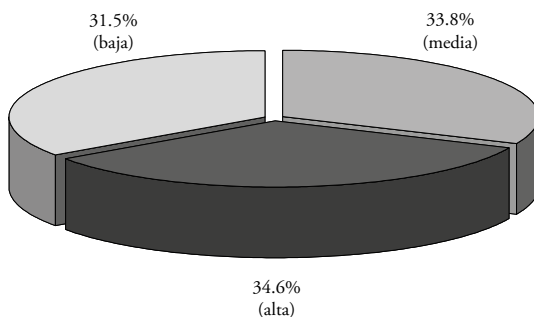
La mitad de los ciudadanos cree contar con los servicios fundamentales de salud, especialmente los jóvenes, los que viven en la capital, en las zonas urbanas, en los distritos con bajo nivel de pobreza y alto nivel de ciudadanía. Pero un alto porcentaje (41,4%) opina que no cuenta con los servicios fundamentales de salud, especialmente los mayores de 35 años, los que viven en las zonas rurales y en los distritos con alto nivel de pobreza y bajo nivel de ciudadanía.

Casi seis de cada diez peruanos piensan que no está a su alcance tener un ingreso suficiente para la vejez. Los que sienten una mayor vulnerabilidad en este campo son principalmente los mayores de 35 años, los que viven en el centro, en las zonas rurales, en los distritos con alto nivel de pobreza y medio o bajo nivel de ciudadanía. Un tercio de la población piensa que está a su alcance tener un ingreso suficiente para la vejez, particularmente los jóvenes, los que viven en Oriente y en los distritos con nivel medio de pobreza y alto nivel de ciudadanía.

Con las posibilidades de acceso al colegio, a una profesión, a un ingreso suficiente para la vejez y a los servicios de salud se ha construido (sobre la base de la encuesta de 1997) un índice que divide a los peruanos y a las peruanas en tres tercios de alta, media y baja vulnerabilidad, como se indica en el gráfico 1.

La vulnerabilidad social está asociada a un conjunto de factores que caracterizan el contexto social de la ciudadanía en el Perú: el nivel educativo; el nivel de ingreso; el nivel de discriminación por razones económicas y sociales; el nivel de discriminación por razones económicas, raciales y sexuales; el nivel de conocimiento de los derechos; el nivel de información ciudadana; el nivel de ciudadanía informada y el nivel percibido de garantías de los derechos. Como es obvio, los ciudadanos que ocupan los estratos más bajos del país son los más vulnerables. Los ciudadanos que tienen un menor nivel de educación presentan un mayor nivel de vulnerabilidad social.

Gráfico 1. Perú: vulnerabilidad social, 1997 (N=1.674)



Las políticas sociales en el Perú y en América Latina, como el resto de las políticas públicas, están marcadas también por la desigualdad ante la ley y por la discriminación¹². Las políticas educativas y las de salud no constituyen mecanismos de igualación de condiciones que permitan a las clases sociales menos favorecidas tener un similar punto de partida en la competencia de acceso a recursos. En el campo de la salud y de la educación opera la separación entre lo público y lo privado, pero lo público, en la medida que es ocupado por las clases populares,

¹² La excepción parece ser el caso de Uruguay, donde los ciudadanos de todas las clases sociales asisten a los mismos centros educativos y a los mismos centros de salud.

los pobres y los muy pobres que, además, son étnicamente andinos o cholos, es un espacio de discriminación por parte del Estado y de las élites. El Estado no asigna a la educación y a la salud pública los recursos económicos, técnicos, institucionales y humanos necesarios para convertirlos en centros de calidad que puedan competir adecuadamente con los centros privados que operan en esos campos.

Analizando el caso inglés desde una perspectiva europea, Marshall mostró que la igualdad ante la ley y los derechos civiles no reducen la desigualdad de los ciudadanos sino que la profundizan. Algo parecido sucedía con los derechos políticos. Los derechos sociales, en cambio, podían contribuir a reducir la desigualdad social en la medida en que creaban una plataforma básica de igualdad en la que todos podían satisfacer sus necesidades fundamentales. Los derechos sociales constituían una especie de ingreso indirecto que se sumaba al ingreso directo, modificando parcialmente su distribución¹³. El financiamiento de los derechos sociales era realizado por los empresarios a través del pago de mayores impuestos a la renta del capital. Los trabajadores, a su vez, reconocían la legitimidad de la acumulación y de las ganancias empresariales. Este es el esquema central del compromiso básico entre los obreros y los empresarios del modelo socialdemócrata.

El neoliberalismo separa, en cambio, la política económica de las políticas sociales, orientando la primera al servicio de los sectores empresariales más poderosos (apoyo total y sin límites a la inversión privada, economía autoregulada de mercado sin autoprotección de la sociedad, despreocupación por el tema de los empleos y los ingresos de la gente, desprotección del trabajador, multiplicación de los *services*) y las segundas para los pobres, olvidando que la mejor política social es una buena política económica. Sin empleos de calidad y sin salarios dignos no hay salida posible de la pobreza; sin un nivel educativo que alcance los doce años como mínimo (educación primaria y secundaria

¹³ Marshall, obra citada.

completa) y sin una educación de calidad, tampoco. La mayoría de los pobres en el Perú y en América Latina no llegan a romper las cadenas de la pobreza porque no llegan a completar la secundaria. En esas condiciones, la pobreza se autorreproduce. Sin vastos y agresivos programas de salud de calidad, los pobres y los pobres extremos no pueden dejar de serlo. La miseria, el hambre, la enfermedad, el abandono, la pérdida de confianza en sí mismos y la desesperanza los ahogan. Las dádivas del populismo de derecha y las políticas sociales asistencialistas pueden aliviar temporalmente sus angustias vitales pero no resuelven su situación de pobreza y extrema pobreza.

4. Demandas ciudadanas al Estado: Funciones estatales y tipos de ciudadanos

a. Las demandas ciudadanas al Estado

La relación real e imaginada de los peruanos con el Estado es muy contradictoria. Al mismo tiempo que lo perciben lejos de sus intereses y de sus aspiraciones —y en ese sentido poco representativo—, lo demandan, sin embargo, para que atienda sus necesidades más sentidas, tales como la seguridad, pistas y veredas, salud, empleo y la instalación de servicios básicos. En la encuesta de 1997 realizada por Imasen a pedido del Instituto Democracia y Socialismo (IDS), el 75% de los peruanos piensa que la presencia del Estado debe ser mayor en su localidad y solo el 19% afirma que es suficiente. Los que exigen más Estado le demandan el desempeño de una mayor asistencia social (19,5%), la creación de centros de trabajo (12%), la instalación de agua, desagüe, luz, alumbrado (11,5%), la construcción de pistas (9,9%), el otorgamiento de más seguridad (8,3%), la construcción de obras públicas (8,1%), el apoyo a la salud (6,6%), el apoyo a la educación (5,3%), el arreglo de los colegios (4,2%), apoyo financiero (4,8%), la fiscalización de los municipios (4,6%) y otras actividades en menor medida. Estas demandas de Estado varían según el nivel de educación, el ingreso y la

clase social. A medida que más se desciende en la escala social mayor es la demanda de Estado.

Cuadro 8. Perú: tipo de demandas de los ciudadanos al Estado, 1997, 2004 (primera prioridad)

Alternativas	1997	2004
Lograr que todas las familias tengan ingresos suficientes	71,8%	67,0%
Lograr que haya unión entre todos	12,9%	13,5%
Hacer que funcione la competencia para que las personas consigan ingresos	7,6%	11,5%
Garantizar la libertad individual	7,7%	8,0%
Total	100,0%	100,0%

Fuente: IECOS-UNI-BNP. Encuesta nacional sobre perfil del lector, uso de bibliotecas, adquisición de libros y fuentes de ciudadanía informada, diciembre 2004.

Es de notar, en la primera opción, una reducción poco significativa de la demanda distributiva de ingresos y un incremento significativo de la demanda de mercado (de 7,6% en 1997 al 11,5% en 2004). Se puede afirmar, sin embargo, que las demandas de la población se mantienen relativamente estables en el lapso de siete años.

Cuadro 9. Tipo de demandas de los ciudadanos al Estado, 1997, 2004 (segunda prioridad)

Alternativas	1997	2004
Lograr que haya unión entre todos	40,7%	35,4%
Hacer que funcione la competencia para que las personas consigan ingresos	17,8%	25,5%
Garantizar la libertad individual	24,1%	21,8%
Lograr que todas las familias tengan ingresos suficientes	16,5%	17,0%
No responde	0,9%	0,3%
Total	100,0%	100,0%

Fuente: IECOS – UNI, IMASEN-IDS.

En la segunda opción de formulación de demandas se pueden observar cambios importantes. Ya no es la demanda de ingreso sino la demanda de comunidad la que ocupa el primer lugar, tanto en la encuesta de 1997 como en la de 2004. Se reduce drásticamente la demanda de ingresos, pero crece la demanda de libertad individual y sobre todo la de mercado, que pasa de 17,8% en 1997 a 25,5% en el 2004. La combinación de las demandas de primera y segunda formulación en ambas encuestas define el perfil de los ciudadanos en el Perú, dando lugar a una tipología de la ciudadanía peruana.

Cuadro 10. Demanda ciudadana de derechos al Estado, según nivel de educación

Estrato social	Lograr que haya unión entre todos		Hacer que funcione la competencia para que la personas consigan ingresos		Garantizar la libertad individual		Lograr que todas las familias tengan ingresos suficientes		No responde		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Alto	412.571	26,1	379.556	24,0	466.070	29,5	321.233	20,3	1.381	0,1	1.580.810	100
Medio	1.220.646	34,6	899.966	25,5	747.184	21,2	648.149	18,4	7.191	0,2	3.523.136	100
Bajo	3.458.828	37,2	2.387.919	25,7	1.929.251	20,8	1.478.826	15,9	30.990	0,3	9.285.814	100
Total	5.092.044	35,4	3.667.441	25,5	3.142.506	21,8	2.448.208	17,0	39.561	0,3	14.389.760	100

Fuente: IECOS – UNI-BNP. Población estimada según metodología que toma como base a la población estimada departamental 2005, la composición de edades del 2003 y la tasa de alfabetismo del 2002.

Cuadro 11. Perú: demandas al Estado en primera y segunda prioridad

De las siguientes opciones: ¿cuál le parece que es la primera obligación del Estado, según factores de influencia?	Primera prioridad %	Segunda prioridad %
Lograr que todas las familias tengan ingresos suficientes	68,0	16,6
Lograr que haya unión entre todos	13,4	35,4
Hacer que funcione la competencia para que las personas consigan ingresos	11,0	26,3
Garantizar la libertad individual	7,7	21,7

Fuente: IECOS-UNI-BNP. Encuesta Nacional sobre perfil del lector, uso de bibliotecas, adquisición de libros y fuentes de ciudadanía informada, diciembre 2004.

b. Los tipos de ciudadanos y el Estado

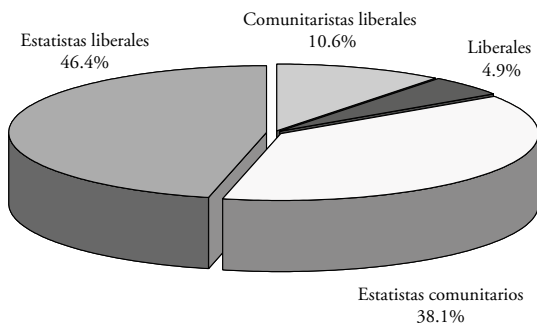
En el Perú y en América Latina no solamente existe el ciudadano liberal. Existen también otros tipos de ciudadanos como producto de la coexistencia y la combinación de varias matrices culturales: el patrimonialismo, el comunitarismo, el republicanismo y el liberalismo. La cultura liberal postula al individuo como la realidad primordial; no acepta la noción de comunidad política o solo le otorga un sentido instrumental; sostiene que el Estado tiene un papel complementario y afirma que el fin de la política es el logro del interés general, que es la suma de los intereses particulares. Los comunitaristas, en cambio, afirman que el individuo solo es una utopía y que él existe en la medida que integra la comunidad, que es la realidad primordial; postula un rol activo del Estado, cuyo papel es garantizar la armonía de las partes que conforman la comunidad política; y sostiene que el fin de la política es el bien común que pertenece, no a los individuos, sino a la comunidad misma. El republicanismo defiende el bien común, aún a costa del sacrificio de los intereses particulares; postula la virtud cívica, la ciudadanía activa, la moderación y la austeridad; y se expresa institucionalmente como régimen representativo. El patrimonialismo es la apropiación privada de lo público y su administración como un asunto privado, apelando a un derecho. Basadre sostenía que en el Perú existía el satanismo, que una especie de patrimonialismo impuesto por la fuerza o el capricho.

b.1. Comunitaristas, estatistas y liberales

En la señalada encuesta de Imasen y en la de la UNI, realizada a pedido de la Biblioteca Nacional del Perú en diciembre de 2004, se preguntó a los encuestados la misma pregunta sobre las dos funciones más importantes del Estado. En las dos encuestas, la mayoría de los ciudadanos contestó que la función más importante era «lograr que todas las familias tengan ingresos suficientes» y que la otra función más importante era «lograr que haya unión entre todos los peruanos». Pese a que las

dos funciones son señaladas como importantes, en la encuesta de 2004 hay un ligero descenso con respecto a la de 1997. A los ciudadanos que contestaron al mismo tiempo las dos funciones señaladas, se les denominó «estadistas comunitaristas»¹⁴. Ellos son la mayoría en la encuesta de 1997 (45,4%) y ocupan el segundo lugar en la encuesta de 2004 (38,1%), como puede verse en el gráfico 2. En el polo opuesto se ubican los ciudadanos que piensan que la primera función más importante del Estado es «hacer que funcione la competencia para que las personas consigan ingresos» (7,6% en 1997 y 11,5% en 2004) y que la segunda función más importante del Estado es «garantizar la libertad individual» (7,7% y 8,0% respectivamente). Los ciudadanos que postulan simultáneamente estas dos funciones del Estado pueden ser llamados «liberales puros». Ellos son pocos: 3,1% en 1997 y 4,9% en 2004.

Gráfico 2. Perú: tipos de ciudadanía, 2004



Fuente: IECOS-UNI-BNP. Encuesta Nacional sobre perfil del lector, uso de bibliotecas, adquisición de libros y fuentes de ciudadanía, informada, diciembre 2004.

Entre estos dos polos se encuentran dos tipos de ciudadanos que combinan y demandan funciones del Estado aparentemente opuestas.

¹⁴ Preguntas 48a (¿Cuál es la primera función del Estado?) y 48b (¿Cuál es la segunda función del Estado?): solo se consideran los casos que tienen respuesta en ambas preguntas (a y b); de no ser así, el caso no clasifica (no sabe/no opina) y no se considera como parte del índice. Originalmente este índice fue llamado Obligaciones del Estado.

Un tipo intermedio que sostiene que la principal función del Estado es «lograr que todas las familias tengan ingresos suficientes» y que la segunda función más importante es «hacer que funcione la competencia para que las personas consigan ingresos» o «garantizar la libertad individual». Aquellos ciudadanos que sostienen tanto la función distributista-competitivistista (opción del mercado) como la función distributista-liberal (protección de la libertad) pueden ser llamados estatistas liberales. Ellos demandan más Estado para que cumpla una función distributista con la población y al mismo tiempo postulan la vigencia del mercado o la protección de la libertad. En 1997, los estatistas liberales eran la segunda mayoría (43,1%) y ocuparon el primer lugar en el 2004 (46,4%). Esto significa que se ha producido un pequeño cambio cultural en el Perú en estos últimos años y que la cultura mayoritaria combina el estatismo con el liberalismo¹⁵. Otro tipo intermedio de ciudadanía postula que la primera función más importante del Estado es «lograr que haya unión entre todos los peruanos» y que la segunda función más importante es la defensa de la vigencia del mercado o la protección de la libertad. Los ciudadanos que postulan el comunitarismo y al mismo tiempo la competencia económica y el liberalismo político pueden ser denominados «comunitaristas liberales». En 1997 alcanzaron el 8,4% y en el 2004 llegaron al 10,6% de los ciudadanos.

Existe un cierto nivel de asociación entre la demanda de un determinado tipo de funciones del Estado (estatistas, comunitaristas, de competencia económica, de liberalismo político) o de combinaciones de estas con el nivel educativo, el nivel de ingreso y la clase social. Los ciudadanos estatistas-comunitaristas tienen menores niveles de educación, menores niveles de ingreso y tienden a pertenecer a los estratos sociales populares y pobres. Los liberales y los que tienen algún componente liberal en su cultura política, por el contrario, tienen un nivel educativo más alto, un mayor nivel de ingreso y pertenecen a los

¹⁵ El estatismo, en realidad, es una variante de tradición cultural comunitarista.

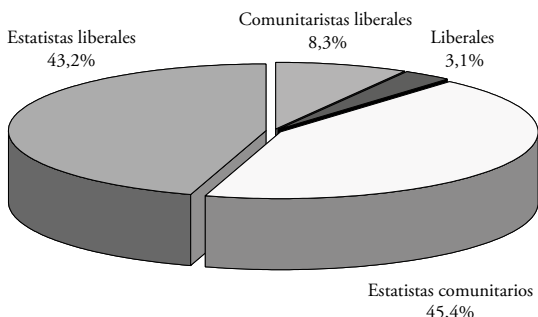
estratos medios y altos. Los estatistas-liberales se reclutan de las diversas clases y estratos sociales.

