

**Efraín Gonzales de Olarte**

Doctor en Economía, profesor principal del Departamento de Economía y vicerrector administrativo de la Pontificia Universidad Católica, ex director del Instituto de Estudios Peruanos. Especialista en Economía del Desarrollo, Economía Política, Desarrollo Humano y Economía Regional. Autor y compilador de 21 libros y más de 150 artículos sobre ajuste estructural, economías regionales, descentralización, políticas económicas, economía institucional, desarrollo y crecimiento económico, economías campesinas y desarrollo humano.

**Farid Kahhat Kahatt**

Doctor en Ciencia Política con especialización en Relaciones Internacionales por la Universidad de Texas, en Austin, Estados Unidos. Actualmente se desempeña como profesor e investigador de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Columnista de los diarios El Comercio (Perú) y Reforma (México).

**Sinesio López**

Doctor en Sociología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, con estudios de doctorado en la Universidad de París. Ex director de la Biblioteca Nacional del Perú. Docente en la Pontificia Universidad Católica del Perú y la Unidad de posgrado de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Investigador sobre los temas de estado, democracia, gobernabilidad y ciudadanía. Cuenta con diversas publicaciones relacionados con estos temas.

**Javier Azpur**

Coordinador ejecutivo del Grupo Propuesta Ciudadana. Especialista en descentralización y participación.

**Eduardo Ballón**

Antropólogo. Responsable del Área de Comunicación y Difusión del Grupo Propuesta Ciudadana.

## Tendencias y desafíos de la democracia peruana en el nuevo período político

Auspician:



GRUPO  
**Propuesta**  
CIUDADANA

León de la Fuente 110, Magdalena  
Teléfono: 613-8313 Telefax: 613-8315  
e-mail: propuest@desco.org.pe

GRUPO  
**Propuesta**  
CIUDADANA

# Tendencias y desafíos de la democracia peruana en el nuevo período político

Sinesio López Jiménez  
Farid Kahhat Kahatt  
Efraín Gonzales de Olarte  
Eduardo Ballón  
Javier Azpur



Cuadernos Descentralistas N° 20

© **Grupo Propuesta Ciudadana**

León de la Fuente 110, Magdalena  
Teléfono: 613 8313 Telefax 613 8315  
Email: [propuest@desco.org.pe](mailto:propuest@desco.org.pe)

**Primera edición**

**Lima, Perú. Julio del 2006**

Tiraje: 2.000 ejemplares

Hecho el depósito legal N° 2006-2326

Ley 26905 – Biblioteca Nacional del Perú

Cuidado de edición: Carolina Teillier

Coordinación: Carola Tello

Diseño/Impresión: Sonimágenes del Perú S.C.R.L.

Teléfono: 330 4478

# GRUPO Propuesta CIUDADANA

**IEP**

Instituto de Estudios  
Peruanos - IEP

**desco**

Centro de Estudios y  
Promoción del Desarrollo  
DESCO



Cipca Perú

Centro de Investigación y  
Promoción del  
Campesinado - CIPCA



CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES

Centro Peruano de  
Estudios Sociales  
CEPES



Centro de Estudios para el  
Desarrollo y la Participación  
CEDEP



Asociación ARARIWA



Centro de Estudios  
Regionales Andinos  
«Bartolome de las Casas»  
CBC



Centro de Estudios para el  
Desarrollo Regional  
CEDER

**CEDEPAS**

Centro Ecueménico de  
Promoción y Acción  
Social - CEDEPAS



Centro de Investigación  
Social y Educación Popular  
ALTERNATIVA

**IDS**

Instituto de Diálogo y  
Propuesta - IDS

**Félix Wong**

Presidente del Directorio

**Javier Azpur**

Coordinador Ejecutivo

# Índice

Presentación.....	7
PRIMERA PARTE: MARCO GENERAL.....	11
Democracia y gobernabilidad: actores, instituciones y condiciones <i>Sinesio López Jiménez</i> .....	13
SEGUNDA PARTE: BALANCE Y PROPUESTAS.....	33
El nuevo contexto político en el hemisferio occidental <i>Farid Kahhat Kahatt</i> .....	35
Desarrollo Integrador, Descentralizado y Exportador: DIDE <i>Efraín Gonzales de Olarte</i> .....	49
Las tendencias que encuentra el nuevo gobierno: crecimiento económico sin calidad, límites de la democracia y alta conflictividad social <i>Eduardo Ballón</i> .....	71
TERCERA PARTE: LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL NUEVO PERÍODO POLÍTICO .....	97
La descentralización y la participación en el proceso de construcción de la democracia <i>Javier Azpur</i> .....	99
La descentralización peruana: una agenda para relanzar un proceso impostergable <i>Comité Operativo del Grupo Propuesta Ciudadana</i> .....	113



---

# PRESENTACIÓN

Las elecciones evidenciaron las profundas fracturas sociales, políticas y territoriales de nuestra sociedad. La polarización y la crítica al orden vigente se impusieron en un proceso electoral que aparecía inicialmente sólo como una disputa entre las diversas opciones que apostaban por la continuidad económica y política. A las pocas semanas de comenzada la campaña, temas como la desigualdad, la pobreza, el desempleo, la modificación del tipo de relación con la gran empresa, el rol del estado en la economía, la reforma fiscal o nuestra forma de articulación a la economía mundial se abrían espacio en la agenda electoral. Todos ellos pusieron en cuestión el discurso hegemónico neoliberal.

Los sectores pobres y excluidos de la población dieron un mensaje claro de rechazo a ese orden social y asumieron una posición diferenciada de quienes, de distintas maneras, forman parte de los incluidos por el modelo económico. Un significativo sector de los habitantes del país mostró la enorme distancia que los separa del estado y los partidos, apoyando una opción que hizo de la crítica frontal contra ambos el eje de su discurso y ofreció una refundación de la política, de los partidos y del propio estado. Contra la voluntad de muchos, se puso en evidencia que la democracia no se puede construir en una sociedad que condena a más de la mitad de su población a la pobreza y la miseria.

Los resultados electorales mostraron también que la fractura de nuestra sociedad tiene una visible expresión territorial. Somos un país fragmentado entre el sur y el centro, por un lado, y Lima y el norte, por el otro. Lima y

gran parte de la costa viven de espaldas a la sierra y la selva, regiones donde se concentra la pobreza. Se pone de manifiesto, así, la incapacidad de nuestra sociedad para incluir a todos en una identidad y un proyecto nacional compartido. La Comisión de la Verdad y Reconciliación señaló ya el contenido étnico y cultural de esta fractura.

Una vez más, un amplio sector de la población encontró en un candidato externo al sistema de partidos, sin trayectoria, sin programa y sin organización, el canal para manifestar su rechazo al orden vigente, así como el agotamiento del discurso neoliberal como propuesta de futuro para las mayorías. El mensaje de las elecciones ha sido una demanda de cambio; este último ha ido desde las posiciones que propusieron ajustes parciales hasta las que reflejaron más bien actitudes de confrontación y transformación radical. Las características de la segunda vuelta han sido el temor y la desconfianza. Temor a una propuesta inconsistente y precaria; desconfianza frente a un liderazgo y un partido que tuvo un desempeño lamentable en el gobierno de mediados de la década de 1980.

Iniciamos no sólo un nuevo gobierno sino también una nueva etapa en la construcción de la democracia. La administración aprista encuentra una situación económica estable, un crecimiento macroeconómico sostenido durante los últimos cinco años y un contexto internacional en el cual los precios de los minerales, el petróleo y el gas se mantienen altos y con proyección de continuar así. Al lado de todo esto se encuentra con la profundización de la desigualdad y con el

mantenimiento prácticamente intacto de la pobreza en medio de la bonanza económica. Asimismo, con un sistema político incapaz de representar y canalizar las demandas de más de la mitad de la población, excluida del orden económico. Es una situación en la cual el conflicto social puede desbordar los marcos institucionales de un sistema político precario y en crisis.

Es necesario hacer una nueva lectura de una realidad que no responde a los parámetros desde los cuales se impone el modelo económico, que mina las bases de la democracia y profundiza las brechas que impiden nuestra consolidación como sociedad y nación. El nuevo gobierno, las corrientes políticas de oposición, los sectores empresariales y la sociedad civil debemos trabajar en ello; el período que se inicia tiene una gran importancia para nuestro futuro como sociedad democrática.

Es más necesario que nunca el estudio y el debate abierto sobre los principales componentes de nuestra realidad. Con este propósito, el Grupo Propuesta Ciudadana solicitó a diversos analistas una reflexión sobre la democracia, el proceso político, la situación y las perspectivas de la economía, el contexto latinoamericano y sus posibles repercusiones en el Perú, así como sobre la reforma descentralista en el país.

En la primera parte de esta publicación, Sinesio López nos presenta un interesante conjunto de reflexiones sobre los enfoques teóricos de la democracia y su relación con la distribución y el papel del estado en esta perspectiva, así como sobre las posibilidades y los problemas que plantea para la acción colectiva de los sectores que no acceden a los beneficios del sistema. Aborda el tema de la gobernabilidad democrática como un pacto social y como expresión de un proceso político que involucra a los diversos componentes del sistema. Explica asimismo el contenido de la democracia y las condiciones de desarrollo económico y de construcción institucional que se requieren para su consolidación.

El mismo artículo señala la importancia de los partidos y de la sociedad civil como

actores de la democracia, y de la participación ciudadana en la perspectiva de la gobernabilidad; se refiere también a la necesidad de generar balances adecuados entre las instituciones para evitar la concentración del poder. Sin dejar de reconocer la importancia de los aspectos electorales, analiza el régimen democrático incluyendo las dimensiones económicas y sociales. Finalmente, indica un conjunto de condiciones que se deben producir en la economía, la política y la cultura para integrar a los individuos y fortalecer la gobernabilidad.

En la segunda parte, Efraín Gonzales de Olarte analiza la expectante situación que vive la economía peruana y los principales problemas que debe enfrentar en relación con el tema de la distribución. Señala que el modelo económico genera crecimiento con pobreza y ello amenaza la gobernabilidad democrática, por lo que es necesario hacerle correcciones sustantivas. Pone énfasis en la importancia de las políticas sectoriales, que han sido descuidadas en la política económica. Afirma que el eje orientador de una nueva propuesta debe ser la integración económica, social y territorial. Examina las tendencias de largo plazo y sugiere que estamos ante un nuevo ciclo económico cuya fase expansiva tendrá una duración de veinte a veinticinco años.