Cuadro 12. Tipos de ciudadanos, 1997, 2004

Tipos de ciudadanos	1997	2004
Estatistas liberales	43,1	46,4
Comunitaristas-estadistas	45,4	38,1
Comitaristas-liberales	8,4	10,6
Liberales	3,1	4,9
Total	100,0	100,0

Fuente: Encuesta IDS-Imasen 1997; Encuesta BNP-UNI, 2004.

Gráfico 3. Perú: tipos de ciudadanía, 1997



Existe una relación positiva entre los tipos de ciudadanos y el nivel educativo. Los comunitaristas-estadistas tienen menor nivel educativo, pues se concentran en los niveles de educación primaria y en la secundaria incompleta. Los comunitaristas liberales han estudiado principalmente secundaria incompleta, la secundaria completa y la técnica incompleta. Los estatistas liberales y los liberales han alcanzado los más altos niveles educativos: la educación superior. Existe igualmente una relación positiva

entre los tipos de ciudadanos y el nivel de ingreso. Los liberales y los estatistas tienen mayores niveles de ingreso, mientras los comunitaristas estatistas y los comunitaristas liberales tienen los niveles más bajos. Los comunitaristas estatistas y los estatistas liberales viven predominantemente en los distritos con alto nivel de pobreza y bajo nivel de ciudadanía, mientras los liberales y los comunitaristas liberales viven los distritos con menores niveles de pobreza y con mayor nivel de ciudadanía.

b. 2. Tipos de ciudadanos y regiones

En las diversas regiones predominan los estatistas liberales y los comunitaristas estatistas. En 1997 predominaban los estatistas comunitaristas. En 2004, en cambio, predominan los estatistas liberales en todo el país. En el año 2004, predominan en ocho regiones los estatistas-comunitaristas (Amazonas, Cajamarca, Huánuco, Madre de Dios, Pasco, San Martín, Tacna, Lima provincias), que son probablemente los departamentos con menor grado de desarrollo y mayor nivel de pobreza. Parece, sin embargo, que la relación no es significativa, porque hay otras regiones que tienen la misma situación de desarrollo y pobreza que no albergan ese tipo de ciudadanos. Los casos más notorios son los departamentos de Apurímac, Ayacucho y Huancavelica, donde predominan los estatistas liberales, como en resto de las regiones. En quince regiones el porcentaje de estatistas-comunitaristas está por encima del promedio nacional (38,15%). En doce regiones, el porcentaje de estatistas-liberales está por encima del promedio nacional (46,4%). Es probable que en estas regiones exista una relación directa, aunque muy significativa, entre desarrollo y ciudadanía estatista liberal y una relación inversa entre nivel de pobreza y desarrollo.

En todas las regiones, la presencia de ciudadanos comunitaristas liberales y liberales es muy baja. En algunas regiones, sin embargo, el porcentaje de ciudadanos comunitaristas estatistas duplica el promedio nacional (10,59%). Son los casos de Ica y Madre de Dios. Lima, Ica y Amazonas duplican el promedio de ciudadanos liberales del país

(4,86%). Salvo, Amazonas, ellas son las regiones con mayor desarrollo del país.

Cuadro 13. Perú: tipos de ciudadanía por regiones, 2004

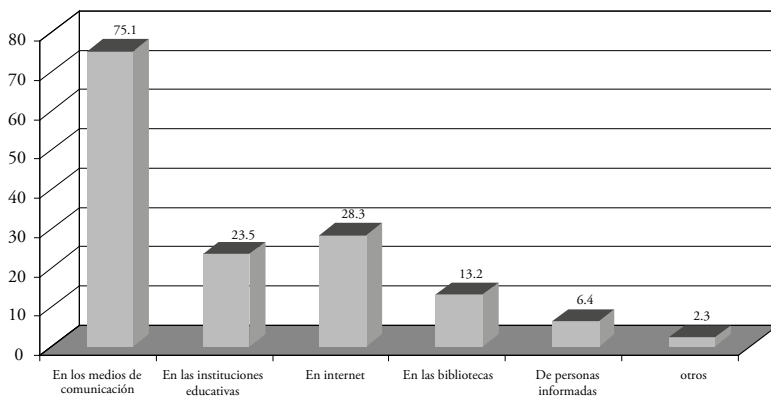
	Estadistas-comunitarios	Estadistas-liberales	Comunitaristas-liberales	Liberales	Total
Amazonas	41,6	37,6	12,4	8,4	100
Ancash	38,4	53,6	5,9	2,1	100
Apurímac	39,4	48,6	9,2	2,8	100
Arequipa	39,2	43,3	12,5	5,0	100
Ayacucho	25,7	57,9	10,5	5,9	100
Cajamarca	56,5	32,8	9,5	1,2	100
Cusco	23,0	65,1	8,3	3,6	100
Huancavelica	36,5	51,1	8,8	3,6	100
Huánuco	54,8	37,9	6,4	0,9	100
Ica	36,4	37,0	16,5	10,1	100
Junín	32,0	53,2	12,0	2,8	100
La Libertad	32,5	55,2	8,3	4,0	100
Lambayeque	42,7	46,9	7,5	2,9	100
Lima	36,2	42,5	12,6	8,7	100
Loreto	35,2	55,3	6,4	3,1	100
Madre de Dios	42,1	33,7	19,8	4,5	100
Moquegua	41,0	43,0	12,5	3,7	100
Pasco	46,7	44,1	6,2	2,9	100
Piura	33,3	52,2	11,9	2,6	100
Puno	43,7	46,6	8,0	1,7	100
San Martín	46,3	39,4	11,1	3,2	100
Tacna	48,4	37,3	11,1	3,2	100
Tumbes	38,8	40,9	16,0	4,3	100
Ucayali	22,3	73,3	3,3	1,1	100
Callao	37,2	43,5	13,7	5,6	100
Lima Provincias	46,6	33,1	14,3	6,0	100
Total	38,1	46,4	10,6	4,9	100

Fuente: IECOS-UNI-BNP. Encuesta Nacional sobre perfil del lector, uso de bibliotecas, adquisición de libros y fuentes de ciudadanía, informada, diciembre 2004

5. Ciudadanos poco informados

Como es de esperarse, la gente obtiene información sobre los temas que le interesan a través de los medios (75,1%). Llama la atención, sin embargo, el crecimiento acelerado del Internet, sobre todo en las ciudades, como fuente de información (28,3%). Es probable que en corto tiempo, el internet esté disputando a los medios la primacía como fuente de información, especialmente en el mundo de los jóvenes. Lo que llama también la atención es la poca relevancia de las instituciones educativas en los temas de la información (23,5% las instituciones educativas y 13,2% las bibliotecas). De no mejorar la calidad de la educación y de las bibliotecas, esa tendencia se va acentuar¹⁶.

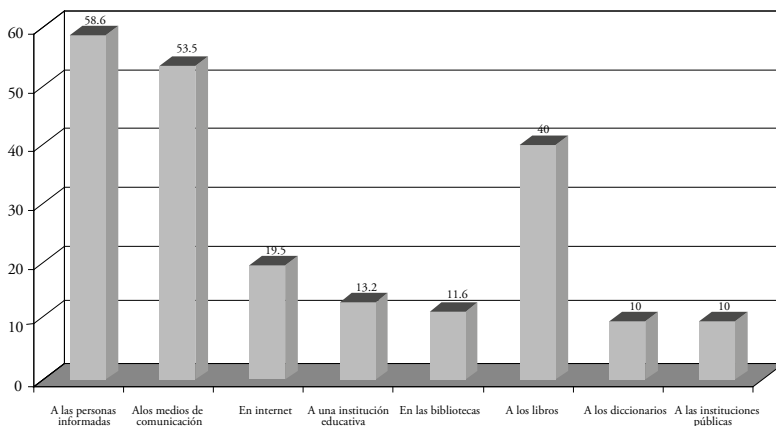
Gráfico 4. Fuente de información de los ciudadanos sobre temas de su interés (respuesta múltiple)



Fuente: IECOS-UNI-BNP. Encuesta Nacional sobre perfil del lector, uso de bibliotecas, adquisición de libros y fuentes de ciudadanía, informada, diciembre 2004.

¹⁶ Encuesta IECOS-UNI-BNP, 2004.

Gráfico 5. Búsqueda de información de los ciudadanos sobre temas de su interés (respuesta múltiple)



Fuente: IECOS-UNI-BNP. Encuesta Nacional sobre perfil del lector, uso de bibliotecas, adquisición de libros y fuentes de ciudadanía, informada, diciembre 2004.

Cuando se pregunta a los ciudadanos, sin embargo, dónde va o a quien pregunta cuando desea saber algo o busca una información que le interesa, la respuesta cambia en forma significativa. En esos casos ellos buscan a las personas más informadas (58,6%) que abarcan un amplio espectro, pero entre las que pueden ocupar una posición relevante los profesores de los distintos niveles de educación. Los medios ocupan un segundo lugar (53,5%) y, a cierta distancia, el internet en tercer lugar (19,5%).

El uso de los medios como fuente de información depende de un conjunto de factores: el sexo, la edad, la procedencia urbana o rural, el nivel socioeconómico, el nivel educativo, el tipo de actividad económica y la categoría ocupacional. Son los hombres, los mayores de edad, los que viven en el campo, los que ocupan el nivel socioeconómico bajo, los que han estudiado hasta la secundaria común los que utilizan proporcionalmente más los medios de comunicación para informarse¹⁷.

¹⁷ Encuesta IECOS-UNI-BNP, 2004.

Cuadro 14. Frecuencia de uso de medios y de conversación con el vecindario ¿Con qué frecuencia diría que...?

	Todos los días	Algunos días	De vez en cuando	Nunca	No responde
Escucha radio	70,5%	17,5%	10,3%	1,5%	0,2%
Ve noticieros	62,2%	20,5%	12,9%	4%	0,4%
Lee no solo las portadas sino las noticias de un periódico	25,8%	30,9%	34,7%	7,4%	1,2%
Conversa sobre asuntos o leyes dadas por el gobierno	7,9%	23,8%	45,2%	21,3%	1,8%
Conversa de problemas de barrio	6,6%	22,4%	45,8%	23,3%	1,9%
Conversa sobre política	8,7%	20,5%	41,3%	27,1%	2,4%

Fuente: IECOS-UNI-BNP. Encuesta Nacional sobre perfil del lector, uso de bibliotecas, adquisición de libros y fuentes de ciudadanía, informada, diciembre 2004.

La distribución de la información de la prensa escrita, pese a la reducción drástica del analfabetismo y al incremento de los niveles educativos de la población, sigue siendo extremadamente desigual en el Perú. El porcentaje de los que leen noticias en los periódicos todos los días es aún reducido: el 18%. Es cierto que la radio y sobre todo la televisión se han popularizado como medios que sirven para escuchar las noticias todos los días: el 62% ve el noticiero y el 50% escucha las noticias escucha por la radio. Pero la televisión por cable y el internet, por ejemplo, siguen siendo herramientas privilegiadas de un sector muy reducido de personas que tienen generalmente un mayor nivel educativo y un mayor nivel de ingresos¹⁸.

En lo que se refiere al criterio que permite establecer la distribución social del conocimiento y los diversos significados que este presenta, especialmente entre la ciudadanía informada, mi hipótesis es que no solo interviene el interés de conocer, controlar y manipular las diversas zonas de realidad en que se mueven las personas sino también otros

¹⁸ Encuesta IMASES-IDES, 1997.

factores de carácter primario (el sexo, la edad, la región, la identidad étnica y racial), de carácter social (el nivel de satisfacción de ciertas necesidades sociales, el nivel de pobreza, el nivel de vulnerabilidad social y el grado de discriminación social) y de carácter político (el nivel de la ciudadanía, el grado de interés por la política, el nivel de consistencia democrática y el nivel de ciudadanía activa). En todo caso, son estos factores los que redefinen el interés cognitivo y manipulador según su propia lógica.

Según la encuesta de IECOS-UNI-BNP de 2004, el porcentaje de las personas que escuchan todos los días radio es mayor (70,5%) que el de los que ven todos los días televisión (62,2%) y, desde luego, de los que leen a diario los periódicos (25,8%). La frecuencia en el uso de los medios depende también de un conjunto de factores: el sexo, la edad, la procedencia urbana o rural, el nivel socioeconómico, el nivel alcanzado de educación. Son los hombres, los mayores de edad, los que viven en las ciudades, los que ocupan un nivel socioeconómico medio, los que tienen un nivel mayor de educación, los que han estudiado en colegios privados, los empleados, los que, proporcionalmente, ven noticieros de televisión todos los días.

Cuadro 15. Información ciudadana sobre organismos del Estado ¿Sabe Ud. que existe...?

	Sí	No
...un organismo del Estado encargado de defender los derechos de los consumidores?	56,1%	43,9%
...un organismo de defensa de los derechos del ciudadano frente al Estado?	52,3%	47,7%
...un organismo del Estado que recoge las quejas de los usuarios de los teléfonos?	50,2%	49,8%
...un organismo del Estado que recoge las quejas de los usuarios del agua potable?	54,8%	54,8%
...un organismo que decide si una ley es inconstitucional?	30,4%	69,6%

Total de entrevistados: 15.252 personas mayores de 18 años.

Fuente: IECOS-UNI-BNP. Encuesta Nacional sobre perfil del lector, uso de bibliotecas, adquisición de libros y fuentes de ciudadanía, informada, diciembre 2004.

Cuadro 16. En caso de haber contestado afirmativamente la pregunta anterior, ¿sabe usted cómo se llama...?

	Acertó	No acertó	No sabe/no responde
...el organismo del Estado encargado de defender los derechos de los consumidores?	49,4%	11,7%	38,8%
...el organismo de defensa de los derechos del ciudadano frente al Estado?	38,0%	16,9%	45,1%
...el organismo del Estado que recoge las quejas de los usuarios de los teléfonos?	41,8%	20,5%	37,8%
...el organismo del Estado que recoge las quejas de los usuarios del agua potable?	45,2%	34,4%	51,9%
...el organismo que decide si una ley es inconstitucional?	35,3%	16,3%	48,3%

Fuente: IECOS-UNI-BNP. Encuesta Nacional sobre perfil del lector, uso de bibliotecas, adquisición de libros y fuentes de ciudadanía, informada, diciembre 2004.

El nivel de información de los peruanos como ciudadanos y como consumidores es bajo. Solo un poco más del 50% conoce que existe un organismo encargado de defender los derechos de los consumidores, un organismo encargado de defender los derechos de los ciudadanos frente al Estado y un organismo del Estado que recoge las quejas de los usuarios de los teléfonos. En todos los otros casos de información sobre organismos que defienden derechos de los consumidores o de los ciudadanos, el nivel de conocimiento es menor: solo un 45,2% sabe que existe un organismo del Estado que recoge las quejas de los usuarios del agua potable, pero de ellos solo el 13,7% sabe cómo se llama dicho organismo. Solo el 30% de los ciudadanos sabe que existe un organismo que decide si una ley es institucional, y de ese porcentaje solo el 35% sabe cómo se llama.

6. A modo de conclusión

Los ciudadanos demandan diversos tipos de derechos al Estado, pero este, pese a que los ha reconocido, despliega políticas inadecuadas para atenderlos. La mayoría de estos derechos —tanto los que tienen que ver con la igualdad ante la ley como los que tienen que ver con la igualdad de oportunidades— no están garantizados.

Los contenidos e intensidad de estas demandas de derechos dependen de factores socioculturales (edad, sexo, educación, grupo ocupacional, categoría ocupacional, nivel de ingreso, estrato social, relación urbano-rural) y son modulados por el nivel de acceso (tipo y frecuencia) a los medios de información y conocimiento (los medios, Internet, instituciones educativas, bibliotecas, personas informadas).

El tipo de demandas de derechos y la exigencia del tipo de funciones estatales, las características socio estructurales y el nivel de acceso a medios determinan el tipo de ciudadanos: estatistas-comunitaristas (38,2%), liberales (7,9%), estatistas-liberales (46,4%) o comunitaristas-liberales (10,6%).

Las demandas de los ciudadanos son básicamente de dos tipos:

1. Igualdad ante la ley

Igualdad de oportunidades: La mayoría demanda educación, salud, empleo, seguridad social. Mientras más se baja en la escala social hay más demanda de estos derechos.

2. Garantías estatales que hagan efectivos sus derechos

El cumplimiento de diversas funciones del Estado: distributivas, de integración, de seguridad, regulativas. La mayoría de los ciudadanos demanda funciones distributivas (68%) y de integración (35,4%).

Las políticas públicas del Estado ante estas demandas son las siguientes:

Políticas de discriminación: Más del 90% cree que no hay igualdad ante la ley y que no existen garantías para la seguridad ciudadana.

Pocas garantías para la igualdad de oportunidades: El 43,6% piensa que la educación está poco garantizada y el 28% que lo está; el 51% cree que el empleo no está garantizado y el 31% que está poco garantizado; el 51,8% siente que la seguridad no está garantizada y el 35% que está poco garantizada; el 44,2% que la salud está poco garantizada y el 34,9% que no está garantizada.

Por añadidura, los tipos de derechos demandados, de garantías exigidas y de demandas de funciones del Estado dependen de factores socio-estructurales, como edad, sexo, educación, grupo ocupacional, categoría ocupacional, nivel de ingreso, estrato social y relación urbano-rural.