Gonzales de Olarte explica los problemas del modelo económico en términos de distribución inequitativa de la riqueza, desempleo, falta de innovación y cambio tecnológico, así como de divergencia entre el centro y las regiones, que se orientan a un dualismo producto de la concentración económica territorial. Analiza brevemente los problemas para la integración económica, física y estatal de nuestro territorio. Afirma que nos encontramos ante una realidad de crecimiento sin calidad, generador de desigualdad y pobreza.

Finalmente, avanza en lineamientos de un nuevo modelo de desarrollo que nos permita aprovechar la larga fase expansiva que puede tener nuestra economía. Su propuesta tiene base en una adecuada combinación de integración, descentralización y exportación. Resalta la importancia de definir adecuada-

mente el papel del estado, el que debe ser reformado y fortalecido en función de las metas de desarrollo, combinando su papel promotor en la innovación, la producción y la competitividad, así como en la provisión eficiente de los bienes y servicios fundamentales para mejorar la calidad de vida de la población. Propone la redefinición de las políticas sectoriales y el establecimiento de una matriz que articule en forma conveniente la elaboración de políticas públicas entre los tres niveles de gobierno. Por último, señala la importancia de entender las políticas sociales de manera complementaria a las de carácter macroeconómico y sectorial.

El texto de Farid Kahhat presenta algunas tendencias importantes en América Latina, pensadas en función de la gobernabilidad democrática. Como primer punto se refiere a la agenda de la seguridad hemisférica, en la cual el narcotráfico y la violencia política son dimensiones relevantes, ya que no hay "terrorismo global" ni tenemos conflictos limítrofes significativos. El segundo tema es la defensa de la democracia. Kahhat señala que si bien existe consenso sobre su significado en relación con la forma de acceder al poder, no sucede lo mismo con el ejercicio del poder. Considera que éste es un vacío significativo en un continente en el cual dieciséis presidentes, los últimos dieciséis años, no han culminado su mandato y donde hay experiencias de proyectos autoritarios que se construyen a partir del cumplimiento de las normas electorales. Como tercera cuestión analiza la integración, su importancia en el contexto de la globalización y la tendencia a formar bloques regionales; asimismo, aborda los problemas que enfrenta la integración sudamericana, los dos bloques subregionales (el Andino y el Mercosur) y las posibilidades de nuestra integración mediante el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

En cuarto lugar Kahhat examina un problema común de nuestros países: el diseño institucional de nuestras democracias, que se refleja en los problemas de legitimidad y en el gran impacto de los intereses privados sobre la acción política. En el quinto punto explica la relación entre desigualdad y política, y señala que no es suficiente tener igualdad de oportunidades o ante la ley, pues lo que se

requiere es una reducción significativa de la desigualdad en nuestros países. En el sexto acápite menciona el viraje hacia la izquierda en el continente y propone la hipótesis de que éste expresa la desilusión frente al orden vigente; afirma que no se trata de un proceso homogéneo y que existen por lo menos dos corrientes de izquierda claramente diferenciadas. Considera que la estrategia de Hugo Chávez no se puede repetir en otros países de la región, pues ésta se basa fundamentalmente en su renta petrolera.

El séptimo aspecto que aborda es la economía y los cambios que se están produciendo, por ejemplo, respecto del capital transnacional en los sectores extractivos o del papel del estado. Como octavo tema trata sobre el indigenismo, que tiene un importante protagonismo en Ecuador y Bolivia, y advierte sobre la relación problemática de estos movimientos con la democracia representativa.

Cerrando esta sección, Eduardo Ballón analiza las tendencias que encuentra el nuevo gobierno. Como primer punto hace una revisión del contexto latinoamericano y pone especial atención en el denominado viraje a la izquierda de nuestro continente. Al respecto señala los desafíos y las disyuntivas que enfrentan los gobiernos. Examina con detalle la especificidad de la región andina, donde se expresan con mayor fuerza la crisis del estado, el incremento de la pobreza y la desigualdad, la crisis de la representación política y la desafección de la democracia. Su segundo tema es la economía, con énfasis en la paradoja del crecimiento económico con desigualdad y desempleo, recogiendo el planteamiento de Efraín Gonzales de Olarte, quien señala como problema el modelo económico primario exportador y de servicios.

La tercera cuestión del texto de Ballón se relaciona con el sistema político, al cual caracteriza por la crisis de representación y por su debilidad democrática. Señala que la fragilidad institucional y la incapacidad de autorreforma del sistema de partidos explican el bloqueo de la transición. Se refiere a la incompetencia del gobierno de Alejandro Toledo y las fuerzas de oposición para llevar adelante la reforma del estado e indica los diversos aspectos que evidencian



la necesidad de la transformación integral del sistema político. En este acápite profundiza en el tema de la crisis de los partidos, revisa la evolución de las diversas organizaciones y tendencias, y señala que la ley de partidos no ha sido un cambio suficiente para impulsar su renovación.

En el cuarto punto Ballón se aboca a la conflictividad social y señala su escasa articulación y su pobre interacción con el sistema político. La quinta parte la dedica al tratamiento de los resultados electorales; muestra a los perdedores y ganadores del proceso, y avanza hacia una interpretación del humanismo y del significado del triunfo del APRA en la segunda vuelta. El documento termina con una revisión del escenario de corto plazo, definido por las elecciones regionales y municipales de noviembre próximo.

La tercera y última parte de este Cuaderno Descentralista está dedicada a la descentralización. En el documento de Javier Azpur se hace un balance que parte por considerar que estamos ante un efectivo proceso de descentralización, que tiene entre sus principales problemas la falta de una visión integral de la reforma, así como de una propuesta general de reforma del estado, y dificultades en su conducción política.

A continuación Azpur analiza las modificaciones que han tenido lugar en la organización del poder en el estado como producto de la descentralización. Al respecto, aborda

la transferencia de competencias y la descentralización fiscal, y hace una aproximación general al desempeño de los gobiernos regionales y municipales. Otro aspecto examinado es la regionalización. El autor menciona los problemas estructurales del actual diseño de integración e identifica los vacíos y errores en la conducción e implementación del proceso. La parte final de este texto trata sobre la participación; reflexiona sobre la relación entre participación y representación, y revisa los mecanismos y procesos incluidos en la reforma descentralista para la participación y la concertación.

La tercera parte de este Cuaderno termina con una propuesta de agenda para relanzar el proceso de descentralización, trabajada por el Comité Operativo del Grupo Propuesta Ciudadana. En esta agenda se presentan planteamientos específicos sobre la conducción del proceso, la necesidad de vincular el Consejo Nacional de Descentralización con el Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y el fortalecimiento de la participación ciudadana en la gestión regional y local. Asimismo, se proponen alternativas para mejorar el desempeño de los gobiernos regionales y municipalidades, así como para un trazar un adecuado diseño de la transferencia de competencias y funciones, junto con la descentralización fiscal. La agenda termina con un conjunto de iniciativas para retomar el proceso de integración regional.

**PRIMERA PARTE**  
**MARCO GENERAL**



**Democracia y gobernabilidad:  
actores, instituciones y condiciones**

SINESIO LÓPEZ JIMÉNEZ



---

## Introducción

El presente trabajo busca ampliar el sentido de la democracia, superando la perspectiva de entenderla sólo como régimen político y como procedimientos institucionales de acceso a los puestos de mando del gobierno. Se trata de concebir la democracia como un régimen político construido por determinados actores (ciudadanos activos y efectivos, sociedad civil y sistema de partidos), dentro de determinados marcos institucionales (sistema electoral, sistema político, ley de partidos) y en determinadas condiciones (desarrollo económico, estado consolidado y nación). Se pretende continuar la senda abierta por Guillermo O'Donnell en el artículo escrito para la investigación y las propuestas de las Naciones Unidas sobre el tema. La tesis principal de este trabajo es que los actores, las instituciones y las condiciones de la construcción democrática son los mismos que los de la gobernabilidad democrática.

## I. Consideraciones generales

**1** La democracia ha sido vista generalmente como un régimen político “en el cual el acceso a las principales posiciones gubernamentales (con la excepción del poder judicial, fuerzas armadas y eventualmente

los bancos centrales) se determina mediante elecciones limpias. Por elecciones limpias me refiero a aquéllas que son competitivas, libres, igualitarias, decisivas e inclusivas, y en la cuales los que votan son los mismos que tienen derecho a ser elegidos”.<sup>1</sup> Al definir a la democracia como régimen político, se privilegian las instituciones y el diseño institucional que la definen como un régimen de libertad y se dejan de lado o se subestiman dos elementos importantes que la constituyen: los actores que intervienen en su proceso de construcción y, sobre todo, las condiciones sobre las que se construye la democracia, obstruyéndola o impulsándola. Y cuando los actores han sido considerados, especialmente los ciudadanos más que los partidos y la sociedad civil, han sido asumidos en sus aspectos normativos e institucionales, derechos civiles y derechos políticos, dejando de lado su constitución material: los derechos sociales. En la llamada caja de Dahl, por ejemplo, la liberalización se desarrolla sobre la base de los derechos civiles, la participación o inclusión se levanta sobre los derechos políticos y de la intersección de ambas dimensiones surge la poliarquía en sus diversos grados: los derechos sociales están ausentes.<sup>2</sup> En lo que se refiere a las condiciones, las mejor tratadas han sido las que se refieren a la igualdad o la desigual-

---

<sup>1</sup> Guillermo O'DONNELL: “Notas sobre la democracia en América Latina”, en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *El debate conceptual sobre la democracia*, PNUD, 2004.

<sup>2</sup> La consideración de grados de la democracia es posible gracias a la idea de ‘proceso democrático’, analizada por Robert Dahl en *La democracia y sus críticos*, y gracias al reconocimiento, a partir de su obra *La poliarquía, participación y oposición*, de la interacción entre lo normativo y lo empírico en el campo de la democracia. A partir de este texto, Dahl reserva el nombre de ‘democracia’ al modelo normativo y el de ‘poliarquía’ al de la democracia realmente existente.

dad, orillando las que se refieren al estado, a la nación, a los sistemas de estratificación social y a la cultura política.