Desafíos políticos para un crecimiento con equidad

Rolando Ames Cobián

El evento Aula Magna 2008 ocurrió a final de octubre, apenas mes y medio después del estallido de la crisis financiera en los Estados Unidos, que se convirtió muy pronto en mundial. Por eso encontré que este fenómeno era el mejor, el más vivo y radical ejemplo, de cómo lo que ocurre con el manejo de la economía es inseparable de lo que pasa en la política, mucho más si el tema económico a estudiar es el del crecimiento con equidad. Decidí por eso comenzar la exposición señalando el debate intelectual de alcance también mundial que se iniciaba con la crisis. El planteamiento de cualquier alternativa de equidad implica el análisis de hechos no económicos. La dinámica del mercado de por sí, produce competencia; la forma en que los bienes económicos se distribuyan, es decir la cuestión de la equidad, depende de cuáles sean las relaciones entre los distintos actores sociales, las tradiciones culturales, los contextos geográficos y muy especialmente de cuáles sean las relaciones de poder. Por eso el proceso financiero de especulación a gran escala que llevó a la crisis de Wall Street, puso de inmediato en discusión los aspectos políticos de esa crisis económica y las fallas del mercado y del Estado que la hicieron posible.

Para mantener en este texto la mayor vivacidad que tiene una exposición oral, comienzo por transcribir dos de las citas que utilicé en esa primera versión. Son de Paul Krugman y de Paul Samuelson, en entrevistas de días previos a aquella conferencia, al calor mismo de la irrupción de la crisis. Lo que ellas nos transmiten es un argumento conceptual que no solo mantiene su actualidad, sino que destaca esta

relación inseparable entre economía y política, y que el pensamiento dominante en el Perú busca olvidar cuando no negar tan irresponsablemente. La revista *Alternatives Economiques* en octubre del 2008 entrevistó al Premio Nobel de Economía Paul Krugman (PK) respecto a la crisis norteamericana, quien explicaba: «Esto responde en gran parte, a un cambio en las relaciones de fuerzas políticas. La masa de los asalariados perdió mucho poder de negociación y como lo explico en mi último libro, las condiciones políticas tienen una influencia esencial en la distribución de la renta».

Sobre las medidas tomadas por el entonces gobierno de George W. Bush, el economista comentaba:

Bush hizo dos cosas. Modificó el sistema fiscal en un sentido muy regresivo, con fuertes bajas en los impuestos sobre las rentas más elevadas, los dividendos y las ganancias de capital. Ello benefició a los más ricos y al mismo tiempo redujo los fondos disponibles para las políticas públicas y la ayuda a los más necesitados. Podemos estimar que entre el 35 y el 40 por ciento de las reducciones de impuestos de Bush han beneficiado a las personas que ganan más de 300.000 dólares por año (alrededor de 210.000 euros), lo que representa una redistribución importante a favor de aquellos que son justamente los que mejor están en condiciones de pagar impuestos. El gobierno de Bush, por otro lado, aceleró la pérdida de poder de negociación de los asalariados, reduciendo muy fuerte toda posibilidad de organización sindical.

Paul Samuelson, quien en un artículo publicado en *El País* (26/10/08) se referirá al derrumbe de un tipo de capitalismo (el capitalismo de Friedman y Hayek), centra su crítica en ese capitalismo libertario de *laissez-faire*:

{[...] Qué es entonces lo que ha causado, desde 2007, el suicidio del capitalismo de Wall Street? En el fondo de este caos financiero, el peor en un siglo, encontramos lo siguiente: el capitalismo libertario del *laissez-faire* que predicaban Milton Friedman y Friedrich Hayek, al que se permitió desbocarse sin reglamentación.

Dos ideas centrales de estas páginas están planteadas ya por estos maestros: Krugman explica que el crecimiento económico no ha significado la reducción de la pobreza y más bien ha aumentado la desigualdad en Estados Unidos, porque las políticas aplicadas han expresado el mayor poder de los ricos y la disminución de la capacidad de los otros sectores —la pérdida del poder de los sindicatos por ejemplo— para conseguir una distribución distinta. Aunque el Perú haya crecido en estos años, su razonamiento se aplica por supuesto a nuestro país también. Samuelson se refiere por su parte a otra cuestión central: este proceso social ha ocurrido así por el predominio logrado por la idea de Hayek y otros de que la economía del capitalismo radical era autosuficiente en sí misma y que la regulación extraeconómica era negativa. Y esta es también la idea que ha dominado a nuestro país y a Latinoamérica y que llevó en esta región a popularizar la noción de «neo-liberalismo» como una vertiente unilateral y autoritaria del liberalismo. Entonces, el predominio del poder de los grupos más ricos, ligados al control de las finanzas mundiales y a lo principal del capital de las grandes corporaciones transnacionales, ha definido los patrones de distribución en la economía mundial y lo ha hecho bajo el amparo de la idea de que alterar esa dinámica que surgía del mercado por una regulación política, estatal o social era intrínsecamente negativo.

Históricamente, de un lado los liberales y de otro Marx, es decir los socialistas, estaban de acuerdo ya en el siglo XIX en que intentar organizar a la sociedad a la vez en términos de capitalismo y de democracia no iba a ser posible, planteamiento que también ha sido desarrollado por Claus Offe. Por esa misma razón es que ambas grandes corrientes modernas se enfrentaron entre sí. Unos defendían la mayor libertad posible, incluida centralmente la económica o del mercado; otros la fuerza de los principios de una política de igualdad social por realizar. Lo que ambos no llegaron a vislumbrar es que la fuerza de sus luchas en las metrópolis occidentales iba precisamente a producir allí una forma de organización que combinaría principios de ambas concepciones. Eso es

lo que fue el llamado Estado de Bienestar. Con esa historia como contexto queremos insistir en estas breves páginas en cómo solo el análisis combinado de los procesos económicos y políticos nos revela cuáles son las tareas necesarias para alcanzar un crecimiento con equidad.

Avanzamos entonces en esta reflexión, precisando quiénes son aquellos más subjetivamente interesados en que haya crecimiento económico, quiénes los más proclives a que haya una mayor equidad y quiénes los que sostenemos la necesidad de articular ambas tendencias. Podemos comenzar por este último grupo porque es el que incluye a la mayor parte de los analistas académicos y a los profesionales con mejor formación. Los profesionales, estudiosos, los buenos funcionarios públicos, los políticos moderados, quisieran que el crecimiento y la equidad marchasen juntos. Sin embargo, auto-ubicándonos en este grupo, convergamos en que somos minoría, en que no somos, por lo menos ahora, representativos de las tendencias más influyentes en la política inmediata.

Los sectores más interesados en el solo crecimiento económico son espontánea y activamente quienes aportan capitales para la inversión, especialmente de los pequeños a los grandes, pues el mundo de la microempresa está generalmente definido por otros factores, tanto como por el ser conceptualmente inversionistas o «emprendedores». En términos de lógicas de comportamiento, estos empresarios obtienen ganancias y recuperan su inversión solo si hay crecimiento. Ellos cumplen sin duda una función social indispensable al producir bienes que la sociedad necesita, pero su móvil de ganancia es tan inherente a su trabajo, que los convierte en defensores activos de la ganancia por sí sola prácticamente siempre. Sin ella, la dinámica de movimiento del capital no se sostiene. La «racionalidad del mercado», que es ya una matriz de políticas públicas y no una reacción individual espontánea, es una construcción político cultural que propone que nada estorbe la dinámica del mercado para que los inversionistas puedan hacer sus cálculos y previsiones, seguros de no tener interferencias. Sin duda muchos em-

presarios saben mirar más lejos y con más profundidad las implicancias sociales de esta clase de política.

Frente a la opción de dejar actuar libre a la lógica del mercado, los que se sitúan espontáneamente en el bando contrario son quienes requieren de la intervención del Estado para satisfacer sus necesidades básicas. Alberto Vergara, por ejemplo, en su libro *Ni amnésicos ni irracionales*¹ sobre las elecciones peruanas del 2006, señala con precisión que el sentido distinto del voto de los grandes sectores que se diferenciaron en esa elección puede explicarse porque un amplio sector de nuestra población busca satisfacer las necesidades inmediatas y básicas (grueso del voto favorable a Humala), es decir ser incluidos en un proyecto de Estado-nación, ganar ciudadanía. Frente a ellos tenemos otro grupo poblacional con necesidades básicas satisfechas y que mira más bien hacia fuera, hacia la globalización y un Estado post nacional (sobre todo votantes de Lourdes Flores).

Esta diferenciación de las necesidades sociales espontáneas nos permite ya vislumbrar que la equidad es un fenómeno social difícil de conseguir, que además no resulta necesariamente de la acción o el modelo económico de un solo sector de la sociedad. La equidad es un producto al que podríamos llamar demasiado elaborado para surgir de esa manera. Y eso es lo que nos enseña precisamente el proceso histórico del cual surgió el Estado de bienestar. Luego de los conflictos quizá más transparentes entre burguesías y proletariados del siglo XIX, la sociedad industrial en su propio desarrollo se fue complejizando. En el torbellino de las primeras décadas del siglo XX, surgieron los conflictos mundiales en torno al reto precisamente de cómo lograr crecimiento con equidad. Esa fue no la única pero sí una de las causas centrales detrás del estallido de los extremos fascistas y estalinistas. En ese proceso surgieron sin embargo también los sectores medios y los partidos de

¹ Vergara, Alberto (2007). *Ni amnésicos, ni irracionales. Las elecciones peruanas del 2006 en perspectiva histórica*. Lima: Solar.

centro, que empezaron a buscar precisamente combinar en una sola matriz los principios de liberalismo y el socialismo. En el caso europeo occidental, los social demócratas de un lado y los demócrata cristianos de otro, fueron por eso los artífices que, luego de terminada la Segunda Guerra Mundial, permitieron en medio de un conflicto ya institucionalizado a través de partidos de masa y elecciones que tomara forma por tres décadas el Estado de bienestar.

Para dejar claro este esquema, tenemos que recalcar entonces que es desde el campo de la política que se produjo esta matriz de inclusión social y democracia que produjo como consecuencia equidad, y por tanto cohesión social, en grados muy altos en las metrópolis de Occidente. Los sectores pobres de una sociedad requieren de un grado importante de redistribución que solo puede surgir a partir de políticas públicas, sin embargo, la espontaneidad de los pobres no lo puede descubrir siempre de por sí. Ello es más evidente aún en las circunstancias actuales de masividad, desigualdad y precariedad como las que tenemos en el Perú y la mayor parte de Latinoamérica.

En estos países se están produciendo luchas particulares por atender a las necesidades puntuales de cada sector que se moviliza, sin que exista en muchos casos una presión articulada nacionalmente por la redistribución de los beneficios del crecimiento en la escala que haría falta para lograr reales equilibrios de poder con quienes rechazan toda forma de regulación pública y que tienen hoy una hegemonía muy fuerte a escala nacional y global. Es la construcción cultural y política de una visión de país y de un sentido de integración nacional o de justicia social y sobre todo la formación de actores políticos y públicos, partidos políticos e instituciones sociales democráticas las que podrán introducir los cambios que hagan posible que el crecimiento económico sirva a la equidad. La irrupción de gobiernos de orientación estatista en países vecinos, con tendencia a gobiernos personalistas y reeleccionistas, es otra modalidad de respuesta que busca otra vez en la historia latinoamericana atajos rápidos hacia la equidad. Creo que no es posible

quedarse en la crítica de esas opciones, cuando la democracia se reduce solo a la alternancia electoral, perdiéndose su sentido de alcanzar formas de trato respetuosas de las diferencias sociales y de las identidades étnicas y culturales que hasta hoy separan internamente a sociedades como la peruana.

Al escribir este texto, ocho meses después de la conferencia inicial de Aula Magna, la crisis financiera, transformada ahora en crisis de la economía mundial, se ha profundizado y está poniendo en agenda esta redefinición de las relaciones ente política y economía, entre Estado y mercado. En el Perú sin embargo no nos damos cuenta aún de la magnitud de estos cambios y de los costos que traerán, porque aún predomina la experiencia de los beneficios sentidos por una parte del país como consecuencia del crecimiento económico sostenido de los últimos años. Lo que es necesario decir es que la evidencia de estos meses confirma que la ideología que nos hizo acostumbrarnos a que el mercado se auto-regulaba y que no solo era mala la intervención estatal, sino que la política debía reducirse al mínimo, sigue deteriorándose. La forma en que el Presidente Barack Obama se ha comportado estos meses ha echado por tierra en la práctica y en el discurso las políticas de Bush, a su vez heredadas de los tiempos de emergencia de las posturas anti-políticas, me refiero al comienzo de la década de los ochentas y las políticas de Reagan y Thatcher.

Esta creciente relegitimación de la política y del Estado no bastan por supuesto para tranquilizar a nadie. Solo son la condición necesaria para que la conciencia humana recupere la plena conciencia de que la historia es hecha por la acción de grupos específicos de nuestra especie, y que no hay técnicos buenos sin sesgos políticos o élites empresariales capaces de actuar honradamente aunque no tengan el menor control externo para vigilarlas. Estamos saliendo apenas, y todavía de modo muy limitado, de estas deformaciones ideológicas. Ello debe permitirnos re-legitimar la discusión a la vez política y económica sobre cómo lograr crecimiento con equidad, pero queda por delante aún no solo

encontrar la forma concreta de reorientar un conjunto de políticas muy complejas, a nivel nacional y global, sino que está por definirse quiénes podrían ser los actores de un proceso de esa naturaleza, en un tiempo donde los partidos y el Congreso ya no podrán ser tampoco los actores autosuficientes.

Antes de pasar al caso peruano es útil mostrar la importancia de los procesos de cambio en las relaciones política-economía que ocurren al nivel internacional, casi sin que lo percibamos. Mencionaremos solo el caso del grupo BRIC (Brasil, Rusia, India y China), que se reunió en Rusia en junio de 2009, y las inquietantes preguntas otra vez de Joseph Stiglitz sobre la crisis norteamericana.

Celso Amorin, el Canciller brasileño, a su paso por aquella reunión del BRIC, dijo en París nada menos que «El G8 está muerto, no representa nada. No sé como será el entierro, porque a veces un entierro es bastante largo». La reunión del BRIC es un acontecimiento internacional de primer orden y marca efectivamente el fin del G8 y de toda la época histórica que luego de la Segunda Guerra Mundial permitió a los países industrializados del norte manejar el mundo y las finanzas a nivel internacional.

El grupo BRIC representa el 15% de la economía mundial y sobre todo el 40% de las reservas internacionales. ¿Qué cosa es lo que puede unir países tan dispares que no tienen muchas relaciones comerciales entre sí?, se preguntaba el Herald Tribune. La respuesta se encuentra en El País de España (16/06/09): en un editorial, el Presidente Lula explica por qué esta primera cumbre del BRIC es un paso de madurez y de búsqueda de un liderazgo responsable de parte de estos países en los actuales momentos de crisis económica internacional. Según Lula, los puntos que los unen son cuatro: 1. Promover una verdadera supervisión internacional de las finanzas mundiales. 2. Poner fin al manejo exclusivo, por parte de los Estados Unidos y la Unión Europea, del G7 del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. 3. Exigir a los países industrializados que asuman los costos del cambio tecnológico

hacia una economía mundial sostenible que beneficie a los países en desarrollo sin afectar el cambio climático. 4. Exigir el fin del doble rasero en el comercio mundial y conseguir que los países industrializados eliminen sus subsidios agrícolas y sus fuertes barreras proteccionistas. Todo esto también dentro de la perspectiva de una reforma de las Naciones Unidas que democratice su funcionamiento, incluido el Consejo de Seguridad. No importa tanto ahora saber los resultados específicos que logre este nuevo grupo mundial, sino destacar la magnitud de asuntos que se han puesto en debate.

Ojalá que este sano regreso de la política internacional sea bien utilizado y llegue a tiempo de prevenir los nuevos costos, quizás aún peores que lo que ha ocurrido hasta hoy. Ello se originó en ese poder omnímodo de grupos financieros, fuera de toda vigilancia y de toda ley efectiva. En efecto, más allá de las optimistas verdades oficiales que se escuchan decir, lo real es que asuntos como la contención del desempleo en los países occidentales, o la posible pérdida de valor de los Bonos del Tesoro de los Estados Unidos y del Reino Unido, que a nadie conviene, asociado a que por tanto no puedan financiar los enormes déficits financieros a los que han recurrido para salvar a las instituciones privadas en crisis, son peligros que desgraciadamente están lejos de haber sido conjurados.

En los Estados Unidos las posiciones ante la crisis aún debaten entre sí y el horizonte no es del todo claro; de un lado están quienes buscan a toda costa el castigo para los responsables de la crisis financiera, y del otro, quienes propugnan generar prontamente un nuevo marco para la estabilidad empresarial.

Las fuertes colocaciones de dinero en la economía norteamericana por parte de su gobierno podrían conducir al alto riesgo de una aguda inflación mundial en el momento de la reactivación.

Para América Latina el reto de crecimiento con equidad se muestra bastante difícil. Tal y como refiere Manuel Castells para el caso chileno, hacer crecimiento inclusivo en nuestros países es cada vez más

complicado, porque las grandes corporaciones aquí presentes tienen la posibilidad de negociar directamente con la cúpula del Poder Ejecutivo sin necesidad de pasar por el sistema político existente.

Sumémosle a ello que del otro lado de nuestro sistema político, muchos de los grupos sociales más débiles tampoco pasan por las instituciones del Estado. La gente común en esos sectores no tiene partido político o ideología definida pero sabe que para ser atendida debe llegar a la acción directa, llamando la atención de los medios a través de acciones de violencia puntual que interrumpan los espacios públicos.

Algunos países vecinos (Ecuador, Bolivia, Venezuela) habrían encontrado una forma de solución o paliativo a estos problemas institucionales. Se trata de elegir un candidato que gane el gobierno y una vez en el Ejecutivo sea este quien negocie directamente con los grandes inversionistas con el respaldo de la mayoría, dado que en términos de votantes los afectados por el sistema son mayoría. La respuesta parece dirigirse hacia los nacionalismos autoritarios.

Quiero terminar esta ponencia en positivo, y es que el Perú tiene la posibilidad de que su sistema institucional logre canalizar el conflicto entre quienes se centran en las ganancias de su inversión y quienes buscan la atención de sus demandas sociales. Pero esto nos lleva a ubicar esta búsqueda del crecimiento con equidad en medio de una situación que parece que marcará a nuestro país de aquí a las elecciones regionales y locales del 2010 y a las nacionales del 2011. Me refiero precisamente a que también en el Perú se ha llegado en estos meses al debilitamiento de la versión nacional de esta confianza ciega en el mercado que el Presidente Alan García planteó desde fines del 2007 con sus artículos «El perro del hortelano». El país está en un momento en el que puede enredarse en un conflicto entre sus posiciones más extremas, o al contrario, puede discutir en libertad cómo armonizar las demandas dispares que salen de su sociedad.

Todo ello pasa por comprender que la equidad es una meta compleja, todo camino hacia ella debe internalizar previamente que la economía y la política no son separables, el Estado y el mercado menos.

El mercado solo no puede solucionar la crisis internacional, el crecimiento con equidad es también un producto político, negociaciones entre liberales y socialistas o entre capitalistas y pobres; se trata de buscar llegar a una visión más compartida como país.

Una alusión a los recientes sucesos de Bagua se vuelve necesaria en esta línea argumental. El estallido del descontento nos trae el reto de manejar las presiones encontradas, entendiendo a la democracia como un estilo de práctica que se juega día a día respetando los intereses distintos. La política así recobra relevancia para hallar una visión conjunta como país.

TERCERA PARTE
POLÍTICAS PÚBLICAS EN EDUCACIÓN

Políticas públicas en educación: la calidad educativa desde las personas y el aula

Javier Abugattás

Desde el punto de vista de las políticas públicas en educación, el impacto se mide por el resultado que se puede constatar en cada aula del país. ¿Prestamos la atención debida para que todas las personas desarrollen su potencial desde la primera infancia? ¿Están todas las condiciones mínimas en la familia, la comunidad y el aula? En este artículo planteo una reflexión sobre algunos de los elementos indispensables para obtener logros en un aula, como aspectos concretos de asuntos que no podemos seguir eludiendo como sociedad y como Estado.

Un día en un aula rural

En el Perú hay casi 20.000 escuelas en las que un solo profesor tiene a su cargo dos o más grados (se llaman unidocentes o multigrado), que se ubican casi exclusivamente en zonas rurales. Imaginemos a una niña de seis años de una escuela multigrado: llega desde su casa después de haber recorrido un camino de herradura inseguro y sin un desayuno adecuado; viene de su hogar con lo positivo y lo negativo que puede tener. ¿Qué haremos en el tiempo en el aula para dar condiciones para un pleno desarrollo como ser humano?

En muchos casos, los niños cuya lengua materna es distinta al castellano tratan de entender a un maestro que solo habla español y utiliza materiales que no corresponden con la realidad de la comunidad. No debe sorprendernos, en estas condiciones, que los logros en diversos campos sean deficitarios. La complejidad de cada ser humano está presente en el

aula todo el tiempo. Debemos enfrentar aspectos tales como la relación de la lengua materna, la cultura y el ejercicio de ciudadanía si buscamos que todos logren su pleno desarrollo en un ambiente equilibrado.

Son múltiples los factores que afectan el desarrollo de capacidades de un ser humano. El Plan Nacional de Educación parte de la visión de que todos desarrollan su potencial desde la primera infancia. Es a partir de ahí que se accede a la lectura y la escritura, se practican valores y se asumen derechos y responsabilidades como ciudadanos.

Cada niño o niña trae al aula los asuntos familiares y la situación en cada hogar, incluyendo en muchos casos aspectos como un bajo ingreso familiar (principalmente agrícola con múltiples trabajos no agrícolas durante el año). Las relaciones con la vida futura, el trabajo y el ejercicio de ciudadanía están entonces relacionados no solamente con la escuela sino con una multiplicidad de factores que si bien están señalados en los objetivos del Plan, que son muy difíciles de lograr.

En el aula podemos imaginar elementos del conjunto: por ejemplo el maestro vino caminando desde otro centro poblado y necesita irse temprano para llegar a tiempo a su casa de regreso; no tiene un acompañamiento pedagógico adecuado pues el sistema educativo solo le hace seguimiento a los aspectos administrativos. Lo mismo sucede con la calidad de los materiales, la infraestructura, la calidad de agua disponible, los servicios, etcétera. Todo esto, además, debe estar articulado con la red de apoyo cercana, la red de nivel distrital, provincial, regional, nacional, y en última instancia, internacional, mediante el cumplimiento de los distintos acuerdos, como la Declaración del Milenio y la Declaración Mundial para la Infancia.

Existen casos exitosos. Hay escuelas multigrado, tanto en la Amazonía como en la zona andina, que obtienen mejores logros cuando aseguran un conjunto de condiciones y recursos. Estos casos han sido expuestos en los encuentros nacionales de educación. Sabemos que debe haber un esfuerzo de la sociedad y el Estado, existen costos estimados suficientes y en algunos departamentos ya están en marcha

ambiciosos planes para cambiar radicalmente la situación y mejorar los logros de todas las niñas y niños en plazos razonables. En ningún caso se debe volver a perder décadas, como ha sucedido en los últimos años.

Las condiciones mínimas

Existe un conjunto de condiciones materiales de infraestructura y capacidades humanas que permiten el desarrollo de capacidades en el aula.

Como sociedad debemos usar el *Programa Estratégico por Resultados de Logros de Aprendizaje* como punto de partida para realizar acciones concretas, a pesar de que se trata de un conjunto de acciones que solo atiende parcialmente el problema educativo del país.

El programa estratégico en Educación se centra en obtener los logros de aprendizaje expresados en el desempeño suficiente en la comprensión lectora y en matemáticas. Actualmente, solo el 10% de los niños y niñas de segundo grado cumplen esta condición en matemáticas, y para el caso de la comprensión lectora esta alcanza apenas al 15% de los niños, según cifras del Ministerio de Educación.

Existen una serie de programas estratégicos por resultados, que incluyen no solo al sector Educación sino que también priorizan salud, nutrición, identidad y servicios básicos. La atención de todos estos aspectos, en conjunto, permitirá asegurar las condiciones para un desarrollo pleno de toda nuestra sociedad.

Recomendaciones para iniciar el cambio

En una primera etapa, los logros de aprendizaje de cada niña y niño en su centro educativo y su comunidad deben ser el foco de atención. Se debe pensar en las que deberían ser condiciones mínimas a corto plazo, para los próximos tres años.

Lo mínimo y los costos totales de operación, tales como remuneraciones, materiales, servicios y mantenimiento de infraestructura, deben ser asegurados en la asignación de recursos. La red que da sostén a la calidad en el aula está formada por la familia, la comunidad y el sistema educativo, y es este conjunto el que debe asegurar, si es necesario con firmeza, todos los elementos de un paquete mínimo localmente adecuado.

Esto exige un cambio de mentalidad que permita que todos estemos al servicio del pleno desarrollo del potencial de cada persona. Eso significa luchar contra el fraccionamiento y trabajar con competencias compartidas en los tres niveles de gobierno y en la sociedad local.

Debe hacerse un seguimiento continuo, desde lo local y en el aula, para obtener una mejora real, que involucre a las personas y se dé inicio a los cambios indispensables en el Perú de hoy.

La educación, junto con el empleo y la adaptación al cambio climático son factores determinantes para el futuro del país. Se trata de un conjunto complejo que requiere un trabajo arduo y persistente. No será posible hacer todo al mismo tiempo pero hay aspectos ineludibles como los ya mencionados.

Diagnóstico y perspectivas: Proyecto Educativo Nacional y proyectos regionales y locales

*Cristina Del Mastro V.
CISE-PUCP*

Las políticas públicas en educación en el marco del Proyecto Educativo Nacional

La creación del Consejo Nacional de Educación (CNE) y la propuesta del Proyecto Educativo Nacional son las estrategias escogidas a inicios de la década del 2000 para mejorar la educación del país. El CNE tiene entre sus objetivos promover la concertación entre el Estado y la sociedad civil en la formulación, el seguimiento y la evaluación del Proyecto Educativo Nacional y de las políticas y los planes educativos a mediano y largo plazo.

En noviembre de 2006, el Consejo Educativo Nacional presentó ante el Foro del Acuerdo Nacional la propuesta de Proyecto Educativo Nacional (PEN) como respuesta a la Ley General de Educación. En la elaboración de este documento participaron diversos representantes del Estado y de la sociedad civil: maestros, autoridades regionales, educativas y de otros sectores, empresarios y dirigentes de organizaciones sociales, entre otros. En enero de 2007 el PEN fue oficializado como política de Estado.

El PEN formula seis objetivos estratégicos que a su vez se concretan en resultados y políticas:

1. Oportunidades y resultados educativos de igual calidad para todos.

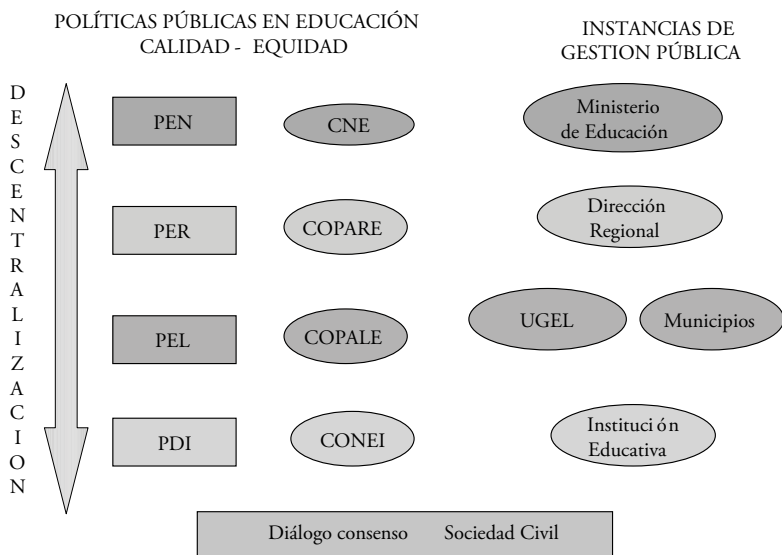
2. Estudiantes e instituciones que logran aprendizajes pertinentes y de calidad.
3. Maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia.
4. Una gestión descentralizada, democrática, que logra resultados y es financiada con equidad.
5. Educación superior de calidad como factor favorable para el desarrollo y la competitividad nacional.
6. Una sociedad que educa a sus ciudadanos y los compromete con su comunidad.

El PEN debe servir de marco estratégico para la toma de decisiones y como referente para evaluar la acción educativa del Estado y de la sociedad.

Las políticas educativas se dirigen al aseguramiento de la calidad y equidad en el servicio educativo que se ofrece sobre todo en el sector público. Actualmente estas políticas se han definido formalmente en el PEN, documento que se orienta a nivel nacional, pero para llegar a ser práctica en las escuelas necesitan pasar por un proceso de descentralización educativa en las distintas instancias y niveles de gestión pública.

El gráfico 1 pretende sintetizar la complejidad de las instancias de descentralización de la gestión educativa, además de los instrumentos en los cuales se van plasmando las decisiones de políticas educativas del sector.

Para materializar las intenciones y políticas nacionales propuestas en el PEN, es necesario que estas se traduzcan en planes y presupuestos que apuesten por la innovación y la mejora de la calidad educativa, desde un proceso de descentralización como estrategia de desarrollo. Este proceso de descentralización pasa por la elaboración de proyectos educativos regionales, proyectos educativos locales y proyectos de desarrollo institucional. Proceso que presentaremos seguidamente.



Los proyectos educativos regionales

Desde el proceso de descentralización, observamos que en los gobiernos regionales se ha dado inicio a la planificación regional con los proyectos educativos regionales (PER).

La elaboración de los PER responde a las expectativas de las regiones de generar políticas más pertinentes a sus necesidades y contexto. Su formulación se realizó por encargo expreso de los gobiernos regionales o de las direcciones regionales de educación, o por iniciativa de la sociedad civil. En la mayoría de los casos se contó con la participación y liderazgo de actores de la sociedad civil y se organizó el trabajo en torno al Consejo Participativo Regional de Educación —COPARE—.

A.P. Andrade¹ afirma que gracias a la elaboración de los PER se han canalizado tres aspiraciones regionales:

1. Educativa: generar un cambio profundo en la educación regional que apunte a una mayor equidad y calidad.
2. Estratégica: articular la educación a los procesos de desarrollo local y regional, al dialogar y consultar con actores diversos de sectores distintos al educativo.
3. Social: formular sus propias propuestas educativas que respondan con pertinencia a sus visiones y realidades.

La elaboración de los PER ha contribuido al desarrollo de capacidades de organización y planificación de los actores involucrados; a la movilización social para recoger la opinión de diversos actores y posicionar la importancia del PER y al desarrollo de capacidades para el análisis y formulación de políticas educativas.

De acuerdo a los datos del Consejo Nacional de Educación, hasta la fecha:

- 22 regiones han culminado la formulación de sus PER: Amazonas, Áncash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Callao, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Junín, Lambayeque, Lima, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Cerro de Pasco, Piura, Puno, San Martín, Tacna y Ucayali.
- Cuatro regiones se encuentran en proceso de elaboración: Ica, La Libertad, Lima Metropolitana y Tumbes.

A la etapa de formulación del PER le sigue la de la implementación de las políticas del PER, que comprende la gestión de acciones y proyectos con la participación de la sociedad civil. En este sentido, por ejemplo, regio-

¹ Andrade, A. P. (2007), «Los proyectos educativos regionales: sus apuestas y desafíos». *Foro Educativo Descentralización Educativa: transfiriendo competencias a los gobiernos locales*. Año IV, N°12, diciembre 2007.

nes como Apurímac, Cusco, Huancavelica, Lambayeque, Madre de Dios, Piura y San Martín han realizado acciones de priorización de políticas. En los casos de Huancavelica, Piura y San Martín han formulado proyectos de inversión para algunas de estas prioridades. Asimismo, Lambayeque y Piura han realizado procesos para definir currículos regionales.

¿Políticas educativas: centralistas o descentralizadas?

Para la formulación e implementación de las políticas educativas es necesario un trabajo intersectorial y una cooperación entre los niveles nacional, regional y local.

En la actualidad, como señala Iguíñiz², existe un Ministerio de Educación sin escuelas, ya que estas dependen directamente de los gobiernos regionales, pero mantienen campos de acción y de decisión directa a través de programas nacionales que hay resaltar:

1. El diseño curricular nacional (DCN);
2. Las evaluaciones nacionales y las pruebas;
3. Los textos gratuitos;
4. La política docente y el programa nacional de Formación y capacitación (PRONAFCAP);
5. El Programa Nacional de Alfabetización;
6. La refacción y mantenimiento de la infraestructura de las escuelas;
7. La entrega de computadoras a alumnos y el crédito a docentes.

Si bien se han transferido funciones a los gobiernos regionales, se observan pocas modificaciones en las funciones del gobierno central que no favorecen precisamente la descentralización. Se evidencia una

² Iguíñiz, M. (2007), «Una mirada actual al proceso de descentralización». *Foro Educativo. Descentralización Educativa: transfiriendo competencias a los gobiernos locales*. Año IV, N°12, diciembre 2007.

falta de coordinación intergubernamental con los gobiernos regionales y locales.

En este sentido, la Defensoría del Pueblo recomienda a los diversos sectores trabajar concertada y coordinadamente con los gobiernos regionales y locales para la elaboración de planes sectoriales.

Agenda pendiente: El rol de los organismos intermedios

Existe poca claridad en cuanto al papel de los organismos intermedios de la educación (unidades de gestión educativa local —UGEL— y gobiernos locales) para implementar las políticas educativas en las instituciones educativas y las aulas, así como en sus relaciones con el Ministerio de Educación y los gobiernos regionales.

La Ley Orgánica de Municipalidades 27972 (LOM), en su artículo 82, fija 21 competencias y funciones en materia de educación, cultura, deporte y recreación, que los gobiernos locales deben compartir con el Gobierno Nacional (Ministerio de Educación) y el Gobierno Regional. Se señala que algunas de estas funciones deben coordinarse con la Dirección Regional de Educación y las UGEL.

En este contexto, el 28 de julio de 2006 se anunció el Plan Piloto de Municipalización de la Educación, y el 13 de febrero del siguiente año se aprobó por Resolución Ministerial. Según esta resolución, los gobiernos locales se encargan de los niveles educativos de inicial y primaria, mientras que los gobiernos regionales del nivel secundario.