**2** Una excepción notable en la historia intelectual de la democracia es la de Alexis de Tocqueville, quien, pese a ser un liberal, definía a la democracia, no como un régimen político sino como un tipo de sociedad,<sup>3</sup> esto es, como una sociedad en la que existe una igualdad de condiciones sociales. A partir de este dato estructural de la igualdad de condiciones de las sociedades modernas se podía organizar la democracia como un régimen político, lo que dependía de la capacidad de construir instituciones libres. Para De Tocqueville, la igualdad es una característica estructural moderna sobre la cual se puede construir un régimen democrático (conjunto de instituciones libres) que instaura y defiende la libertad. La igualdad, según De Tocqueville, era igualdad de estatus o igualdad social, gracias a la cual los individuos podían tener una libre circulación tanto geográfica como social, porque el establecimiento de la sociedad moderna traía consigo la eliminación de todos los privilegios y discriminaciones. De ese modo quedaban fuera otras desigualdades, entre ellas la económica.

**3** Los estudios sobre la democracia se mueven entre dos polos. Uno, de carácter normativo, trata de justificar la democracia como sistema ideal de gobierno. El otro, de carácter explicativo, formula las teorías que intentan dar cuenta de la dinámica efectiva de los sistemas democráticos realmente existentes que Robert Dahl llama poliarquías. Desde la perspectiva normativa, la democracia debería expresar la voluntad general que refleje el bien común. Ésta es la formulación que hace Rousseau de la voluntad general a la que los teóricos *agregativos* tratan de *descubrir*, “tomando a los hombres como son y

a las leyes como podrían ser” y asumiendo las preferencias de las personas como dadas. Para los teóricos agregativos, la esencia de la democracia es la competencia por el voto de la mayoría, estableciendo las reglas correctas que la hagan efectiva y justa. Los teóricos deliberativos, en cambio, “adoptan una visión transformativa de los seres humanos y se preocupan por las distintas formas de utilizar la deliberación para alterar las preferencias con el fin de facilitar la búsqueda del bien común. Para ellos, la voluntad general tiene que construirse, no sólo descubrirse”.<sup>4</sup>

**4** Ambos grupos (agregativos y deliberativos) sobrestiman la importancia del bien común para la democracia, lo que lleva a Ian Shapiro a abandonar la idea de igualdad como constitutiva de la democracia y a considerarla como un aspecto externo a la misma. La igualdad o la desigualdad no son consideradas como un aspecto constitutivo de la democracia sino como una realidad ambiente con la que se puede relacionar la democracia. Desde esta perspectiva, la democracia es una forma de gestionar las relaciones de poder a fin de minimizar la dominación, entendida no en el sentido weberiano de capacidad de impartir órdenes sino como ejercicio ilegítimo del poder.<sup>5</sup> Los gobiernos pueden ayudar a estructurar las dimensiones de poder de la interacción humana para mejorar la dominación en muchos terrenos de la vida, pero también son agentes potenciales de dominación por sí mismos. La visión constitucionalista liberal tiende a blindar el poder limitando la esfera de la acción colectiva. Pero es más plausible controlar el poder haciéndolo objeto de la competencia. Sin embargo, dado que no hay reglas de decisión perfectas, un esquema puramente procedimental, como la regla de la mayoría competitiva, puede producir resultados contraproducentes. Las mayorías pueden utilizar su poder para socavar las libertades democráticas elimi-

<sup>3</sup> Alexis DE TOCQUEVILLE: *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957.

<sup>4</sup> Ian SHAPIRO: *El estado de la teoría democrática*, Bellaterra, Barcelona, 2005.

<sup>5</sup> Según SHAPIRO, “concebir la democracia como un medio para limitar la dominación ofrece varias ventajas. La primera es que capacita a los ciudadanos para gestionar las relaciones de poder a la luz del criterio de minimizar la dominación. La segunda es que convierte las cuestiones sobre la democracia en cuestiones de ‘más o menos’ antes que en cuestiones de ‘o esto o lo otro’. La tercera es que el planteamiento centrado en el poder confronta los estudios normativos sobre teoría democrática con los estudios empíricos de ciencia política sobre la democracia” (obra citada, p. 81).

nando la oposición y la futura competencia política. Los procedimientos democráticos pueden tener consecuencias perversas. Por esa razón, la cuestión esencial es que el poder sólo se adquiriera a través de la competencia y se mantenga por tiempo limitado. Se puede controlar el poder convirtiéndolo en objeto de competencia electoral, estableciendo coacciones y motivaciones. Mientras que las coacciones van orientadas a limitar el poder de los políticos a través de reglas (como la separación de poderes u otras limitaciones constitucionales), las motivaciones ofrecen lo que los políticos consideran estratégicamente beneficioso para las demandas de la política competitiva. La mejor solución pareciera ser la apelación a los tribunales u otras instituciones de segunda instancia que desempeñan un papel reactivo, de válvula de escape, para limitar las consecuencias perversas de los procedimientos democráticos cuando producen resultados que favorecen la dominación. La defensa de este criterio obliga a abordar las formas alternativas de actuación de los tribunales en los sistemas democráticos.<sup>6</sup>

**5** Algunas fuentes potenciales de dominación provienen del sistema político; otras, de afuera. De éstas, quizá la más importante sea la vulnerabilidad económica. Muchos pensadores del siglo diecinueve — tanto defensores como críticos de la democracia — creían que imponer el gobierno de la mayoría con un sufragio universal en las sociedades profundamente desiguales conduciría a los pobres a despojar a los ricos. Las élites del siglo diecinueve que se oponían a la ampliación del sufragio y los socialistas que respaldaban el sufragio universal estaban de acuerdo en que, si se impone el gobierno de la mayoría sobre una situación de desigualdad, la mayoría de los votantes estarán a favor de una reforma tributaria para favorecer a los pobres. La historia de las democracias ha mostrado que no sólo no existe una relación sistemática entre la ampliación del sufragio y la igualdad económica y social, sino que a menudo en éstas se practica la redistribución regresiva.

**6** Ninguna concepción de la democracia orientada a disminuir la dominación puede ignorar las relaciones entre el sistema político y la distribución de la renta y la riqueza. La preocupación central es si la democracia redistribuye la riqueza, y en qué condiciones, hacia los sectores pobres. A pesar de que las democracias gastan en los pobres algo más que las no democracias, este gasto no tiene un impacto sistemático sobre la desigualdad y deja en la pobreza a un porcentaje significativo de las poblaciones. La relación entre democracia y distribución puede ser vista tanto desde el lado de la oferta, considerando los factores institucionales y otros factores que impiden una mayor redistribución, como desde el lado de la demanda, analizando las causas que explican la escasez de demanda de distribución hacia abajo. Cuanto más desigual es una sociedad, es menos probable que haya una demanda efectiva de redistribución hacia abajo, por razones que tienen que ver con la separación física entre ricos y pobres, la ausencia de empatía entre ellos, e incentivos estructurales para que los ricos y las clases medias dejen al margen a los pobres. La desigualdad persistente y creciente es el resultado de numerosos factores, algunos de los cuales operan con mayor o menor independencia del sistema político. Shapiro sugiere que habría que preocuparse no sólo por comprender lo que explica la escasez relativa de la redistribución entre los pobres, sino también por señalar los factores que podrían modificarse mediante una reforma política democrática. Desde la oferta, habría que preguntarse por qué los políticos y las élites políticas no intentan poner encima de la mesa más políticas redistributivas; y desde el lado de la demanda, por qué no hay más presión por parte de los pobres para las políticas redistributivas.

**7** Desde el lado de la oferta, algunas razones que impiden la distribución se relacionan con los obstáculos a la recaudación de impuestos. Otras tienen que ver con quienes financian las campañas de los partidos; con el miedo de los políticos a la

<sup>6</sup> SHAPIRO: obra citada, p. 23.



fuga del capital; con las instituciones contramayoritarias, como los tribunales con poder de veto; y con distintas limitaciones institucionales y estructurales a la capacidad de subir los impuestos. Otras explicaciones basadas en la oferta dirigen su mirada a los gastos y ponen de relieve el poder de los grupos de interés ajenos a los pobres para influir en el gasto del gobierno, así como la limitada eficacia de las políticas de mejora en una economía que produce continuamente nuevas fuentes de desigualdad, factor que se reputa de creciente importancia en esta era de cambio tecnológico, apertura del comercio y mercados en los que el ganador se lleva todo.<sup>7</sup> Un último factor de oferta a tener en cuenta atañe al contexto macroeconómico. Quizás algunos contextos sean más propicios que otros para la subida de los impuestos, en especial los de los ricos. En Estados Unidos, por ejemplo, sólo parece posible aumentar de manera significativa los impuestos a los ricos cuando hay guerras o en otras épocas de grandes crisis. Si no es así, la estructura de carácter progresivo cambia poco con el tiempo, con independencia de qué partido esté al frente del gobierno. Las referidas cuestiones de contexto afectan al hecho de si es más difícil subir los impuestos en tiempos de expansión o de recesión y cuando el déficit es mayor o menor. En contra de lo que se pudiera pensar, en ambos casos la presión es hacia la disminución de los impuestos.