Lamentablemente, se evidencia falta de coherencia entre la propuesta de municipalización y la concepción del proceso de descentralización:

La ley de bases de la descentralización (LBD), la ley orgánica de gobiernos regionales (LGR) y la Ley General de Educación (LGE) fijan un marco general de descentralización educativa donde los gobiernos regionales cumplen un rol preponderante y la institución educativa se constituye en el eje de la gestión educativa descentralizada. Sin embargo, la propuesta de de Municipalización

establece el centro de la gestión educativa en los Gobiernos Locales generando ambivalencias y confusiones³.

La transferencia de funciones de los gobiernos regionales por parte de la Presidencia del Consejo de Ministros está desconectada del proceso de transferencia del Plan Piloto de Municipalización por el MINEDU. La gestión municipal establece funciones que duplican las actuales funciones de las UGEL y de los consejos de participación local de educación (COPALE) en tres niveles (Alvarado, en Díaz y Valdivia, 2007):

1. Elaboración y evaluación de los proyectos educativos locales;
2. Elaboración y evaluación del presupuesto educativo local;
3. Establecimiento de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de la gestión educativa descentralizada.

Ante este panorama, observamos que las políticas educativas y la normativa a nivel local presentan cierto desorden e incoherencia. A ello se suman problemas como la ausencia de gradualidad en la transferencia de funciones a los niveles subnacionales; la poca claridad de los ámbitos de cada instancia; la falta de claridad de los ámbitos correspondientes a cada nivel; la confusión de funciones y competencias.

Finalmente, comprobamos que el proceso de descentralización a nivel local no ha sido acompañado de la entrega de recursos financieros y técnicos, además de la falta de capacitación y asistencia técnica necesaria para que el personal pueda ejercer las funciones requeridas.

Consecuentemente, para que las políticas públicas del sector Educación lleguen a las instituciones educativas y a los alumnos y contribuyan a la calidad y equidad de la educación de los ciudadanos, se requiere definir y aclarar las funciones de estos órganos intermedios. Esto evitaría caer en el riesgo de profundizar las desigualdades, ya que nos encontramos ante localidades y distritos muy heterogéneos.

³ Díaz, H. y Valdivia, N. (2007), «Descentralización Educativa y niveles intermedios: algunos temas pendientes sobre el rol de la UGEL». *Foro Educativo Descentralización Educativa: transfiriendo competencias a los gobiernos locales*. Año IV, N°12, diciembre 2007.

Principales desafíos

La equidad en educación requiere la acción simultánea de todos los niveles de gobierno que permitan concretar las políticas del PEN y articular los planes del sector con las políticas y gestión educativa de los gobiernos regionales y locales. Asimismo, es necesario tener una mirada integrada y no fragmentada de los tres niveles de la educación básica.

El proceso de descentralización de los últimos años presenta una suerte de desorden e incoherencia normativa, además de no respetar el carácter gradual de la transferencia a los niveles subnacionales. Se evidencia inconsistencia normativa, confusión de funciones y competencias y falta de claridad de los ámbitos correspondientes a cada nivel. A esto se añade que el proceso de descentralización no ha estado acompañado de la entrega de recursos financieros y técnicos ni de la capacitación y asistencia técnica necesaria.

Por ello, se requiere precisar la función de cada nivel de gobierno a través de la revisión y alineamiento de la normatividad, de manera que se evite la superposición de funciones y la falta de claridad. Paralelamente, es necesario desarrollar las capacidades y realizar la transferencia de recursos financieros que permita ejercer eficientemente las funciones y hacer realidad en la práctica los objetivos y políticas educativas. Para ello se debe respetar la gradualidad del proceso de transferencia.

Las políticas educativas deben priorizarse y desarrollarse con la participación ciudadana para que los propios actores tomen decisiones a través de condiciones y mecanismos de funcionamiento establecidos.

En conclusión, urge reformar cada uno de los niveles de gobierno y gestión, desde la escuela hasta el Estado central, para garantizar que las políticas propuestas en el Proyecto Educativo Nacional se traduzcan en acciones y resultados que contribuyan a la calidad y equidad de la educación pública en nuestro país.

Descentralización y políticas públicas en el sector Educación

Ángel María Manrique Linares¹

Repensar el Estado y proponer políticas públicas para el sector Educación es una tarea que en el Perú recién estamos iniciando. La gestión pública de la educación en el país ha girado en torno a la implementación de algunos proyectos específicos que se ejecutan de manera coyuntural, sin ninguna planificación con el resto del aparato estatal. Por su parte, el Estado ha iniciado un proceso de reformas que vienen buscando un rol más protagónico de la educación en la lucha contra la pobreza.

Adicionalmente, en estos últimos años se ha reiniciado un proceso de descentralización donde el rol de las regiones, como verdaderos gobiernos, resulta fundamental para el logro de los objetivos propuestos. Superar la concepción de la descentralización como el conjunto de mandatos normativos provenientes únicamente del gobierno nacional y conocer las particularidades de cada contexto regional son los mayores desafíos para los responsables de formular políticas públicas en materia educativa. No pueden existir políticas públicas nacionales si no se conoce la diversidad de las regiones en las cuales se ejecutarán las mismas, ni tampoco se puede entender lo nacional sin el consenso de lo regional.

¹ Abogado y Magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos por la Universidad Jesuita Alberto Hurtado de Santiago de Chile. Ha sido Gerente Regional de Educación del Gobierno Regional de Arequipa por el periodo 2007-2008. Actualmente es asesor de la Presidencia del Gobierno Regional de Arequipa.

Partir de este supuesto nos plantea un reto mayor, por el cual tenemos que ir desterrando la idea de una educación nacional homogénea. Lamentablemente, aún arrastramos una educación como se viene entendiendo desde el siglo XIX, por la cual se pretendió consolidar únicamente el Estado–Nación surgido del proceso de emancipación, donde el ente rector —en aquellos tiempo el Gobierno de turno y ahora el Ministerio de Educación— tiene que tomar todas las decisiones que se deben ejecutar en materia educativa a lo largo del todo el país, sin considerar los demás niveles de gobierno. Los últimos acontecimientos han evidenciado que mantener dicha dinámica consagrará más conflictos que logros.

Si la conformación de estados latinoamericanos requirió de procesos sumamente centralistas desde dos pilares, el militar y el educativo, el éxito del Estado moderno del siglo XXI dependerá de la descentralización de sus políticas, principalmente en materia educativa, reconociendo la educación como base del desarrollo local.

Descentralización

La descentralización, según lo consagrado por su ley orgánica, tiene por finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, considerando el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población.

Los tres niveles de gobierno a que se hace referencia son el nacional, el gobierno regional y el local. Cada nivel de gobierno goza de autonomía, como derecho y capacidad efectiva para normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia.

La autonomía se ejerce bajo tres aspectos:

1. *Autonomía política*: facultad de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que le son inherentes.

2. *Autonomía administrativa*: facultad de organizarse internamente, determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad.
3. *Autonomía económica*: facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios y aprobar sus presupuestos institucionales conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las leyes anuales de presupuesto. Su ejercicio supone reconocer el derecho a percibir los recursos que les asigne el Estado para el cumplimiento de sus funciones y competencias.

El proceso de descentralización persigue diferentes objetivos políticos, económicos, administrativos, sociales y ambientales. En el campo político nos interesa considerar dos objetivos fundamentales:

1. *Unidad y eficiencia del Estado*. El Perú es un país unitario y descentralizado, como lo consagra la Constitución Política del Perú. Ello implica que todos los niveles de gobierno deben velar por su unidad desde cada ámbito de su jurisdicción. Sin embargo, para que el Estado logre eficiencia, debe iniciarse un proceso de descentralización mediante la distribución ordenada de las competencias públicas que involucran a cada nivel de gobierno.
2. *Institucionalización de gobiernos regionales y locales*. Cada nivel de gobierno logrará su institucionalización en la medida en que distinga y fortalezca sus funciones de planeamiento, regulación, normatividad, administración, ejecución y control de las funciones que tiene a su cargo.

Cada nivel de gobierno es responsable de lograr la eficacia de sus sistemas administrativos para brindar un servicio público del cual es responsable o corresponsable², respetando plenamente la unidad del Estado peruano.

² Hacemos referencia a la corresponsabilidad por el caso de las competencias compartidas entre niveles de gobierno, principalmente en materia de educación y salud.

En tal sentido, cada nivel de gobierno goza de autonomía política, administrativa y económica para lograr su institucionalización, mediante, entre otros aspectos, la modernización de sus sistemas administrativos y la formulación de políticas que le permitan una adecuada provisión de los servicios públicos en beneficio de la población, respetando y fortaleciendo la unidad del Estado peruano.

Contexto regional

Descrita la parte normativa, analicemos ahora cómo nuestras regiones —entendidas como el espacio jurisdiccional— vienen siendo escenario de la complejidad de actores y procesos sin ninguna planificación o armonización de políticas.

En primer lugar, encontramos a los gobiernos regionales, que tienen su atención en materia educativa principalmente desde dos instancias: la Gerencia de Infraestructura y la Gerencia de Desarrollo Social. La primera viene ejecutando diferentes obras de infraestructura educativa, principalmente en las zonas donde el Gobierno Nacional nunca llegó o donde los gobiernos locales no cuentan con el presupuesto necesario. La segunda ha desarrollado principalmente escenarios de concertación y debate, fruto de lo cual se han elaborado los proyectos educativos regionales en armonía con el Proyecto Educativo Nacional. Sin embargo, estas instancias se encuentran divorciadas a nivel de planificación y ejecución de proyectos con sus pares del Gobierno Nacional y de los gobiernos locales y, lo que es peor, con las instancias de gestión educativa descentralizada.

Últimamente, además, los gobiernos regionales han formulados programas de capacitación regional y proyectos de elaboración de material educativo, lo cual ha logrado buenos resultados pero ha generado a su vez paralelismos con los procesos educativos gestados desde la instancia nacional.

En segundo lugar se encuentran los gobiernos locales, desde sus niveles provincial y distrital. Cada municipalidad, en sus diferentes niveles, cuenta con sus oficinas de obras públicas, las cuales se abocan a tareas de infraestructura educativa disputándose los proyectos con el Gobierno Regional, que también es competente para ello. Asimismo, desde su Gerencia de Desarrollo Social y Educación, promueve diferentes actividades educativas y culturales, las cuales en la mayoría de las veces no coinciden con las previstas por las instancias de gestión educativa descentralizadas.

Tengamos en cuenta además que la Ley Orgánica de Municipalidades les faculta para la conformación de los consejos participativos locales —COPALES—, a través de los cuales se formula el Proyecto Educativo Local y gozan además de autorización para iniciar procesos de alfabetización y velar por la calidad educativa.

Las jurisdicciones regionales cuentan además con la ejecución de programas nacionales dirigidos por el Ministerio de Educación y que en la mayoría de los casos desarrollan instancias paralelas a las ejecutadas por los gobiernos regionales y locales.

En los últimos años tenemos al Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización —PRONAMA— y el Programa Nacional de Capacitación Docente —PRONACAF—. Este último viene siendo ejecutado por los convenios suscritos entre el Ministerio de Educación y las universidades públicas y privadas ubicadas en las regiones, sin la planificación debida con los gobiernos regionales, lo cual ha motivado procesos de capacitación paralelos. De la misma manera, el PRONAMA viene ejecutándose como un proyecto coyuntural sin ninguna sostenibilidad en el corto plazo.

A partir de la dación de la Ley General de Educación (LGE) se constituyen las instancias de gestión educativa descentralizadas: las instituciones educativas, la Unidad de Gestión Educativa Local —UGEL— y la Dirección Regional de Educación —DRE—. Tanto las UGEL como las DRE han sido instancias administrativas que históricamente han

respondido a la instancia central y que cumplen una función netamente ejecutora de las disposiciones administrativas. Basta con revisar solamente el sinnúmero de directivas que expide el Ministerio de Educación para que sean ejecutadas a nivel nacional. Ello ha consolidado la idea de «unificación del Estado-Nación», a la que hacíamos referencia anteriormente, pero ha anquilosado a las burocracias regionales, que ante cualquier consulta o duda esperan la respuesta de alguna oficina o burócrata capitalino. En este escenario, por más que la LGE defina a las UGEL y a las DRE como instancias descentralizadas de los gobiernos regionales, dichos organismos responden únicamente a una concepción centralista.

El mayor ejemplo sobre este tema es el proceso de contratación docente que se llevó a cabo en 2008, donde a partir de la expedición del D.S. N° 004-2008-ED, se pretendió contratar a nivel nacional solamente a los docentes que pertenecían al tercio superior. Ello suscitó innumerables enfrentamientos de los gremios docentes con los funcionarios de las UGEL y las DRE, quienes en algunos casos aplicaron al pie de la letra dicho dispositivo y en otros crearon reglas diferentes. El conflicto llegó a tal magnitud que los presidentes regionales y los ministros de Estado tuvieron que sentarse a conversar para llegar a un acuerdo político y superar los problemas debidos a los errores cometidos. Este caso evidenció la ineficacia de las decisiones centralistas que pretenden tener impacto nacional sin los consensos regionales.

Finalmente y como para enriquecer la complejidad educativa nacional, se viene ejecutando desde hace dos años el proyecto piloto de Municipalización de la Gestión Educativa, por el cual se busca «desarrollar una educación pertinente y de calidad, concediendo el rol principal a los agentes directos (la comunidad educativa) y al órgano de gobierno local distrital (la Municipalidad), responsable de conducir el proceso de desarrollo integral de la localidad». Sobre esta experiencia piloto se han recibido diferentes observaciones, las cuales no han sido absueltas por el órgano competente y por el contrario, su carácter de «piloto» viene «generalizándose» a costa de asumir riesgos mayores.

Este es el escenario regional donde se experimentan todas las «políticas educativas» vigentes en el Perú. Cabe entonces preguntarse, ¿Se pueden formular políticas públicas en materia educativa en este contexto? ¿Qué se necesita para que una política pública logre los resultados previstos?

Convengamos que actualmente no existe una política pública en materia educativa, y mucho menos en lo que se refiere a la planificación y coordinación entre los tres niveles de gobierno. El reto más ambicioso del Estado es poder lograr su formulación e implementación alcanzando las metas establecidas, sin embargo es sumamente importante definir algunos aspectos previos.

Consideraciones

Primera

El marco legal vigente en materia de descentralización dota a los gobiernos regionales de la autonomía necesaria para la formulación de políticas públicas, entre ellas en materia educativa, para beneficio de la población. En el mismo escenario se encuentran los gobiernos locales, quienes han tomado mayor protagonismo con el «Proyecto Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa». Sin embargo, no contamos en el Perú con un verdadero sistema educativo que, bajo una visión sistémica, articule todos los elementos del mismo para no duplicar funciones, dispersar recursos, irrumpir competencias y lo que es peor, retroceder en los logros de aprendizajes de nuestros ciudadanos.

Dicho sistema debe tener presente que su único código de reproducción y perfección es el aprendizaje, por lo tanto todos sus elementos y cada una de las estructuras deben girar en torno al logro del aprendizaje en todos los niveles educativos. Formular cualquier proyecto, política y organización teniendo presente el código de aprendizaje, logrará que el sistema educativo consiga su autonomía y evite ser invadido por aspectos políticos, económicos y jurídicos, como ha venido sucediendo en toda nuestra historia republicana.

Segunda

Ante la ausencia de planificación integral a nivel nacional, regional y local, se requiere una reforma del Estado en sus tres niveles de gobierno que delimite claramente las competencias de cada instancia gubernamental.

Es evidente que la reforma no solo pasa por el Poder Ejecutivo, sino además por los gobiernos regionales y locales para lograr una planificación verdaderamente nacional.

Iniciativas en este aspecto se vienen ejecutándose desde las regiones. Tenemos el caso del Gobierno Regional de Arequipa, el que ha iniciado un proceso de reforma del Gobierno Regional a partir de la expedición de la Ordenanza Regional N° 010-2007-Arequipa.

Dicha iniciativa ha permitido reducir el aparato burocrático regional y emular a un gobierno nacional para la formulación de políticas públicas regionales en armonía con las instancias nacionales.

Tercera

Resulta fundamental concluir un adecuado proceso de transferencia de funciones desde el nivel central al regional y local. Si ello no queda plenamente establecido con el consenso previo de todos los niveles de gobierno, lamentablemente se seguirá aumentando la telaraña gubernamental sin resultados positivos.

Asimismo, no contribuye en nada al proceso de descentralización el hecho de que la transferencia de funciones no esté dotada de la asignación de recursos correspondiente.

Procurar el empoderamiento de todos los niveles de gobierno con respecto a su nueva asignación de funciones permitirá un eficiente control de resultados y que cada uno asuma sus responsabilidades.

Cuarta

Por mandato de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, cada ministerio debe definir una nueva estructura organizacional tomando en consideración

las funciones asignadas después del proceso de transferencia. En este sentido, cada ministerio debe ir reduciéndose en sus diferentes instancias e ir transfiriendo el presupuesto correspondiente a las instancias regionales. No sigamos entendiendo entonces que por asignarle más recursos al Ministerio de Educación estaremos mejorando la educación nacional.

Finalmente, corresponderá iniciar un gran debate nacional para la formulación de la nueva Ley Orgánica del Ministerio de Educación; de ello dependerá no retroceder al centralismo que más nos ha generado problemas que soluciones.

Políticas educativas y estructuras de gestión Arequipa¹

Patricia Salas O'Brien²

El proceso que ha iniciado el Gobierno Regional de Arequipa sobre la reorganización administrativa del aparato de gestión del sector educación a nivel regional se abrió a través de la convocatoria de una comisión de representantes de la sociedad civil para que elaboren una propuesta de reorganización administrativa de la Gerencia Regional de Educación de la Región.

La comisión abordó la tarea levantando información en dos planos, el técnico y el social. Para el diagnóstico técnico se analizaron la gerencia, las unidades de gestión local (UGEL) y las instituciones educativas, con la finalidad de registrar los procesos y procedimientos que cada uno realiza; se revisó la normativa y los documentos que fijan los horizontes de largo plazo —como el Proyecto Educativo Nacional y el Proyecto Educativo Regional de Arequipa— y se sostuvieron reuniones con ex directores del sector y con funcionarios y personas que formaron parte de procesos de reorganización anteriores.

Para el diagnóstico social se visitaron todas las provincias de la región, a fin de sostener reuniones con docentes y directores, estudiantes,

¹ En noviembre del 2008, el Consejo del Gobierno Regional de Arequipa recibió y aprobó el informe de la Comisión, lo publicó en su página web, lo sometió a audiencia pública e inició las coordinaciones con el Ministerio de Educación, que declaró precedente el proceso y el 19 de marzo, el Consejo del Gobierno Regional de Arequipa aprobó la ordenanza que inició el proceso de implementación.

² Presidenta de la Comisión para formular la propuesta de Reorganización de la Gerencia Regional de Educación de Arequipa.

autoridades locales y padres y madres de familia e instituciones de la sociedad civil, para conocer su perspectiva de la problemática, sus aspiraciones y sus propuestas.

Si bien parece de sentido común que la gestión educativa tiene muchos problemas y que es necesario intervenir en ella pues hay mucho que mejorar, la comisión quiso iniciar su trabajo preguntándose para qué reorganizar y qué objetivos debía cumplir la nueva organización.

El Acuerdo Regional³ que creó la comisión señalaba dos derroteros claros: que la reorganización debería servir para llevar adelante las políticas educativas regionales y para poder implementar el Proyecto Educativo Regional de Arequipa.

Proyecto Educativo Regional

El Proyecto Educativo Regional de Arequipa se organiza desde una visión y siete objetivos estratégicos que señalan los anhelos que deberían concretarse en la educación de la región para el 2021. Estos objetivos se desarrollan luego en políticas y medidas más precisas⁴.

Si observamos los objetivos estratégicos del Proyecto, veremos que algunos de ellos nos proponen resultados. Los objetivos 1 y 2 se ubican más en la institución educativa, que si bien en su gran mayoría son escuelas, también incluyen institutos, CETPROS y otros. El objetivo 3 plantea que el conjunto de la sociedad se comprometa con la educación; el 6 revela la necesidad del desarrollo integral de niños y niñas de cero a cinco años; y el objetivo 7 señala la necesidad de innovar y hacer gestión del conocimiento (ver figura).

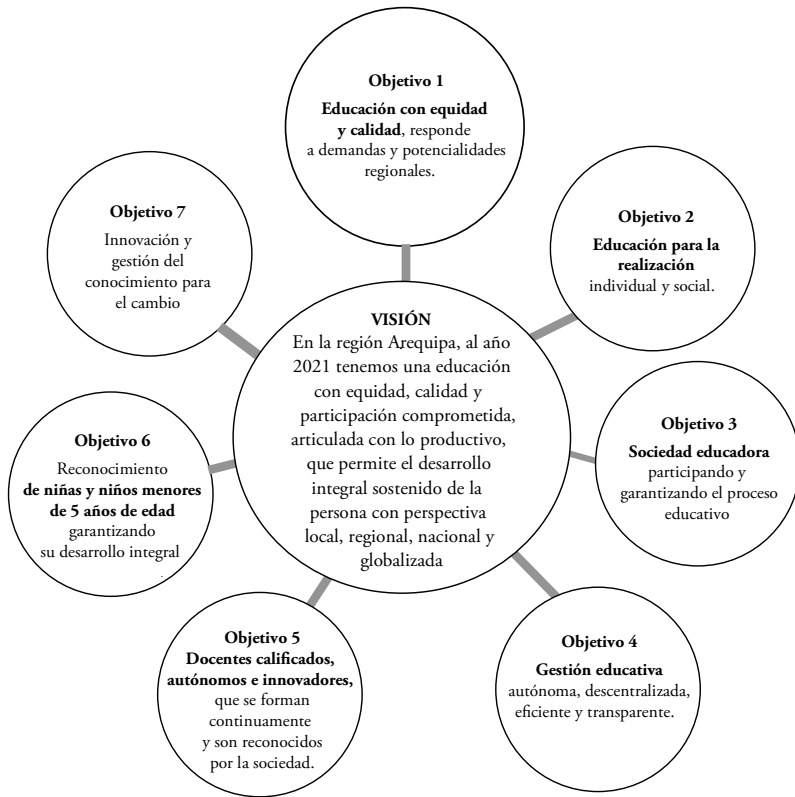
El cumplimiento de los otros dos objetivos, son en realidad condiciones necesarias para lograr los cinco arriba mencionados. En efecto, el

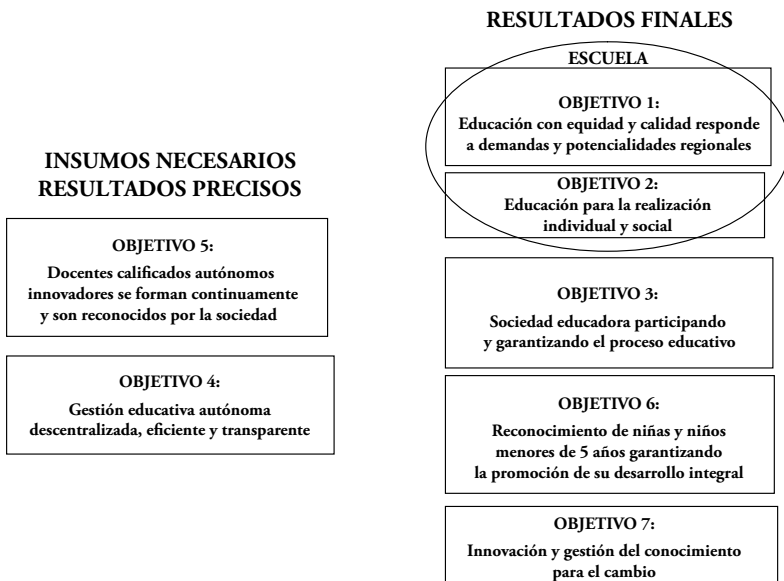
³ Acuerdo Regional 051.

⁴ Proyecto Educativo Regional. Se puede ver en: www.grearequipa.gob.pe/per/index.php?

quinto objetivo se refiere al desarrollo docente y el cuarto a la gestión; es este último el que se desarrolla en la propuesta de reorganización.

Proyecto Educativo Regional Arequipa





Es pues en el cuarto objetivo donde se indica el propósito de tener una gestión educativa autónoma, descentralizada y transparente; son estas ideas clave que orientan la formulación de la propuesta de reorganización.

El mandato que recibe la Comisión creada por el Acuerdo 051, es formular una propuesta de reorganización administrativa de la Gerencia Regional de Educación y todas sus unidades orgánicas, con dos finalidades muy claras:

1. Adecuar la estructura a las políticas regionales y
2. Cumplir con los objetivos del Proyecto Educativo Regional: que todos y todas en nuestra región tengan educación de calidad, equidad e innovación.

Desde este escenario, el trabajo contiene algunos supuestos, que nos parece importante señalar:

- Las políticas educativas del Proyecto Educativo Regional buscan cambios en los resultados educativos; es decir las políticas no son para sí mismas, ni para que los funcionarios o autoridades sientan que hacen algo. Se trata de producir un conjunto de procesos y acciones debidamente financiados, que tienen por finalidad producir cambios en la realidad educativa; que los estudiantes aprendan y que lo hagan bien y sin discriminación alguna.
- El actual sistema de gestión se organiza en base a funciones, la instancia regional, la local e incluso el Ministerio, se organizan desde dos grandes campos, gestión pedagógica y gestión institucional. El concepto está sustentado en la fragmentación de la realidad y no garantiza la conexión con los resultados.

Lamentablemente son muchos los ejemplos en que iniciativas e inversiones del Estado no tienen impactos importantes en mejorar la equidad y calidad de la educación; sea porque en el afán de ganar tiempo no se construyen las condiciones necesarias para su adecuado funcionamiento o porque no se asegura la concurrencia de otras acciones que aseguren la efectividad del emprendimiento. Así pues, los funcionarios cumplen con sus tareas, emiten sus informes, pero no saben a ciencia cierta si su esfuerzo redundará en los aprendizajes. Se requiere entonces cambiar a una lógica organizacional y de gestión que plantee con claridad los logros que se propone y cómo se van a lograr.

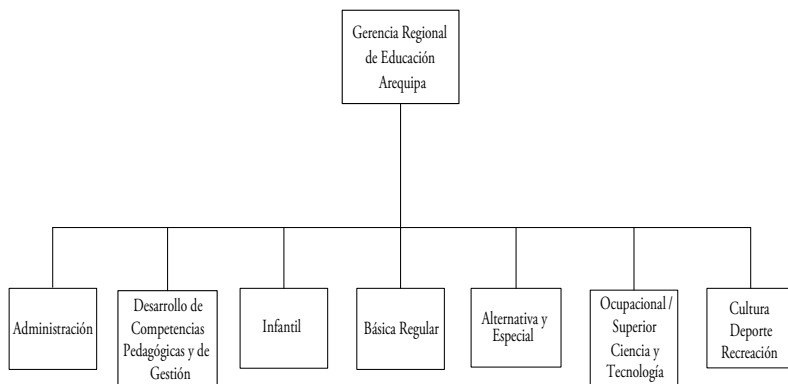
La gestión tiene como finalidad central el funcionamiento eficaz de las instituciones educativas. Aunque parezca obvio, de tanto parchar nuestro propio Estado, de tanto amontonar iniciativas y normas, ya no aparece con suficiente claridad que el hecho educativo está sucediendo dentro de las instituciones educativas —donde están los estudiantes y docentes—, y lo que debemos lograr es que funcionen bien y que su labor sea eficaz. Todo ello es función y responsabilidad de los diversos órganos del Estado en el sector. En la vida real, pareciera que es al revés, la escuela existe para el aparato público que, con más frecuencia

de la recomendable, emite normas e iniciativas de todo tipo, algunas comprometen millones de soles, algunas son solo una directiva cuyo cumplimiento es imposible verificar.

Estas consideraciones y el diagnóstico de campo nos llevaron a proponer una estructura general con nuevas áreas de responsabilidad.

Para comprender esta propuesta conviene recordar que el Gobierno Regional de Arequipa fue reorganizado de tal manera que las direcciones sectoriales se incorporaron como gerencias de línea de la Gerencia General del Gobierno Regional. Por esta razón, la Dirección Regional de Educación (DREA), en Arequipa pasó a ser la Gerencia Regional de Educación (GREa).

De la gerencia se desprenden siete subgerencias pensadas como un conjunto de resultados esperados de cada una de ellas, en función de una cierta unidad de la situación a gestionar (ver figura).



1. *Subgerencia de Desarrollo Infantil*: tiene como responsabilidad el desarrollo integral de los niños y niñas desde que nacen hasta los cinco años, lo cual —además de la parte educativa escolarizada— implica la articulación intersectorial —con salud, por ejemplo— e intergubernamental con los gobiernos locales.

2. *Subgerencia de Educación Primaria y Secundaria*: se ocupa de estas áreas tanto con criterios de equidad como de calidad. No es suficiente que existan aulas, textos y maestros; se debe asegurar que todos los que deben estar allí lo puedan hacer en la edad que corresponde y lograr los aprendizajes previstos.

3. *Subgerencia de Educación Alternativa y Especial*: con los mismos criterios señalados anteriormente, atiende las particularidades de estas áreas educativas, evitando que queden arrinconadas o invisibles.

4. *Subgerencia de Ciencia, Tecnología y Educación Superior y Ocupacional*: Se propone como una estrategia de articulación con el desarrollo económico y social de la Región, fuera de la escuela. Esta subgerencia tiene como responsabilidad hacer rectoría y tomar iniciativa en la promoción de agendas de investigación científica y tecnológica necesarias para el desarrollo regional, articulando para ello a la empresa, la universidad y a instituciones de investigación para, a partir de ello, orientar el desarrollo de las instituciones de formación ocupacional y tecnológica.

5. *Subgerencia de Cultura, Recreación y Deporte*: Igualmente, y en este caso fuera de la educación formal, esta subgerencia debe generar políticas y articulación entre las instituciones responsables del deporte y cultura en la región, pero también con municipalidades, Iglesia, organizaciones no gubernamentales y otras instituciones que realizan acciones relacionadas con el tiempo libre de las personas. Esta subgerencia se constituye en una magnífica estrategia para construir cohesión social, identidad colectiva y ciudadanía y avanzar en hacer de nuestra región un espacio cada vez más seguro⁵ y con oportunidades de desarrollo durante toda la vida.

⁵ Las reuniones con las familias, estudiantes y maestros, realizadas en todas las provincias, puso en evidencia una gran preocupación por los riesgos en que viven los estudiantes, tales como violencia de diversos tipos, alcohol, drogas, juego y también la influencia a veces nociva de los medios de comunicación.

6. *Subgerencia de Desarrollo de Capacidades*: Por otro lado, para garantizar los propósitos, se requiere fortalecer las capacidades de todas las personas que trabajan en el sistema — docentes, directores y funcionarios—, así como de los padres y madres de familia que colaboran en la gestión, sea a través de las asociaciones de padres de familia o de los consejos educativos institucionales.

7. *Subgerencia de Administración*: Es igualmente de primera importancia contar con un adecuado soporte administrativo, por lo que se propone esta gerencia —rompiendo la ortodoxia en materia de organización— con la finalidad de promover una labor administrativa comprometida con resultados. Esto permitiría que el resto del sistema cuente con el soporte que requiere, —una buena provisión de condiciones como infraestructura, recursos, etcétera— y con una dinámica gestión del talento humano que les permita cumplir con sus objetivos. Completan la estructura el sistema de planeamiento y el sistema de aseguramiento de la calidad educativa.

El sistema de planeamiento debe permitir la definición de qué lograr y cómo lograrlo. En la región Arequipa, como en otras regiones, tenemos las orientaciones de largo plazo en el Proyecto Educativo Regional. Hace falta pasar a la definición de metas que sean mensurables, la definición de las estrategias cristalizadas en programas y acciones coherentes que confluyan al cumplimiento de las metas y objetivos y, por supuesto, la definición de los costos y el presupuesto.

Este sistema de planeamiento compromete también a las instituciones educativas mediante sus proyectos educativos institucionales. Por ello debe generar un conjunto de herramientas útiles para todos y desarrollar las competencias necesarias para que tanto directores como funcionarios estén en condiciones cumplir la tarea con éxito y puedan incorporar la tecnología de información y comunicación necesaria para hacer un sistema fluido.

El objeto es poder determinar los resultados que cada institución educativa, cada subgerencia y el conjunto del sistema se comprometen

a alcanzar. Para ello, los planes operativos se deben concebir como planes de mejora que lleven progresivamente a la consecución de los objetivos de largo plazo y que constituyan el compromiso de la comunidad educativa y la sociedad para con la educación en la región.

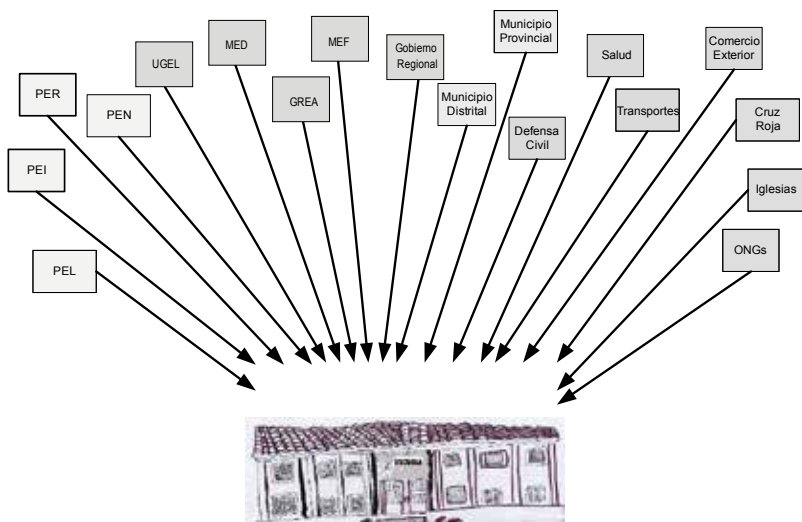
De manera complementaria al sistema de planeamiento se propone un *sistema de aseguramiento de calidad* cuyas responsabilidades son desarrollar un sistema de indicadores en función a las metas de los planes; definir los elementos y unidades de observación y medición; establecer los ámbitos de control, tanto en lo administrativo como en lo pedagógico; realizar los procesos de levantamiento y medición de los resultados obtenidos por la gestión y producir la información que debe ser difundida para conocimiento de los docentes, las familias y la colectividad, y para que los responsables de tomar decisiones —sea en la escuela o en cualquier otro punto del sistema— puedan hacerlo con mayor grado de certeza. Esto implica recoger información diversa y en varios niveles —el aula, la escuela, las subgerencias, etcétera— y reportes también de diferente naturaleza, para padres, docentes, autoridades, medios de comunicación, entre otros.