**8** Desde el lado de la demanda, cualesquiera sean sus limitaciones, la democracia de sufragio universal resuelve uno de los principales problemas de acción colectiva para los desposeídos: proporciona un mecanismo que no necesitan crear ni mantener y mediante el cual pueden aprovechar el poder del estado para paliar sus desventajas tanto absolutas como relativas. En el Perú, los pobres asustan a los ricos cada vez que eligen presidente y congresistas, usando el sufragio universal. La cuestión es por qué no lo usan con más eficacia. Aquí es necesario distinguir las comparaciones autorreferenciales de las referenciales con otros. La comparación autorreferencial no llama la atención sobre lo que

tienen otros. En la esfera de las comparaciones autorreferenciales todo el mundo coteja las situaciones propias por las que atraviesa en el tiempo, y la referencia al bienestar de los demás es puramente incidental. Un tipo más extremo de comparación en referencia al prójimo abusa de las relaciones internas entre las experiencias de la gente, como cuando se afirma que la desigualdad de renta hace infelices a los pobres porque envidian a los ricos o que hace a los ricos infelices porque compadecen o temen a los pobres. En los sistemas formalmente igualitarios y abiertos, para mejorar sus circunstancias la gente opta por el progreso individual en lugar de la acción colectiva, incluso cuando se considera injusto el orden establecido. Cualesquiera que sean las causas, parece que la gente opta por la movilización individual frente a la acción colectiva, a menos que su desesperación sea incuestionable. Si perciben que su mejora es difícil, es mucho menos probable que estén a favor de la redistribución mediante la acción colectiva. Los resultados distributivos son aceptados como legítimos a menos que sean vistos como injustos, y esto rara vez ocurre, porque el mercado es percibido como un instrumento distributivo justo. Éste no es, ciertamente, el caso del Perú. Hay razones, sin embargo, para pensar que los más desafectos al sistema también puedan ser los menos inclinados a intentar cambiarlo. Es razonable suponer que, cuanto mayor es la riqueza manifiesta de unos pocos, mayor será la presión redistributiva desde abajo. Unos niveles exageradamente altos de desigualdad pueden frustrar las demandas de redistribución para los muy pobres. Si la distancia entre ricos y pobres es grande, éstos sienten que no pueden mejorar su suerte. Si la idea de que el capitalismo pueda derrumbarse ya no se toma en serio y si no existe una ideología concurrente que pueda disputarle la lealtad de los pobres, se hace difícil aceptar una política de distribución de la riqueza. Es mucho más fácil adoptar una actitud malthusiana hacia los pobres.<sup>8</sup>

**9** Una forma de desatenderse de las relaciones difíciles de la democracia con la

<sup>7</sup> SHAPIRO: obra citada, p. 153.

<sup>8</sup> SHAPIRO: obra citada, pp. 187-188.

desigualdad y la dominación es encapsular la democracia como un mero régimen político de procedimientos. La teoría elitista de la democracia, que ha tenido una prolongada hegemonía política en la historia de la democracia, supone una contradicción entre gobernabilidad y participación de los ciudadanos.<sup>9</sup> El origen de esta contradicción hay que buscarlo en el debate entre guerras y la crítica de Max Weber, Carl Schmitt y Schumpeter a dos concepciones centrales en la teoría democrática: la soberanía popular y la publicidad. Esta crítica dio origen al elitismo democrático, según el cual la democracia, para practicarse, necesita restringir la soberanía de las masas a un procedimiento para la selección de los gobernantes. Para el elitismo democrático, el mantenimiento de la democracia está ligado a la restricción de la soberanía popular y a la transferencia de la racionalidad de las élites al sistema político. Esta teoría ha sido cuestionada en los últimos veinte años por dos motivos. En primer lugar, por las formas confrontacionales de movilización, propias de entreguerras, y por las formas de acción colectiva de la tercera ola de democratización. Estas movilizaciones, en lugar de amenazar a la democracia, la demandaban. En segundo lugar, la consolidación de la democracia trajo consigo la importancia de las formas públicas de rendición de cuentas y la transparencia en las nuevas democracias.

De este modo se recupera el elemento societal en las teorías de la democratización. Esta última supone: a) la introducción de elementos deliberativos más fuertes en la esfera pública; b) la incorporación de los movimientos sociales en una propuesta de la esfera pública ofensiva; y c) la democracia va más allá del debate entre elitistas y republicanistas, pues ella contiene elementos deliberativos en su configuración institucional.<sup>10</sup>

En la década de 1970, los científicos sociales que estudiaban los cambios estructurales

y la dinámica política europeo-occidental fusionaron las esferas política y no política de la vida social. Se fue difuminando la línea divisoria que delimita las inquietudes y los modos de acción políticos de los privados. Las políticas públicas logran un impacto más directo y visible sobre los ciudadanos, quienes intentan obtener un mayor control sobre las élites políticas apelando a unos medios considerados, con frecuencia, como incompatibles con el mantenimiento del orden institucional del estado. Los analistas conservadores plantean que ese proceso puede erosionar la autoridad política, e incluso la capacidad de gobernar, a menos que la economía se libere de una intervención política muy pormenorizada y se inmunice a las élites políticas de las presiones, inquietudes y acciones de los ciudadanos. Además, está la imagen de descomposición de la autonomía y autoridad de las esferas institucionales no políticas y, por ello, de su creciente dependencia del soporte y la regulación políticos.<sup>11</sup>

Según el análisis neoconservador, la extensión del ámbito de la política pública a nuevas áreas antes más independientes de la vida social es, paradójicamente, un aumento y una pérdida simultáneos de autoridad estatal. Pérdida porque hay fundamentos de acción no políticos a los que puede remitirse o de los que pueden derivarse premisas metapolíticas para la política. La autoridad política sólo podrá ser estable si es limitada y complementada por los ámbitos de acción no política autosostenidos, que la exoneran y legitiman. El proyecto neoconservador apunta a una redefinición restrictiva de la política, cuya contrapartida se busca en el mercado, la familia.

**10** La gobernabilidad es el conjunto de condiciones de una sociedad que la hacen gobernable, esto es, que hacen que la acción de gobierno, desplegada dentro de determinados marcos institucionales, logre determinados resultados. En la década de 1970,

<sup>9</sup> Leonard AVRITZER: "Teoría democrática, esfera pública y deliberación", en *Metapolítica*, volumen 4, n.º 14, abril-junio, 2000.

<sup>10</sup> AVRITZER: obra citada.

<sup>11</sup> CLAUS OFFE: "Nuevos movimientos sociales: desafío a los límites de la política institucional", en Clauss Offe (editor), *La gestión política*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1992.

la gobernabilidad se refería exclusivamente a la *estabilidad* de los gobiernos frente a las exigencias de cambio que provenían de las sociedades y los partidos. La gobernabilidad, entonces, tenía un sentido conservador. En las décadas de 1980 y 1990, la gobernabilidad aludía principalmente a la *eficacia de los gobiernos* para decidir, gestionar e implementar las políticas de estabilización y de reforma estructural neoliberal sin interferencias de la sociedad y de la política. La gobernabilidad, en ambas décadas, tenía un sentido tecnocrático. En el 2000, la gobernabilidad adquiere un sentido más amplio: además de aludir a la estabilidad y la eficacia, añade la legitimidad. La legitimidad se refiere a gobiernos que tienen el consentimiento de la ciudadanía para gobernar, expresado en elecciones generales, libres, limpias, competitivas y periódicas. La legitimidad tiene actualmente un sentido integral.

**11** Ninguna sociedad *es viable* si no es gobernable. La gobernabilidad no es, por eso, un asunto que compete *sólo al gobierno* sino también a las instituciones y a la sociedad. Las sociedades que no son gobernables se fragmentan y desaparecen. *La gobernabilidad democrática* no se refiere tanto a los atributos de un régimen democrático cuanto a las capacidades de una determinada sociedad democrática para enfrentar los retos y oportunidades específicos que tiene planteados. Se plantea que en momentos como los actuales, que podrían calificarse de verdadera mutación o cambio civilizatorio, estamos en los albores de una era histórica nueva. Se adivina, en los comienzos del siglo veintiuno, la emergencia turbulenta de una sociedad crecientemente global, plural y compleja, interdependiente y dinámica.<sup>12</sup> En ese entorno, la democracia y el mercado triunfantes van a tener, por primera vez en la historia, que enfrentarse y sobrevivirse a sí mismos. Ningún país responsablemente gobernado puede prescindir de una estrategia nacional de posicionamiento en el nuevo orden internacional emergente; tampoco los

países latinoamericanos, cuya pérdida de protagonismo internacional es uno de los datos más característicos de los últimos años. Avanzarán los países que hayan sabido desarrollar estrategias nacionales acertadas.

La capacidad para formular y poner en práctica estrategias nacionales de recomposición interna y de reposicionamiento internacional será, pues, crítica, y dependerá de tres factores: la existencia de un liderazgo efectivo, es decir, de una dirigencia creíble, capaz de articular una visión viable, que cimente una coalición suficiente para impulsar un programa de reformas estructurales y vencer las resistencias que se le opongan; el tejido institucional y cultural profundo del país, es decir de las verdaderas reglas del juego político, económico y social, interiorizadas y aplicadas por los distintos actores relevantes; y la capacidad para formular e implementar las políticas públicas requeridas para el enfrentamiento eficaz de los retos.

Estos tres aspectos están profundamente interrelacionados, en la medida en que concebimos la gobernabilidad democrática como la capacidad de un sistema social democrático para autogobernarse, enfrentando positivamente los retos y las oportunidades que tenga planteados.

**12** La gobernabilidad no es *un acto sino un proceso* que se construye gradualmente. Los principales actores de esta constitución son el gobierno, las instituciones, los sistemas de partidos, la sociedad civil y los ciudadanos activos. *La gobernabilidad* es un concepto distinto de la *governance* o *sistema institucional*, que enmarca la acción de los actores sociales relevantes para la determinación y asignación autoritaria de los bienes y recursos públicos. La gobernabilidad es también un concepto distinto de la acción de gobernar o *governing*, la cual comprende tanto la política propiamente dicha como las políticas públicas y la gerencia pública. Ambos conceptos están muy relacionados.

<sup>12</sup> Joan PRATS CATALÁ: "Gobernabilidad democrática en la América Latina finisecular: instituciones, gobiernos y liderazgos", en *Gobernabilidad y desarrollo democrático en América Latina y el Caribe*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2001.