Hemos afirmado que una de las ideas fuerza que da sentido a una reorganización administrativa de la Gerencia Regional de Arequipa es que todas las instituciones educativas sean eficaces y que puedan cumplir con sus propósitos.

En lo que se refiere a las escuelas, lo que encontramos en el diagnóstico es una escuela que debe asumir directivas, pedidos y mandatos en forma simultánea y poco coordinada, de parte de la UGEL, la Gerencia, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Economía y Finanzas, la Municipalidad y otros sectores. Todo ello por hablar solo de instituciones del Estado, porque también se acercan a las escuelas, las iglesias, ONGs e instituciones de lo más diversas, a veces con las mejores intenciones y a veces para servirse de ellas (ver figura).

El resultado es una escuela que pareciera atacada, cuya posibilidad de accionar de manera ordenada en función de sus metas y objetivos

se ve muchas veces distorsionada, generando una situación caótica que estropea las mejores intenciones o es la excusa para la parálisis y la inercia.



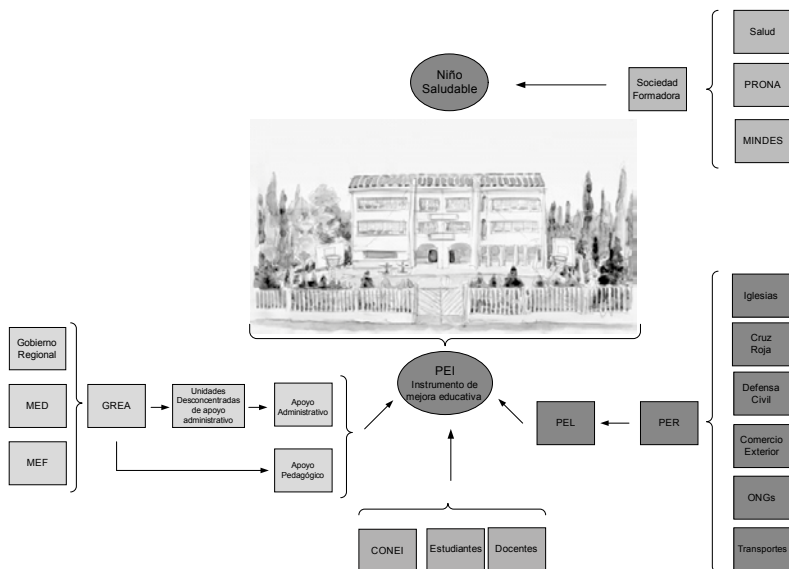
La reorganización del sistema educativo debe permitir cambiar hacia una lógica por la cual el Proyecto Educativo Institucional de la escuela, formulado de manera concertada⁶, sea potenciado como un plan de mejora en el cual nos planteamos de manera explícita lo que vamos a lograr cada año en materia de acceso, reducir la repetición o la deserción, mejorar el rendimiento escolar y el clima institucional, etcétera.

Este proyecto debe servir también para presupuestar y gestionar recursos. No sabemos cuánto cuesta una escuela, se requiere hacer ese costeo a partir del Proyecto Educativo Institucional y luego ver cuánto está cubriendo el Estado y cuánto se puede cubrir de otras fuentes como los gobiernos regionales y locales o acciones de responsabilidad social.

⁶ Esto ya está definido en la Ley General de Educación.

Hemos encontrado en el trabajo de campo que municipios, gobierno regional e instituciones realizan aportes económicos a las escuelas de muchas maneras; a su vez, los docentes y directores están buscando permanentemente recursos para sus actividades, pero ambos procesos, por lo general, no se conectan entre sí y menos con las acciones y estrategias del Proyecto Educativo, por lo que el impacto general en los resultados es imprevisible y muy pequeño.

En este esquema, las UGEL, la Gerencia de Educación, el Ministerio, es decir, el conjunto del sistema, debe brindar los insumos y el soporte que demanden los proyectos educativos institucionales, de tal manera que se garanticen los resultados de aprendizaje allí previstos. Por otro lado, las instituciones externas al sistema que quieran intervenir en las escuelas deben hacerlo a través de sus proyectos educativos, de manera que coadyuven a la consecución de los objetivos que la escuela se ha propuesto para con su alumnado y su comunidad. Esto permitiría que el estudiante llegue a su aula saludable, en buenas condiciones de alimentación, salud y afecto (ver figura).



Los alcances de la reforma educativa en la región de Apurímac

Carroll Dale Salinas

Introducción

El propósito de este documento es explicar el sentido y los alcances de la reforma educativa autónoma de la Región de Apurímac, impulsada desde el 2004; señalaremos la dimensión del Proyecto Educativo Regional (PER) en su propósito de mejorar la calidad del proceso de enseñanza y aprendizaje, tomando en cuenta la riqueza y vigencia de la cultura andina regional. Analizaremos, brevemente, el contexto de crisis en la que se encuentra el sistema educativo regional. Asimismo, queremos puntualizar cuál es la base para definir las políticas educativas regionales con una orientación democrática y de equidad. Por último, resaltaremos los esfuerzos colectivos por contribuir en este proceso de cambio educativo en la Región y por recoger los aportes de la cultura andina para la transformación de la estructura curricular de los niveles educativos.

Situación educativa actual

Apurímac tiene una población de 404.190 habitantes¹ con, aproximadamente, el 75% de ellos en condición de pobreza. Su sistema educativo se encuentra en una situación de crisis. Las zonas geográficas que sufren con más intensidad los efectos de esta crisis son las rurales, cuya

¹ Datos del INEI Apurímac, Censo 2007.

población, en general, es pobre y vive en una economía de auto subsistencia. El Estado no atiende eficientemente las necesidades básicas de los centros educativos de estas zonas. Su intervención no se ajusta ni resuelve los problemas sociales de los campesinos. Particularmente, deseo hacer hincapié en la realidad diversa y contradictoria de la infancia que vive en zonas rurales afectada por los niveles de pobreza y cuyo proceso de aprendizaje se encuentra alterado por varios factores que deben tomarse en cuenta:

Existen diferencias significativas en el rendimiento de los niños y niñas, de acuerdo al tipo de escuela y área geográfica y hacen referencia a otros estudios en los que se mencionan características de las zonas rurales que tienen impacto negativo en el desarrollo de los niños, tales como: carencia de salubridad, desnutrición, marginalidad, migración, analfabetismo, falta de estabilidad en la estructura familiar y violencia².

Es pertinente tomar en cuenta los datos estadísticos³ sobre la infancia apurimeña que nos ofrece UNICEF⁴: el 84% de niños se encuentra en condición de pobreza y 48% en condición de pobreza extrema. En la casi totalidad de las provincias, los niños y adolescentes que provienen principalmente de zonas rurales tienen como lengua materna el quechua. Estos niños y adolescentes, según este informe, tienen las mayores dificultades para culminar la primaria y secundaria en la edad esperada. Asimismo, se menciona que tienen la mayor tasa de desnutrición crónica y la mayor proporción de mujeres entre 15 y 20 años que han experimentado la maternidad.

Las medidas tomadas para afrontar los problemas de los centros educativos de las zonas rurales son aisladas y fragmentadas. La ense-

² UNICEF-INEI: *Estado de la niñez en el Perú*. Lima 2008. Pág. 23.

³ Cabe señalar que no hay una actualización de la base de datos estadísticos ni informes sobre el cumplimiento de metas y presupuesto de la Dirección Regional de Educación.

⁴ UNICEF-INEI, documento citado.

ñanza-aprendizaje en estos centros es de baja calidad; la formación de sus docentes es por lo general deficiente; y las condiciones materiales en las que laboran los maestros son precarias. En síntesis, los problemas educativos que existen en las zonas rurales quechuas de Apurímac no son nada alentadores: alta tasa de deserción escolar, niñas que no llegan a terminar la primaria o la secundaria; escasa participación de los padres de familia. En los centros educativos se impone el idioma español. Los analistas coinciden en que la población estudiantil ubicada en zonas rurales muy marginadas es la más pobre y que los servicios públicos que reciben son deficientes.

La acción del Ministerio de Educación (MINEDU) en infraestructura y formación de docentes en los últimos años ha sido insuficiente; lo realizado no ha tenido un impacto significativo. Por el contrario, se ha acentuado el centralismo en la parte administrativa y la económica. Por lo general, los asesores de este sector, muchas veces elaboran propuestas de carácter urbano, sin tomar en cuenta lo peculiar de Apurímac.

Además, la escasa calidad e inequidad educativa en estas zonas se encuentra marcada por el conflicto social, siempre presente a través de la historia regional: rivalidad política por delimitación territorial, aislamiento y distanciamiento social entre provincias y distritos, y líderes locales que no se ponen de acuerdo para realizar acciones comunes contra la pobreza rural.

No contamos todavía en la Región con un plan estratégico que integre de manera suficiente los planes educativos de los gobiernos locales, que cuente con lineamientos de ordenamiento territorial, que impulse proyectos destinados a resolver los problemas de educación y salud infantil de la familia campesina. La deficiencia en estas áreas va paralela a otros problemas serios, como alcoholismo, analfabetismo, deterioro del medio ambiente, narcotráfico, organizaciones de base débiles, exclusión social —sobre todo de las niñas—, y bajo rendimiento escolar generalizado.

La reforma educativa

Para salir de esta crisis educativa y subsanar la carencia de lineamientos de política educativa estables, las instituciones y fuerzas sociales se han propuesto impulsar un proceso de reforma educativa regional. Este proceso nació en 2004⁵, y desde entonces ha cumplido las siguientes fases: a) Acuerdos para la participación de los sectores sociales y organización del proceso; b) Motivación dirigida hacia los actores de la Región; c) Consulta regional sobre las aspiraciones y opiniones en torno a los cambios educativos, d) Definición de estrategias del Proyecto Educativo Regional - PER; e) Formulación y aprobación del mismo, y f) Acuerdos para el impulso de las políticas definidas en el PER.

Hoy en día, se dan situaciones que constituyen un impulso importante para iniciar el proceso de transformación regional de nuestra educación⁶, como la percepción positiva en importantes sectores sociales de la Región respecto al potencial de participación y concertación social a favor del Proyecto Educativo Regional. La actual Ley General de Educación y el Proyecto Educativo Nacional (PEN) son aspectos a favor de una gestión descentralizada de la educación y forman parte de la agenda nacional. El Plan Estratégico Regional de Apurímac, a 2010 da importancia a la reforma educativa regional autónoma. El PER ya está siendo liderado e implementado desde la Dirección Regional de Educación, con apoyo de otras instituciones locales y nacionales. Por último, existe expectativa frente a los procesos de descentralización y regionalización que dinamizan hoy la actividad socioeconómica y política local.

⁵ Esta Reforma es conducida por la Dirección Regional de Educación de Apurímac (DREA), con apoyo de instituciones públicas como la Universidad Nacional Micaela Bastidas de Apurímac y algunas ONG como la Asociación Tarpurisunchis y el Grupo de Voluntarios Civiles (GVC-Italia).

⁶ Extraído de documentos del PER Apurímac. Abancay, 2008.

Los procesos de la reforma educativa

La Reforma Educativa Regional se caracteriza por ser un proceso autónomo, generado por los mismos apurimeños. Es concertado, como producto del aporte de instituciones; y participativo, porque intervienen todos los actores de la sociedad regional, de todas las provincias y distritos de la región. El primer paso de esta reforma fue construir el acuerdo social educativo, a través del PER, que define el tipo de educación que requiere la Región y orienta hacia dónde debe ir este proceso de cambio y de qué forma realizarlo. Se ha elaborado un plan de acción de mediano y largo plazo. En su primera edición se encuentran los lineamientos de política educativa regional para los siguientes ejes educativos: gestión, currículo, docentes, estudiantes, padres de familia e intersectorialidad.

A propuesta de los actores educativos se decidió la incorporación en el PER de otros ejes o temas importantes que no estaban siendo considerados en la primera fase, tales como infancia, analfabetismo, educación superior y una política anticorrupción dentro del sector educativo. Esta incorporación se hizo con participación de la población a través de talleres distritales, provinciales y a nivel regional.

Este proceso concluyó con el Proyecto Educativo Regional Complementado⁷, que consta de siete ejes, siete objetivos estratégicos, 27 objetivos específicos y 61 lineamientos de política educativa, además de los ejes ya mencionados.

⁷ Ha sido reconocido a través de la Resolución Directoral Regional No. 1052-2008-ED. También ha sido reconocido y legalizado, a través de una Ordenanza Regional, como principal instrumento de gestión de este proceso de cambio educativo.

Implementación actual de los procesos⁸

Los procesos que están siendo implementados son: el Sistema Regional de Formación Continua para docentes de la Región; el Sistema Regional de Bibliotecas, con acceso a materiales de calidad; la construcción del Currículo Regional Intercultural; la Consulta Estudiantil Regional; el Programa Regional de Familias y la generalización del quechua. Hagamos un breve análisis del Sistema Regional de Formación Continua y de la importancia de la generalización del quechua.

El Sistema Regional de Formación Continua para Docentes⁹

Este sistema nace del panorama de los docentes del sistema respecto a su débil formación pedagógica, provocada por políticas educativas inadecuadas. Lo que resaltaba era una ausencia de alternativas de formación de los docentes en servicio, que tengan una cobertura regional e que impacten de manera efectiva en sus desempeños de aula. Su objetivo es brindar a los docentes de la Región oportunidades permanentes para mejorar su desempeño personal, profesional y social, y elevar así el aprendizaje de los estudiantes. Se trata de implementar un sistema regional que funcione para todos los docentes y de manera permanente.

En cuanto a sus objetivos de aprendizaje, trabaja con programas específicos bianuales, según las necesidades de los docentes, señalando los desempeños a lograr y los contenidos que los mismos deben incluir. Por ello, organiza sus intenciones de logro en torno a seis desempeños, en el caso de los docentes. En el caso de los directores, se trabaja en siete desempeños, en programas trienales, agrupados de la siguiente manera: dos desempeños de exigencia nacional, planteados por el Ministerio de Educación; dos desempeños de exigencia regional, planteados por la

⁸ Información proveniente de documentos del PER, 2008, Abancay.

⁹ Extraído del documento «Sistema regional de formación continua de docentes». Documentos PER Apurímac. Abancay, 2008.

Dirección Regional de Educación; dos desempeños específicos según nivel, área y función del docente participante, planteados igualmente por la Dirección Regional de Educación. En el caso de los directores y docentes-directores, se desarrolla un desempeño adicional referido a la gestión de instituciones educativas.

Contenidos transversales del sistema de formación

Junto a los contenidos de cada desempeño se incluyen contenidos de carácter transversal a ser trabajados en todos los temas, sesiones y actividades del sistema. Veamos cuáles son:

Ética, valores y cambio personal: Práctica vivencial de los valores; aprendizaje para cambiar la realidad.

Interculturalidad: Afirmación y recuperación de saberes de nuestra cultura. Relaciones de respeto y diálogo con otras culturas.

Investigación educativa: Reflexión sobre la práctica pedagógica. Generar conocimientos para el cambio y mejoramiento de dicha práctica.

Creatividad e innovación: Encontrar nuevas formas de mejorar la experiencia pedagógica; aplicación de nuevas tecnologías.

La generalización del quechua

Los procesos de integración social y fortalecimiento de la identidad regional pasan por el idioma quechua. Sin embargo, pocos son los líderes que alientan la unidad entre provincias y entre pueblos a través del quechua. Frente a este panorama, el PER considera que la generalización del quechua es indispensable y urgente dentro del cambio educativo. El idioma quechua es un medio de cohesión y de elevación de nuestra autoestima. Al respecto, la Universidad Nacional Micaela Bastidas de Apurímac (UNAMBA) acaba de culminar una investigación, con apoyo financiero

del Proyecto Arguedas¹⁰, de elaboración del «Corpus léxico semántico del Runasimi de la Región de Apurímac»¹¹. Este esfuerzo constituye el primer inventario y un paso significativo para construir el diccionario y gramática de nuestro idioma. Este producto es un hito importante para fortalecer nuestra identidad cultural andina. Nuestra perspectiva es lograr que el quechua tenga, nuevamente, un uso multifuncional en nuestra vida diaria, que podamos entender las cosas desde el quechua, que lo podamos emplear en todo momento, que nos sintamos orgullosos de hablarlo. Con el resultado de esta investigación buscamos la generalización de su estudio, que todos lo conozcan y que el proceso educativo pueda, en un mediano plazo, desarrollarse principalmente en quechua.

Sobre la importancia de este idioma, está demás señalar que todo pueblo tiene derecho a ser educado en su propia lengua, a que se respeten sus propias formas de percibir la realidad, a aprender otras lenguas desde su propio idioma, incluso el español. En este proceso de interculturalidad que vivimos en nuestra región, existe una gran inequidad al impulsar una educación básica con el supuesto de que todos los alumnos entienden, hablan o dominan el español. Es paradójico que el 85% de apurimeños hablen quechua y no hayan sido educados en su propio idioma.