La gobernación denota ambos significados; es tanto el gobernar como el sistema institucional en que el gobernar se produce. Nunca se gobierna en el vacío con completa libertad sino en un marco de constricciones e incentivos, que son las instituciones de gobernación. A igual sistema institucional puede haber mayor o menor nivel de gobernabilidad. Tiene que ver con la capacidad de los actores de la gobernación que se hallan limitados por el orden institucional. Dichas capacidades abarcan el trinomio política, políticas públicas y administración o gerencia pública. En sociedades como las actuales, gobernar es cada vez menos producir bienes y servicios y cada vez más garantizar que los actores se comporten conforme a unas reglas de juego que incentivan su comportamiento eficaz frente a los retos y las oportunidades del cuerpo social. Finalmente, la *gobernabilidad* depende también de la calidad de los liderazgos. Nos referimos a los liderazgos transformacionales, capaces de movilizar y orientar el proceso de aprendizaje colectivo a través del cual se desarrollan nuevos modelos mentales y las nuevas competencias de actuación requeridas para el enfrentamiento eficaz de los retos colectivos.<sup>13</sup>

**13** La gobernabilidad no es un asunto meramente *técnico* sino multidimensional, esto es, *integral*: técnico, político, social y económico. Frente a la perspectiva reduccionista, es necesario desarrollar una perspectiva integrada de la gobernabilidad. Se trata de un abordaje que enfatiza el tenor pluridimensional de la gobernabilidad, comprendiendo no sólo los aspectos técnicos y administrativos de la actividad de gobernar sino también la dimensión política. No basta el supuesto perfeccionamiento que se impone con decisiones desde arriba. La eficiencia no se agota con la agilidad en la toma de decisiones; requiere también la capacidad de obtener la aquiescencia de los comandos estatales, de garantizar la observancia de los preceptos legales y de hacer valer las decisiones gubernamentales. Además de la com-

petencia administrativa, se trata de crear y expandir las condiciones de gobernancia del estado. La *gobernabilidad* se refiere a las *condiciones sistémicas* más generales bajo las cuales se ejerce el poder en una sociedad dada, tales como las características del régimen político (democracia o autoritarismo), la forma de gobierno (parlamentarista o presidencialista), las relaciones entre los poderes (mayor o menor asimetría), los sistemas de partido (pluripartidismo o bipartidismo), el sistema de intermediación de intereses (corporativo o pluralista) y el nivel de ‘ciudadanización’ efectiva, ente otros. No hay fórmulas mágicas para garantizar la gobernabilidad, ya que las diferentes combinaciones institucionales pueden producir condiciones favorables a su existencia.

**14** La gobernabilidad no se *impone* sino que es el producto de un *pacto de gobernabilidad* entre los principales actores políticos sociales del país.<sup>14</sup> Al contrario de lo que ocurre en algunos países en que las políticas de ajuste de la década de 1980 se apoyaron en pactos de amplia envergadura (Pacto de la Moncloa), la opción de las élites estatales latinoamericanas privilegió las estrategias coercitivas de implementación, lo que se tradujo en la preferencia por los instrumentos legales capaces de garantizar la precedencia del ejecutivo sobre el legislativo. Las altas esferas de decisión burocrática escapan al control y al escrutinio público. El ejecutivo usurpó la función legislativa, subordinando al congreso a la iniciativa burocrática. La eficacia en el manejo de la crisis económica fue la causa alegada para el reforzamiento de la autonomía del estado. El fracaso en ese manejo era atribuido a la interferencia política. En virtud de esa política, muchos ministros gozaron de autonomía y de aislamiento burocrático. En América Latina ha predominado la preferencia por el tratamiento de choque y por las soluciones de corte radical, optando por procedimientos en los que son esenciales el sigilo, la sorpresa y la prevalencia de criterios técnicos. De ese modo, la priorización

<sup>13</sup> PRATS CATALÁ: artículo citado.

<sup>14</sup> Eli DINIZ: “En busca de un novo paradigma: A reforma do Estado no Brasil dos anos 90”, en Eli Diniz (editora), *Crise, Reforma do Estado e governabilidade*, Fundação Getulio Vargas, Río de Janeiro, 1999.

de un estilo tecnocrático de gestión de la economía ha tenido como su desdoblamiento natural la elección de la vía coercitiva para la implementación del plano gubernamental. Según el patrón de intervención tecnocrática, que privilegia el cambio inducido por la vía administrativa descartando la vía política, ésta es percibida como portadora de vicios y perversiones capaces de comprometer la perfección, la virtud y la eficacia del enfoque técnico. Implantado mediante un acto de fuerza, por un núcleo restringido dotado de plenos poderes, inserto en la alta burocracia, la expectativa era que el cambio se volvería irrefrenable debido al rigor en el manejo de los instrumentos necesarios para darle vida. Impuesta desde lo alto, la gran transformación sería conducida sobre la base del poder personal del presidente que le daría legitimidad. Las grandes coordenadas orientadoras del pacto parecen ser:<sup>15</sup>

- a) El compromiso con la democracia y su profundización: transformaciones en los actores y sus capacidades, la cultura cívica y la conducta.
- b) La necesidad de sustituir los capitalismo mercantilistas prevalentes en la región, en el pasado, por verdaderas economías de mercado productivas y eficientes; lo que requiere no sólo la sostenibilidad del ajuste macroeconómico, sino también el desarrollo de las capacidades y de la institucionalidad de las economías de mercado modernas.
- c) La lucha contra la pobreza y el compromiso en la reducción de las desigualdades, para construir una sociedad civil de ciudadanía plena donde haya la garantía de la ley.
- d) La inserción económica en el orden global mediante la apertura comercial, la capacidad de manejo de las políticas de competitividad, y la creación y el desarrollo de espacios de integración económica regional para la integración de los países en el orden global.

- e) La reforma del estado populista tradicional, grande y arbitrario, pero débil frente a las coaliciones de intereses particulares, para ir creando un estado desprendido de sus funciones productivas, pero fuerte, al servicio de la economía productiva nacional y de su competitividad, capaz de compensar los fallos del mercado y de garantizar la cohesión social.

**15** La gobernabilidad requiere diseñar una *estrategia compartida* de desarrollo económico y de construcción democrática.<sup>16</sup> Una *estrategia de gobernabilidad* es una estrategia de construcción de capacidades. Tales capacidades dependen de la interrelación entre el sistema institucional existente (*governance*), de las capacidades de los actores políticos, económicos y sociales presentes (*governing actors*), y de la cantidad y calidad del liderazgo de transformación disponible. Según este enfoque, la administración de la crisis debe ser concebida como parte de una estrategia más global de refuerzo de la institucionalidad democrática para abrir espacios de negociación sistemática comprendiendo a las principales fuerzas políticas y sociales. La táctica de acuerdos y pactos privilegia un procedimiento eminentemente político con la finalidad de hacer viable el ajuste. Lo que se busca es alcanzar un equilibrio entre la viabilidad económica del programa de ajuste y la correlación política de fuerzas. Este equilibrio no se obtiene espontáneamente, sino que es producto de una estrategia deliberada que busca el consenso activo de los grupos estratégicos. La creación de este espacio de negociación se acompaña con la definición de un nuevo marco institucional, que posibilite la comunicación y la acción de los empresarios y los trabajadores. Un segundo punto relevante es la maleabilidad del programa elaborado para el enfrentamiento de la crisis, aspecto integrante de la estrategia de implementación que puede adecuarse a las varias etapas de negociación. En tercer lugar, la estrategia del pacto busca llegar a un cierto equilibrio entre ganancias y pérdidas relativas a varios grupos en diversos

<sup>15</sup> PRATS CATALÁ: obra citada.

<sup>16</sup> DINIZ: obra citada.

aspectos de la estrategia global. Finalmente, la institucionalización de un espacio para la discusión acerca del plan global para la administración de la crisis crea condiciones favorables a la definición de un consenso mínimo en torno a un nuevo proyecto de sociedad, conjugando modernización, recuperación económica y fortalecimiento de las instituciones democráticas.

## II. Actores de la de la democracia y la gobernabilidad

**16** Una estrategia de fortalecimiento de la gobernabilidad democrática no depende sólo del desarrollo institucional ni de las condiciones estructurales. Exige también, interrelacionadamente, un fortalecimiento de las capacidades de los actores de la gobernabilidad (ciudadanía activa y efectiva, sociedad civil y sistema de partidos) y de las capacidades de las organizaciones de gobierno y de sus líderes (presidente, ministros, representantes de los poderes públicos y partido de gobierno).

Si la democracia ha de servir para estructurar las relaciones de poder con miras a limitar la dominación, es innecesario reflexionar sobre la ciudadanía como algo distinto de las cuestiones que atañen a cualquier otro bien superior, condicionado por limitaciones democráticas.

El liderazgo es parte vital del cambio institucional. Desde una perspectiva institucional de la gobernabilidad democrática, el liderazgo viene referido a funciones y procesos, no a personas. El liderazgo transformacional no es una función limitada a las altas posiciones de autoridad, sino que debe extenderse por el conjunto de la sociedad. Ser líder depende de la decisión personal de asumir la función de ponerse al frente, procurar visión y sentido de la dirección, comunicar y construir confianza. El liderazgo requerido para el cambio institucional exige:

a) Visión, que requiere i) comprensión de los intereses de corto y largo plazo de los

actores sociales; ii) percepción afinada de los equilibrios implicados en los arreglos institucionales vigentes; iii) conciencia suficiente de los impactos que las tendencias y fuerzas del cambio actuales y futuras tendrán sobre la sociedad y los principales actores. Lo decisivo es que la visión conecte con los intereses y las motivaciones de amplias audiencias.

- b) Los liderazgos para la gobernabilidad democrática requieren legitimidad. Dependen de la credibilidad y la confianza que inspiran a las audiencias. Son producto de un proceso de percepción de consistencia entre el discurso, las acciones y los resultados.
- c) Los liderazgos requieren capacidad para tratar adecuadamente los conflictos. Los líderes de la gobernabilidad democrática utilizan el conflicto como un estímulo del proceso de desarrollo y aprendizaje social. Necesitan desarrollar la capacidad de convertir demandas, valores y motivaciones conflictivas en cursos de acción coherentes, que competirán en la arena política con otros alternativos.
- d) Finalmente, los liderazgos para la gobernabilidad democrática han de ser capaces de actuar como catalizadores del proceso de aprendizaje y de adaptación social. La capacidad para provocar y conducir estos procesos es quizá la capacidad más sobresaliente del liderazgo actual. El verdadero aprendizaje social no consiste en encontrar la solución correcta, sino en un proceso continuo de cuestionamiento, interpretación y exploración de opciones.

**17** La gobernabilidad democrática en el campo de los actores exige también la existencia y consolidación de un sistema de partidos. Al hablar de sistema de partidos estamos haciendo alusión al número de partidos políticos existentes en determinado momento para determinado país, pero también al grado de polarización entre los mismos, además de tener en consideración el grado de institucionalización de cada uno de éstos. Según Mainwaring,<sup>17</sup> el número de partidos

<sup>17</sup> SCOTT MAINWARING y TIMOTHY SCULLY: *La construcción de instituciones democráticas. Sistemas de partidos en América Latina* (Introducción), Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), Santiago de Chile, 1996.

relevantes que compiten y la intensidad de la polarización ideológica son siempre relevantes, pero son más útiles una vez que se ha determinado el grado de institucionalización de un sistema de partidos.