Somos conscientes de que ciertas palabras en quechua se siguen perdiendo y esto significa que una parte de nuestras raíces culturales también se va perdiendo. Nuestra alternativa ante esta progresiva pérdida de formas idiomáticas es intentar recuperar las expresiones del patrimonio ancestral de nuestras comunidades, en diálogo y contacto permanente con nuestra gente. Cabe señalar que el hecho de no existir

¹⁰ Este proyecto ha sido financiado por el Fondo Italo-peruano y ha sido ejecutado por varias ONGs de origen italiano, entre ellas el Grupo Voluntariado Civil (GVC). Su propósito ha sido apoyar procesos de educación sobre derechos humanos y los de la reforma educativa regional.

¹¹ Esta investigación ha sido dirigida por el profesor Apolinario Saldívar, con el apoyo de diez docentes de la UNAMBA y de otras instituciones.

una normatividad para su uso, ni políticas de lingüística regional, genera un impacto negativo en nuestro objetivo de mantener la vigencia del quechua y lograr una mayor integración social y cultural de la población.

Uno de los factores que intervienen en las deficiencias de la enseñanza regional y sus niveles educativos es la marginación del quechua en el proceso educativo. Esta ausencia genera dificultades que son evidentes, a nivel del proceso de enseñanza y aprendizaje: se da una comprensión inadecuada de los conceptos; hay dificultades para tener una expresión escrita correcta de parte de los alumnos. Lo cierto es que los códigos de la lengua española no son concordantes con los del idioma quechua. Esta situación puede estar afectando el rendimiento de nuestros estudiantes de la educación básica y universitaria. Desalienta, entre otros factores, la continuidad de los estudios en cualquiera de los niveles educativos.

Es necesario resaltar que una de las apuestas del Proyecto Educativo Regional es la del «quechua para todos», ya difundida en todo Apurímac. Es parte esencial del proceso de reforma educativa que hemos iniciado. Expresarnos en quechua le da una consistencia estructural a los cambios que estamos promoviendo y nos permite poner en vigencia inmediata los valores intangibles de nuestra cultura andina.

Algunas limitaciones del proceso

Son varias las limitaciones que se presentan en este proceso, entre ellas una resistencia al cambio educativo de parte de algunos sectores de la población. La sensibilización de la población sobre la urgencia de estos cambios no está en su punto más alto. Por otro lado, el presupuesto destinado a los servicios, gestión y materiales educativos e infraestructura asignado a las UGEL y centros educativos, es escaso. «El presupuesto cubre lo que puede», generando subproductos educativos de mala calidad. El sistema administrativo y de gestión es obsoleto y tiene falencias. No hay

capacidades humanas desarrolladas para impulsar la gestión educativa local ni regional¹².

Por último, existe una disociación entre el sistema básico regular y el sistema educativo de las universidades de la región: no están articulados y hay un divorcio entre los contenidos y los resultados alcanzados. Las universidades en la región¹³ no han establecido, todavía, los puentes para la generación propia de conocimientos, de ciencia y tecnología, incorporando los aportes de la cultura andina; existe una brecha profunda entre su nivel de exigencia y el bajo nivel de preparación en la secundaria. Por último, respecto al cambio educativo, no participa activamente en este proceso.

Lineamientos de política educativa

Para implementar este proyecto educativo se requiere del apoyo de una voluntad política que permita hacer realidad los lineamientos de política educativa del PER. Se requiere de concertación y coordinación de esfuerzos entre el gobierno regional, los gobiernos locales, las empresas y la universidad para evitar que estas políticas educativas sigan siendo centralistas y elitistas, sin visos de equidad. Estas políticas deben priorizar la educación rural y poner el énfasis en proyectos que se relacionen con la protección de los derechos de los niños, la reducción de la desnutrición crónica y la seguridad alimentaria de los más pobres¹⁴.

¹² Cabe mencionar que el MINEDU está desarrollando el Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (PRONACAFP); entre sus limitaciones está el que capacita solo a docentes que fueron evaluados. Su contenido no toma en cuenta las características de la cultura andina ni lo que es propio de la región.

¹³ En Apurímac tenemos cuatro universidades, dos públicas y dos privadas. Fueron apareciendo por gestión de algunos líderes políticos. La última, creada en 2006, fue la Universidad Nacional José María Arguedas, en la provincia de Andahuaylas. Las universidades públicas son de reciente creación. En general, ninguna está articulada al desarrollo regional.

¹⁴ El Gobierno Regional de Apurímac va destinar el 70% de su presupuesto del 2009 a proyectos que tienen que ver con los objetivos de la gerencia de Desarrollo Social: infancia, educación, salud y población vulnerable.

Las autoridades locales deben estar convencidas de ejecutar una política educativa concertada, de apoyo al cambio educativo que le urge, principalmente, a la población rural en la Región. Para construir estas políticas se requiere de un enfoque integral y de largo plazo en la educación, para lograr la equidad y una política concertada a favor del desarrollo de planes regionales a favor de la infancia bajo dos dimensiones principales: el enfoque de derechos humanos y la multidimensionalidad del desarrollo de la niñez¹⁵.

Cabe mencionar que es importante poder contar con el apoyo del sector privado y que este pueda atender con prioridad la situación educativa, articulada al desarrollo productivo de las poblaciones rurales. Va a depender de una urgente definición de políticas educativas regionales, que incorporen al sector privado y esta preocupación educativa es una tarea de concertación de instituciones públicas, privadas y de las organizaciones. Al respecto, en Apurímac es importante mencionar que hay algunas experiencias de empresas mineras¹⁶ y de ONG¹⁷, que vienen trabajando por reducir el impacto negativo de indicadores de bajo rendimiento escolar y desnutrición.

¹⁵ UNICEF-INEI: *Estado de la niñez en el Perú*, p. 8.

¹⁶ Tenemos como ejemplo a la Empresa Xstrata, la que, dentro de su política de responsabilidad social, viene impulsando en Cotabambas y Grau, desde el 2005, su Programa de Involucramiento Social (PRIS), cuya finalidad es conciliar la actividad minera responsable con el compromiso de contribuir al desarrollo sostenible de las poblaciones que están dentro del ámbito del proyecto Las Bambas. Está invirtiendo en proyectos, en convenio con las autoridades locales, relacionados con las iniciativas locales en el desarrollo productivo y de capacidades, en el campo educativo, en el aprovechamiento de los recursos naturales y fortalecimiento de la institucionalidad y la democracia (tomado de: Xstrata Copper: Proyecto Minero las Bambas: «Reporte de Sostenibilidad 2006». Lima, 2007).

¹⁷ Las ONG registradas en la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) que laboran a través de proyectos en Apurímac, son alrededor de 76, pero no todas están funcionando. En 2007, las ONG han podido captar, en conjunto, recursos externos por un monto aproximado de 20 millones de dólares.

Por último, los esfuerzos de tener políticas educativas claras constituyen un desafío permanente. Todo parece indicar que se requiere fortalecer el interés de las autoridades por impulsar una propuesta educativa que conduzca a un destino y una identidad común, un proyecto educativo prioritario dentro del plan de desarrollo regional y que sea inclusivo. En suma, actualmente, para las autoridades locales todavía la educación en zonas rurales no es explícitamente prioritaria. Para evitar la exclusión social se requiere de una estrategia educativa madura y compartida por los sectores sociales.

Bibliografía

- Arroyo, Juan. *La viabilidad del desarrollo, desde la exclusión. El caso de Apurímac*. Informe Final. Madre Coraje. Lima. 2005.
- Del Castillo, David. *Balance de la lucha contra la pobreza y rol de la MCLCP en Apurímac*. Informe Final. Lima. 2005.
- Dirección Regional de Educación de Apurímac (DREA). *Lineamientos de Política para la Educación Apurimeña*. Ed. Tarpurisunchis. Abancay. Julio 2006.
- Foro Educativo. *Voces de las Regiones. Análisis y comentarios sobre estadísticas educativas en las Regiones*. Tomo III. Foro Educativo. Lima. 2007.
- Montero Carmen y Manuel Valdivia. Memoria del Seminario Taller «Propuestas para nueva escuela, nueva ruralidad y diversidad en el Perú». Lima, mayo 2007.
- UNICEF-INEI: *Estado de la niñez en el Perú*. Lima 2008.
- Vega G., Juan Fernando. *Para que la educación (pública) eduque*. Lima. 2005.
- Xstrata Copper: *Proyecto minero Las Bambas: «Reporte de sostenibilidad 2006»*. Lima, 2007.

Palabras finales

*Marcial Rubio Correa
Vicerrector Académico
Pontificia Universidad Católica del Perú*

El tema de la reforma del Estado y de las políticas públicas es central para la Pontificia Universidad Católica del Perú, no solamente como un tema de discusión e investigación en el campo de la enseñanza, sino como una cuestión de la vida cotidiana, porque como Universidad estamos a la vez en la sociedad y el Estado, reflexionamos sobre él y tratamos de colaborar en la formación de la comunidad de manera que podamos tener un mejor Estado: más democrático, más racional, mejor estructurado y que ayude a la sociedad en su tarea. Porque la realidad es que el Estado a veces obstruye más que soluciona y lo que debe hacer es acompañar y colaborar, e intervenir solo donde lo debe hacer..

Desgraciadamente, las sociedades son fuerzas sociales y naturales muy fuertes, que difícilmente un Estado puede frenar. No debemos olvidar que el Estado no es un problema racional, cartesiano, de ideas que deben funcionar, sino que está en el eje del ejercicio del poder.

La política educativa es fundamental para el desarrollo de la relación entre la sociedad y el Estado. Esta política se refleja, finalmente, en el aula, cuando el profesor está ante sus alumnos, y en los resultados que produce nuestra educación. El resto no tiene importancia. Se hacen grandes esfuerzos por adquirir computadoras, por ejemplo, pero a veces con pocos recursos se puede hacer mucho más. Todavía se puede enseñar mejor las matemáticas con piedritas que con computadoras, pues se trata de una materia que se enseña mejor en forma experimental y visual que con una computadora Sin embargo, muchas de las discusiones que vi en

mi experiencia en el Ministerio de Educación eran sobre técnicas educativas y no sobre las políticas. En la administración educativa hay mucha corrupción, abuso de poder, incluso abuso sexual. Fui Ministro de Educación durante ocho meses y tres días en el gobierno de Paniagua. Una vez alguien me dijo: «Señor, en tal sitio quinientos profesores cobran sus cheques y para darles el cheque le cobran un sol a cada uno». La coima perfecta, porque ir a protestar costaba un sol cincuenta; entonces, eran quinientos soles que alguien se metía en el bolsillo, pero era imposible probarlo, justamente porque el monto no era suficientemente alto. Una vez fui a un colegio que se llama Jorge Basadre, arriba de Pochos, a cincuenta metros del Ecuador —el Presidente Paniagua nos mandó donde nunca hubiera ido un ministro—, y ahí enseñaban la Constitución de paporrera. Estaban repitiendo el artículo 2 —yo no me lo sé de memoria, a pesar de que soy constitucionalista—, y le dije al profesor: «Bonito, ¿no?», pues en realidad tampoco puede uno llegar desde Lima a decir cómo debe enseñar, pero agregué: «¿Y por qué no enseña usted la Constitución con la Constitución en la mano para que el ciudadano pueda manejarla mejor, en vez de sabérsela de memoria?», y el profesor me respondió: «Señor, vienen los de la USE¹, ven que no saben de memoria la Constitución y me sacan de acá y me mandan a Ilave. Entonces tengo que hacer chancar la Constitución». El sistema de las USES era un sistema de opresión y no un sistema de apoyo, deberían haberse llamado Unidad de Opresión Educativa, UOE y no USE; lo digo con la convicción de haber sido Ministro y no haber podido hacer nada porque el sistema era brutalmente corrupto. Y hay que destacar que corrupción no es solo apropiación de bienes: también lo es el uso abusivo del poder público.

En cierta ocasión, el director de un colegio Fe y Alegría me dijo que la USE le había solicitado un papelógrafo con todas las aulas y todas

¹ Unidad de Servicios Educativos. Actualmente estas han sido reemplazadas por las UGEL, Unidades de Gestión Educativa Local.

las clases —no sé para qué le serviría a la USE—. Él, por supuesto, no tenía una impresora, porque se trata de un colegio con muy pocos recursos ubicado en un lugar de difícil acceso, y tuvo que hacerlo a mano. Me dijo: «Me lo devolvieron, ¿sabe por qué? Porque los unos estaban hechos así (l) no así (1) y se podían confundir la letra l con el número 1». El funcionario que devolvió los papelógrafos en realidad no era un corrupto del dinero, porque no estaba cobrando, pero en cierta medida sí era corrupto porque usaba el poder del Estado de una manera impropia. Estas cuestiones, en el fondo, atacan la esencia, que es el poder sea chico o grande.

En el Ministerio habían solicitudes y pedidos pequeños y grandes; pero sea cual fuere la dimensión, se trataba de un problema esencial en la administración del Estado y en la generación de políticas: rogar al poder del Estado tiene como contraparte la corruptela de entregar, desde el poder, por consideraciones personales, no de política. Y eso lleva fácilmente, casi de manera directa, a la corrupción.

Hay mucho que cambiar y mucho que pensar. A lo largo de estas páginas hemos podido ver que se ha avanzado con el trabajo dentro de las regiones, pero todavía queda mucho por hacer. Este evento, que realiza la Pontificia Universidad Católica del Perú todos los años, es sin duda un espacio que permite pensar en estos temas y plantear propuestas. Esperamos que en el próximo Aula Magna podamos decir que se ha logrado cumplir algunas de las que se han presentado en este evento.

De los autores

Javier Abugattás

Egresado de Ingeniería de la Pontificia Universidad Católica del Perú, es consultor internacional en desarrollo económico, social y ambiental para instituciones privadas y públicas. Es profesor de la facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha sido Viceministro de Economía, Secretario Técnico de la Comisión Interministerial para Asuntos Sociales y Director General de Crédito Público en el Ministerio de Economía.

Carlos Alza

Es Master en Ciencias de la Regulación por la London School of Economics and Political Science. Trabaja en la Defensora del Pueblo y es director ejecutivo del Grupo de Trabajo para la Participación. Es profesor en la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP.

Rolando Ames

Egresado de la facultad de Derecho de Universidad Nacional Mayor de San Marcos, licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Católica de Lovaina y con estudios de maestría en Sociología en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha sido Senador de la República (1985-1990) y presidente de la Comisión Investigadora del Congreso de la República sobre la masacre de los penales en 1986. Es profesor principal de la PUCP y coordinador de la especialidad de Ciencia Política y Gobierno.

Flavio Ausejo

Es Master en Políticas Públicas para América Latina por la Universidad de Oxford y Master en Regulación de Servicios Públicos por la London School of Economics and Political Science. Ha sido gerente de Relaciones Institucionales

y Usuarios de la SUNASS. Es profesor asociado de la PUCP y coordinador del área de Políticas y Gestión Pública de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.

Carroll Dalle

Licenciado en sociología por la PUCP, es doctor en Sociología del Desarrollo por la Universidad de La Sorbona. Ha sido profesor en la Universidad Nacional Agraria, la Universidad Nacional Federico Villarreal y la maestría en Gerencia Social de la PUCP. Actualmente se desempeña como Presidente de la Comisión de Gobierno (Rector) de la Universidad Nacional Micaela Bastidas de Apurímac.

Cristina Del Mastro

Es doctora en Psicología de la Comunicación en la especialidad de Interacciones Educativas por la Universidad Autónoma de Barcelona y diplomada en Estudios Avanzados en Psicología Evolutiva y de la Educación por la misma universidad. Es profesora asociada del Departamento Académico de Educación de la Pontificia Universidad Católica del Perú, donde ha sido directora del Centro de Investigaciones y Servicios Educativos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (CISE). Actualmente se desempeña en la PUCP como Directora Académica del Régimen Académico de los Profesores.

Javier Iguíñiz

Ph.D. en Economía por The New School for Social Research. Es profesor principal del departamento de Economía de la PUCP, donde ha sido jefe de Departamento.

Sinesio López

Doctor en Sociología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Ha sido director de la Biblioteca Nacional del Perú (2001-2006). Es profesor principal del departamento de Ciencias Sociales, sección Ciencia Política, y ha sido coordinador de la Maestría en Ciencia Política.

Ángel Manrique

Es abogado por la Universidad Nacional San Agustín de Arequipa y Magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos por la Universidad Jesuita Alberto Hurtado de Santiago de Chile. Ha realizado cursos de posgrado en

Gestión Pública en el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. Ha trabajado en la Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI y ha sido Gerente Regional de Educación de Arequipa (2007 – 2008). Actualmente es asesor del Gobierno Regional de Arequipa y miembro del directorio del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación Peruana – FONDEP, en representación de los gobiernos regionales.

Ismael Muñoz

Magíster en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú, es profesor asociado en el departamento de Economía y coordinador del programa de Gobernabilidad y Gerencia Política de la Escuela de Gobierno.

Henry Pease

Doctor en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha sido teniente alcalde de Lima entre 1983 y 1986, y presidente del Congreso de la República en el periodo 2003-2004. Es profesor principal del Departamento de Ciencias Sociales, sección Ciencia Política, y director de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP.

Patricia Salas

Es socióloga y docente principal en la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa. Es investigadora, analista y consultora en temas de democracia, ciudadanía y políticas públicas con incidencia en particular en educación. Desde 2001 realiza acciones de movilización y formulación de políticas públicas en apoyo a la Mesa de Lucha contra la Pobreza en Arequipa y desde 2002, como miembro del Consejo Nacional de Educación del Perú, del que fue presidenta en el período 2004-2008. Preside la comisión para formular la propuesta de reorganización administrativa de la gestión educativa en la región Arequipa.