Los criterios de institucionalización a que hace referencia son:

- a) Los esquemas de competencia entre partidos deben demostrar regularidad.
- b) Los partidos deben desarrollar raíces más o menos estables en la sociedad (donde los partidos son actores clave para dar forma a las preferencias políticas, la diferencia entre votación presidencial y legislativa debería ser menos pronunciada que donde los partidos son menos influyentes en este respecto). Las organizaciones sociales (“intereses organizados”) deberían tener conexiones más fuertes a los partidos, aunque esto les genere una autonomía limitada frente a ellos. La capacidad de los partidos para sobrevivir un largo tiempo proporciona un indicio posible de que han captado las lealtades a largo plazo de algunos grupos sociales (institucionalización).
- c) Los ciudadanos e intereses organizados deben percibir que los partidos y las elecciones son los medios para determinar quién gobierna, y que al proceso electoral y a los partidos se les otorga legitimidad.
- d) Las organizaciones partidarias deben ser relativamente sólidas en países con sistemas institucionalizados de partidos; el faccionalismo intenso no ha sido sino una manifestación de la erosión de las organizaciones partidarias en las décadas recientes (por ejemplo, en Colombia).

Al contrastar estas condiciones con la situación de los partidos políticos peruanos, observamos que no cumplen ni una sola de las características de partidos instituciona-

lizados; más bien se acercan a la definición que el mismo Mainwaring da para partidos políticos incoactivos.

En los sistemas incoativos de partidos, éstos no cumplen con alguno de los criterios mencionados anteriormente, sino que se caracterizan por ser organizaciones partidarias débiles y dominadas por las individualidades durante la campaña. En este caso, los intereses individuales, el partido político y el bien público están fusionados.

**18** La gobernabilidad democrática exige también, en el campo de los actores, una sociedad civil vigorosa. Cuando se habla de esfera pública y de sociedad civil, se trata de analizar las condiciones con las cuales los argumentos racionales y críticos de personas privadas sobre los asuntos públicos pueden constituir una base firme y autorizada de la acción colectiva y de la toma de decisiones políticas.<sup>18</sup> La importancia de la esfera pública (y de la sociedad civil como su parte activa e institucionalizada) radica en su potencial como modo de integración social mediante el discurso público, que constituye una forma posible de coordinación de la vida humana, de la misma manera que el poder del estado y que la economía de mercado. Se trata de mostrar cómo las instituciones de la esfera pública y las organizaciones de la sociedad civil se pueden erigir en un principio de control social que entra en tensión con el principio de dominio estatal, transformándolo en un estado de derecho.<sup>19</sup> La esfera pública en las sociedades complejas, según Jürgen Habermas,<sup>20</sup> consiste en una estructura intermediaria entre el sistema político, por un lado, y los sectores privados del mundo de la vida y los sistemas funcionales, por otro. Representa una red altamente compleja que se extiende en una multitud de arenas internacionales, nacionales, regionales, locales y subculturales, que se intersectan. Especificaciones funcionales, focos temáticos, campos políticos y otros factores proveen los

<sup>18</sup> Craig CALHOUM: *Habermas and the Public Sphere*, The Mit Press, Cambridge, Massachusetts, 1992.

<sup>19</sup> CALHOUM: obra citada.

<sup>20</sup> Jürgen HABERMAS: *Facticidad y validez*, capítulo 8. Trotta, Madrid, 1998.

puntos de referencia para la diferenciación sustantiva de las esferas públicas, que son, sin embargo, accesibles a los legos.<sup>21</sup>

Con Habermas y algunos autores contemporáneos, la sociedad civil retoma el sentido de conjunto de asociaciones privadas voluntarias, al ser asumida como la parte activa de la esfera pública y como el elemento institucionalizado del mundo de la vida, situándose en forma equidistante de la economía de mercado y del estado. Habermas, en efecto, constata los cambios de sentido de la expresión 'sociedad civil' en el mundo moderno, señalando que no incluye hoy la economía regida por los mercados de trabajo, de capital y de bienes, sino que

[...] su núcleo institucional lo constituye esa trama asociativa no-estatal y no económica, de base voluntaria, que ancla las estructuras comunicativas de la esfera pública en el componente del mundo de la vida, que (junto con la cultura y la personalidad) es la sociedad. La sociedad civil se compone de esas asociaciones, organizaciones y movimientos surgidos de forma más o menos espontánea que recogen la resonancia que las constelaciones de problemas de la sociedad encuentran en los ámbitos de la vida privada, la condensan y elevándole, por así decir, el volumen o voz, la transmiten al espacio de la opinión pública-política. El núcleo de la sociedad civil lo constituye una trama asociativa que institucionaliza los discursos solucionadores de problemas, concernientes a cuestiones de interés general, en el marco de espacios públicos más o menos organizados. Estos *discursive designs* reflejan en sus formas de organización igualitarias y abiertas rasgos esenciales del tipo de comunicación en torno al que cristalizan, y al que prestan continuidad y duración.<sup>22</sup>

Sin ser la parte más llamativa, la sociedad civil forma parte de la esfera pública, constituyendo el sustrato organizativo de ese

público general de ciudadanos que surge de la esfera privada y que busca interpretaciones públicas para sus intereses sociales particulares y para sus experiencias, ejerciendo de ese modo influencia sobre la formación institucionalizada de la opinión y la voluntad políticas.<sup>23</sup>

**19** La participación de los ciudadanos con miras a la gobernabilidad comienza por activarse en las *estructuras no gubernamentales*, esto es, en organizaciones de la sociedad civil. Es aquí donde se desarrolla la *eficiencia política individual*. El argumento principal de la teoría de la democracia participativa es que la participación en estructuras de autoridad no gubernamentales es necesaria para fortificar y desarrollar las cualidades psicológicas (el sentido de eficacia política, por ejemplo) requeridas para la participación en el nivel nacional. La evidencia también ha mostrado el argumento de que la industria es la más importante esfera para esta participación. Esto explicaría por qué los bajos niveles de eficacia se encuentran entre los grupos de estatus socioeconómicos bajos que no están organizados. Por cierto, es necesaria una estructura de autoridad y organización de trabajo que no perjudique la 'salud mental', la eficiencia psicológica del trabajador. Existen tres razones que han reforzado el divorcio entre la democracia y la ciudadanía efectiva:

- a) Los grandes estados de América Latina y Europa Oriental fueron invadidos por intereses especiales. Dejaron de implementar medidas universalistas al distribuir en exceso a grupos privados poderosos, lo cual generó crisis fiscales.
- b) Los efectos de las crisis fiscales sobre el estado se agravaron a causa de las reformas orientadas al mercado. La estabilización y el ajuste estructural produjeron recesiones, reduciendo la base impositiva, y disminuyeron el gasto público, lo que impidió al estado garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos.

<sup>21</sup> HABERMAS: obra citada, p. 454.

<sup>22</sup> HABERMAS: obra citada, p. 447.

<sup>23</sup> HABERMAS: *ibídem*.



- c) El cambio de régimen menoscaba la viabilidad de los estados como organizaciones. En algunos estados multinacionales la burocracia central se desintegró como unidad fiscal, militar y hasta política. En países como Rumania, Albania y Filipinas, los regímenes sultanistas (patrimonialistas en exceso) dejaron, al colapsar, un estado y una sociedad desorganizados. El estado se verá más afectado, según la distinción de Fishman, en las transiciones originadas dentro de él (Portugal) que en las originadas dentro del régimen (España).<sup>24</sup>

**20** La relación entre el gobierno y el partido de gobierno es importante para la gobernabilidad democrática, en la medida en que de esa relación dependen la racionalidad, la coherencia, la predictibilidad y la eficacia decisoria. Existen diversos tipos de relación entre el gobierno y el partido de gobierno; las más frecuentes son, sin embargo, tres: predominio del partido sobre el gobierno, un cierto equilibrio entre partido y gobierno, y autonomía del gobierno con respecto al partido. El tipo de relación entre el gobierno y el partido de gobierno depende del nivel de institucionalización del partido de gobierno.<sup>25</sup> Los partidos más institucionalizados — tal es el caso del APRA en el Perú — logran imponer sobre el gobierno los cuadros de gobierno, las políticas públicas y la forma de relación con los ciudadanos; los partidos que tienen un nivel medio de institucionalización — Acción Popular de la década de 1980, por ejemplo —, logran una cierta relación equilibrada con el gobierno; en cambio, los partidos que tienen un bajo nivel de institucionalización tienen escasa incidencia en el gobierno, en la designación del elenco gubernamental, en el diseño y la gestión de las políticas públicas, y en la relación de clientelas. En este último caso, el gobierno tiene mucha autonomía en sus decisiones políticas.

**21** La gobernabilidad exige que las *políticas públicas* (políticas económicas y políticas sociales) que el gobierno aplica se desarrollen técnicamente y se sometan al *escrutinio público*. En contraposición al abordaje que centra el diagnóstico de la crisis de gobernabilidad en los factores responsables de la parálisis decisoria, es necesario prestar atención a otro aspecto de la producción de las políticas públicas, esto es, a las dificultades inherentes al proceso de implementación. Con esta óptica, es necesario prestar atención al contraste entre la hiperactividad decisoria de la cúpula gubernamental y la incapacidad ejecutiva del estado. Éste es uno de los puntos de estrangulamiento. Este desequilibrio tiene como base la hipertrofia de la capacidad legislativa de la alta burocracia gubernamental, cuya producción legal fue sistemáticamente superior a la producción media del congreso de la república. El manejo de los recursos del estado — el presupuesto, los ingresos, los gastos — tienen que ser sometidos al *escrutinio público*. Esta forma de manejo forma parte de la *accountability*, esto es, de la responsabilidad de gobierno ante las instituciones de control horizontal (poder legislativo, poder judicial, Contraloría, Tribunal de Garantías Constitucionales y otros) y de control vertical (ciudadanos, sociedad civil, medios y opinión pública). Todo ello supone una alta valoración y una defensa del bien común por parte de los gobernantes.

### III. Las instituciones de la gobernabilidad

**22** Para March y Olsen, las instituciones políticas son conjuntos de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones. Ellas tienen un repertorio de procedimientos cuya elección está sometida a reglas. Las instituciones se definen por su durabilidad y su capacidad para influir

<sup>24</sup> Adam Przeworski: *Democracia sustentable*, Paidós, Buenos Aires, 1998.

<sup>25</sup> Piero Alessandro CORVETTO: "Durmiendo con el enemigo. Análisis de caso de la relación entre el gobierno y el partido de gobierno durante la primera mitad del mandato constitucional del presidente de la república Alejandro Celestino Toledo Manrique (28 de julio del 2001-31 de diciembre del 2003)", tesis para optar el grado académico de magíster en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, agosto, 2004.

sobre la conducta de los individuos durante generaciones. Poseen una legitimidad, casi inherente, que compromete a sus miembros a comportarse de determinadas maneras, y definen la lógica de lo adecuado en cada situación de acuerdo con las normas y los valores de determinada sociedad.<sup>26</sup> El nuevo institucionalismo, en la ciencia política, se deriva casi totalmente de un cruce entre el nuevo institucionalismo de la economía y el enfoque de la "elección pública". Otro punto que la ciencia política adopta del nuevo institucionalismo económico toma la forma de una teoría de la elección pública para la burocracia estatal, modelada a partir de la teoría económica de la empresa. El problema central en ambos casos se concibe, dentro de esta tradición, en función de asegurar que los deseos de los "causantes" sean efectivamente realizados por aquéllos que se supone deben actuar como sus "agentes". En el caso de la agencia pública, al igual que en el de la empresa privada, a menudo tiene más sentido minimizar los costos de transacción mediante la "institucionalización" de determinadas actividades, haciéndose cargo de algunas de ellas internamente, dentro de una única organización, en lugar de tercerizarlas mediante la contratación privada de proveedores externos.

Las instituciones democráticas deben contrabalancear las concentraciones de poder que tienden a ser un monopolio natural. Para que la democracia no acabe en una dictadura de facto, las instituciones democráticas darán a los perdedores instrumentos para reparar los efectos de serlo.<sup>27</sup> Lo que se discute es si las instituciones darán sólo garantías procedimentales o estarán imbuidas de un contenido moral o social específico. Normativamente, una sociedad no es democrática si no se cumplen condiciones sociales y económicas, además de las elecciones; por otro lado, la gente entiende por democracia la igualdad socioeconómica y política. Pero los aspectos normativo y empírico de la relación entre democracia política y social deben mantenerse separados. Incluso la noción de democracia política impele a atender las libertades de

los ciudadanos. La democracia en Europa Occidental fue más lejos porque estableció que, además, las instituciones democráticas debían cuidar el bienestar material de la gente. Eso mismo esperan muchos en las nuevas democracias. El argumento normativo procedimental de la democracia enuncia que para que las instituciones democráticas perduren deben constituir un marco abierto a cualquier resultado, debido a los intereses y valores divergentes y cambiantes. Esta idea supone que las personas se guían por la expectativa de promover sus intereses y valores y no por un compromiso previo con la democracia. Se cumpliría si las instituciones democráticas garantizan el acceso unánime a ellas y protegen a los perdedores. El argumento normativo sustantivista de la democracia afirma que el marco institucional debería facilitar o garantizar el ejercicio de los derechos sociales. De modo que las instituciones democráticas deben expresar valores y guiar las elecciones morales y no sólo procesarlas al margen de su contenido. Esto supone que el consenso en torno a la democracia depende de la congruencia entre el contenido moral de las instituciones y los valores sociales básicos. No se implementará el contenido moral si las fuerzas políticas promueven sus intereses particularistas en la competencia democrática. La imprecisión de los efectos derivados de los diseños institucionales hace preferir el análisis histórico de las instituciones democráticas. Las instituciones tienen dos efectos: afectan el desempeño de los sistemas democráticos particulares e influyen en el efecto de las circunstancias exógenas en la supervivencia de las democracias.

Para los politólogos, los rasgos institucionales importantes son si el ejecutivo es responsable ante el legislativo, si el sistema electoral es proporcional o mayoritario, si el poder legislativo es uni- o bicameral, si las comisiones legislativas son muchas e importantes, si el sistema es unitario o federal, si hay restricciones constitucionales a la regla de mayoría, si los bancos centrales son independientes de los gobiernos y si la afiliación

<sup>26</sup> B. Guy PETERS: *El nuevo institucionalismo, teoría institucional en ciencia política*, Gedisa, Barcelona, 2003.

<sup>27</sup> Przeworski: obra citada.

a las asociaciones de interés es voluntaria o compulsiva. Las fórmulas electorales, los tamaños distritales, los procedimientos de empadronamiento y el voto obligatorio afectan las estructuras partidarias y los niveles de participación electoral. Éstos, a su vez, afectan la formación de gobiernos de mayoría y su durabilidad. Varios estudios hallan que los sistemas presidencialistas son más propensos al colapso que los parlamentarios. Linz sostiene que ambos pueden ser igualmente vulnerables, pero el presidencialismo contribuyó mucho a varias caídas. Todo lo cual cuestionaron Shugart y Carey afinando el análisis del presidencialismo. Se ha descubierto que las democracias no sobreviven si combinan presidencialismo con sistema de partidos fragmentado. Los sistemas presidencialistas puros y mixtos son débiles porque pueden causar conflictos poco solubles al faltar poderes arbitrales o llevar a la parálisis legislativa al no tener el ejecutivo poder en el congreso para hacer aprobar sus proyectos de ley pero sí capacidad de veto.<sup>28</sup>

**23** La gobernabilidad democrática requiere construir *instituciones* sólidas, esto es, reglas de juego y normas que todos aceptemos.<sup>29</sup> Esto se logra con la gobernanza, que se refiere al conjunto de *mecanismos y procedimientos para integrar una dimensión participativa y plural de la sociedad*, lo que implica expandir y perfeccionar los medios de interlocución y de administración del juego de intereses. Las nuevas condiciones internacionales y la complejidad creciente del orden social presuponen un estado dotado de mayor flexibilidad, capaz de descentralizar funciones, transferir responsabilidades y ampliar el universo de actores participantes, abriéndose más a los instrumentos de control y supervisión.

Entre las clases dirigentes se extiende la conciencia de que la suma del Consenso de Washington más la democracia formal no garantiza por sí sola el desarrollo, la legitimidad y la gobernabilidad. Éstos sólo podrán

proceder de reformas estructurales (reforma de la institucionalidad o reglas subyacentes al juego de los actores políticos, económicos y sociales).

En consecuencia, la introducción de nuevos equipos, tecnologías y competencias de gestión continúa siendo un recurso fundamental del desarrollo. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo, así como otras agencias bilaterales, han venido enfatizando que sin desarrollo institucional no hay garantía de sostenibilidad de los avances que eventualmente puedan lograrse en la gestión pública.

Progresivamente se va generando, entre los distintos actores de la región, la percepción de que la debilidad mayor de las sociedades latinoamericanas frente a los retos del desarrollo actual no procede de la falta de recursos sino de la inadecuación e ineficacia de las instituciones que condicionan la productividad de los recursos. Esto significa trasladar el énfasis al desarrollo de los modelos vigentes para organizar la cooperación y la acción colectiva, y sus correspondientes modelos valorativos y culturales. El desarrollo ha pasado del mejoramiento de las organizaciones existentes a una cuestión de redefinición de las reglas de juego que determinan las organizaciones o actores participantes, y la posición de cada uno de ellos en el proceso de acción colectiva. El desarrollo ha dejado de ser un problema de gobierno para convertirse en un problema de sistema institucional. Las reformas pendientes son abrumadoras:<sup>30</sup>

- a) Adecuación y limpieza de los sistemas electorales, y mejoramiento de la imagen y la organización de los partidos.
- b) Construcción de los grandes consensos que precisarán las reformas institucionales, lo que implica un fortalecimiento institucional y organizativo de los legislativos.

<sup>28</sup> PRZEWORSKI: obra citada.

<sup>29</sup> PRATS CATALÁ: obra citada.

<sup>30</sup> PRATS CATALÁ: obra citada.

- c) Superación del corporativismo, que exigirá un sistema de seguridad jurídica (garantías y estado de derecho, poder judicial independiente).
- d) Avance en la construcción de las instituciones del mercado: garantía de derechos de propiedad y contratos; legislación y registros mercantiles; reforma fiscal y administración tributaria; defensa de la competencia de mercado y de los derechos de los consumidores y usuarios.
- e) Construcción de programas y fondos dirigidos a la reducción de la pobreza; acceso universal a servicios esenciales, especialmente salud y educación; desburocratización de los servicios; y desarrollo de las capacidades de gerencia social.

La evaluación de la experiencia pasada está conduciendo a un nuevo consenso intelectual que enfatiza el desarrollo institucional como componente imprescindible de la gobernabilidad democrática. Ninguna región, como Latinoamérica, ha perseguido durante décadas la reforma administrativa. Al comienzo del decenio de 1980, las soluciones de la reforma administrativa tecnocrática carecían de toda legitimidad. Se descubrieron entonces las políticas públicas.

El gerencialismo unido a las políticas públicas fue la orientación dominante. A finales de la década de 1980 ya resultaba claro que las capacidades nacionales no dependían principalmente de las capacidades individuales u organizacionales del sector público, sino también del diseño de nuevos equilibrios y arreglos institucionales entre el estado, la sociedad civil y el mercado. La cuestión pasó a ser la reforma del estado, que implicaba la redefinición y el fortalecimiento de la sociedad civil.

Los organismos multilaterales han vivido la misma experiencia. Ya se reconoce que el mero ajuste y disciplina macroeconómica son tan necesarios como insuficientes para garantizar el desarrollo económico sosteni-

ble. Se reconoce que la sostenibilidad de la democracia implica avanzar desde el mero turno electoral de partidos en el poder hacia niveles superiores de eficiencia económica y equidad social. Hay que distinguir entre instituciones y organizaciones.

Las instituciones son las reglas del juego social, o el conjunto de constricciones que en una sociedad moldean la interacción individual y organizativa. Las instituciones proceden de la evolución social histórica, pero no han sido prediseñadas o construidas por voluntad o decreto. Lo característico de las instituciones es que no tienen fines específicos sino la función de facilitar la interacción humana. El problema de las instituciones es si incentivan o desincentivan la eficiencia económica y la equidad social. La eficiencia y la equidad de las interacciones humanas dependen no sólo de las instituciones sino también de las organizaciones. La interacción humana no sólo es moldeada por las reglas del juego sino también por los equipos u organizaciones constituidas para el juego. Lo característico de las organizaciones es que persiguen finalidades específicas y que han sido o son susceptibles de ser creadas, dirigidas, modificadas o suprimidas por voluntad u orden. El problema de las organizaciones es cómo hacer para maximizar su utilidad, ya sea dentro de las reglas de juego existentes o intentando cambiarlas.

Todas las instituciones existen para reducir las incertidumbres que aparecen en la interacción humana como consecuencia de la complejidad de los problemas a resolver y de la limitación de las metas individuales a la hora de procesar la información disponible. En el artículo citado, Prats hace un alegato a favor de la democracia liberal como la forma política más apropiada para incentivar la eficiencia económica y la equidad social. Recientemente se agrega que las condiciones para maximizar el desarrollo económico son las mismas condiciones exigidas para conseguir una democracia sostenible.<sup>31</sup> La democracia liberal es el marco político institucional necesario para satisfacer ambas

<sup>31</sup> Mancur OLSON: *La lógica de acción colectiva*, Editorial Limusa, México, 1992.

condiciones. La democracia liberal es inviable sin un verdadero estado de derecho. Éste constituye la variable más significativa en términos interpretativos. En trabajos más recientes, Olson ha intentado precisar en qué condiciones los sistemas autoritarios pueden resultar compatibles con el crecimiento económico. La seguridad jurídica es necesaria, pero no suficiente. La experiencia histórica ha mostrado que las democracias han resultado sostenibles sobre la base económica de mercados eficientes.

Existen factores que afectan la capacidad y disponibilidad de un específico orden político para proveer nuevos arreglos institucionales. Tales factores incluyen los costes del diseño institucional renovado, el *stock* de conocimientos existentes, los costos esperables de implementación de los nuevos arreglos, el orden constitucional, los arreglos institucionales existentes, el código de comportamiento normativo, la sabiduría convencional y los beneficios netos esperados por los miembros de la élite que detentan las posiciones de dominio.<sup>32</sup>

**24** La participación de los ciudadanos se realiza principalmente en el *nivel local y regional*. Sus formas principales de participación consisten en contribuir a la formación de la *agenda pública*, el *control* y la *fiscalización*, y en *transformar el capital social en capital productivo*. El legado político institucional revela el peso de la lógica centralizadora del proceso decisorio gubernamental asociado a la tradición tecnocrática de gestión pública, lo que refuerza el desequilibrio entre los poderes y debilita los mecanismos de control mutuo y los de rendición de cuentas. Así se acumula en el tiempo un considerable déficit de *accountability* y de responsabilidad pública. Según la visión tecnocrática, el aislamiento ayuda a mejorar la calidad de las decisiones, maximizando su contenido universalista. Pero el diseño institucional en que se basa ese estilo de gobierno no es apropiado para conseguir los objetivos sociales, y reduce los incentivos para la promoción

del interés público. En contraposición, en los sistemas en que se vigorizan los mecanismos y procedimientos que inducen a los decisores a rendir cuentas de los resultados de sus acciones, garantizando una mayor transparencia y una exposición pública de las políticas, la promoción del bienestar general se hace menos problemática. A la luz de la perspectiva principal-agente, Przeworski llama la atención sobre cuestiones semejantes, resaltando la importancia de los mecanismos de control y supervisión. El uso abusivo del poder del decreto en países como el Perú, Argentina y Brasil, reduce la efectividad de los mecanismos de *accountability* al restringir la información y el debate.

**25** La participación local y regional requiere estímulos que provienen de la *reforma del estado*. ¿Como maximizar la eficacia de la acción del estado? La discusión actual adopta un enfoque integral que comprende no sólo los aspectos técnicos y administrativos sino también la dimensión política. Interesan los requisitos políticos que posibilitan una acción eficiente del estado. El éxito de los programas gubernamentales requiere, además de los instrumentos institucionales y los recursos financieros controlados por el estado, la movilización de los recursos políticos de ejecución. La garantía de la viabilidad política implica estrategias de articulación de alianzas y coaliciones que den sustento a las decisiones, cualquiera que sea el régimen político en vigor. Superar la dicotomía estado-mercado implica un nuevo estilo de gestión gubernamental y un nuevo patrón de articulación estado-sociedad, reformulando las prácticas más convencionales de administración pública. Por medio de la creación de oportunidades y de incentivos introducidos por nuevos arreglos institucionales, es posible conducir la formación y la acción de grupos en la dirección deseada. Ese resultado no puede ser obtenido al azar sino que requiere instrumentos que viabilicen la inserción del estado en la sociedad, sin que abdique de su autoridad. La participación ciudadana a nivel nacional se da mediante

<sup>32</sup> Robert GOODIN: "Las instituciones y su diseño", en Robert Goodin (compilador), *Teoría del diseño institucional*, Gedisa, Barcelona, 2003, pp.13-73.

la *deliberación y decisión* y mediante diversos mecanismos de la democracia plebiscitaria: consultas, referéndum o plebiscitos. La apelación a estos mecanismos se produce cuando se trata de discutir procedimientos de alcance nacional y de otorgar bienes públicos que afectan a todo el país. Para evitar que la participación afecte la gobernabilidad tiene que excluir la lógica de la administración, cuyo funcionamiento eficaz se basa en la técnica y en el conocimiento especializado.

#### IV. Las condiciones de la gobernabilidad

**26** Analizando el caso chileno, Norbert Lechner ha subrayado las consecuencias positivas y negativas del proceso de modernización.<sup>33</sup> La expansión y el fortalecimiento del ámbito de la libertad y responsabilidad individuales reducen las posibilidades de un uso discrecional y clientelista del poder político. Además, ayudan a evitar un exceso de demandas sociales y, por ende, una “sobrecarga” del estado. Por sobre todo, pueden contribuir a generar redes de cooperación entre las instancias gubernamentales y los actores sociales.

Sin embargo, las transformaciones en marcha también crean nuevas amenazas para la gobernabilidad. En primer lugar, la actual estrategia de modernización puede conducir a una crisis de racionalidad. Favorece un enfoque gerencial que hace hincapié en la eficiencia de la gestión pública para resolver los problemas concretos de la gente. Se trata de un objetivo loable y necesario, pero reduccionista. Las respuestas gubernamentales y, en general, la acción estatal, no se agotan en una racionalidad instrumental. La gente espera del estado no sólo soluciones prácticas a sus problemas; especialmente cuando el campo de la intervención política se reduce, espera en especial lo que el mercado no provee: el reconocimiento y la protección de su dignidad humana, su singularidad individual, su identidad colectiva. Espera del estado y la política que la acojan

en su vulnerabilidad, escuchen sus temores y esperanzas y la convoquen con sus capacidades y expectativas. Espera, en suma, que estado y política contribuyan a “dar sentido” al orden social. Un estilo gerencial, en cambio, tiende a ignorar esta dimensión. Al ignorar la subjetividad, le faltan elementos para generar sentidos socialmente vinculantes. Entonces, incluso la eficiencia para solucionar los problemas resulta insatisfactoria, y ello afecta la racionalidad del “modelo” pues disminuye la cohesión social que exige, hoy por hoy, la competitividad internacional del país.

De lo anterior se desprende una segunda amenaza posible para la gobernabilidad. El contexto sociocultural puede dar lugar a una desafiliación afectiva que conduce eventualmente a una crisis de legitimidad del “modelo de modernización”. En efecto, una estrategia de modernización que atropella a las personas, desconociendo sus necesidades socioculturales, no suscita adhesión. A la carencia de adhesión puede contribuir también el mencionado desfase entre la estructura valorativa heredada y las conductas sociales exigidas actualmente. La seguridad parece residir en la desconexión. Ello tiene su anverso en el carácter cada vez más autorreferido del sistema político, un sistema con escasa capacidad para escuchar, procesar y valorar la subjetividad de las personas.

Finalmente, existe el peligro de que la actual estrategia de modernización afecte la gobernabilidad a causa de una crisis de ciudadanía. Aquélla nunca ha tenido gran vigor ni estabilidad en la región, más allá de los actos electorales; no puede hablarse, pues, de un debilitamiento. El problema radica más bien en un fortalecimiento insuficiente en el momento mismo en que la reestructuración de la sociedad y del estado exige una mayor participación de las personas. En la medida en que la modernización conlleva una mayor especialización, también exige una mayor coordinación y la conformación de una ciudadanía activa.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Norbert LECHNER, “Modernización, malestar y gobernabilidad”, en Julio Labastida, Martín del Campo y Antonio Camou (coordinadores), *Globalización, identidad y democracia, México y América Latina, Siglo XXI*, México, 1991.

<sup>34</sup> LECHNER: obra citada.

**27** Lechner señala que puede haber un notable avance de las modernizaciones, al mismo tiempo que un amplio malestar. La desazón parece expresar una subjetividad vulnerada por una expansión indebida de los sistemas funcionales. La creciente autorreferencialidad que despliegan las lógicas funcionales termina por atropellar y avasallar a las personas. En resumidas cuentas, existe una mala complementariedad de los subsistemas, y entre éstos y las personas, que puede poner en peligro la gobernabilidad. Se puede invertir el argumento y sostener que la gobernabilidad democrática tiene que ver, por un lado, con la relación funcional entre los subsistemas, y, por otro, con el manejo de la complementariedad entre los sujetos y los sistemas funcionales. Entender por gobernabilidad el equilibrio dinámico entre demandas sociales y respuestas gubernamentales significa trabajar sobre la relación estado sociedad. Dicho enfoque no dedica suficiente atención a la conformación de los sistemas en verdaderos “poderes fácticos”. Por eso, lo más adecuado es considerar al estado como una posible mediación política entre los sujetos y esos sistemas funcionales. Convendría distinguir, para un análisis más productivo sobre la gobernabilidad, la integración sistémica de la integración social. La primera tiene que ver con el nivel de integración alcanzado por las relaciones funcionales y por la lógica instrumental que rige en cada uno de los subsistemas (económico, sociocultural y político). La segunda consiste en el nivel de integración alcanzado por los individuos en el mundo de la vida, incluidas la esfera pública y la sociedad civil, en cada uno de los subsistemas. Los bajos y conflictivos niveles de integración sistémica y de integración social generan problemas de gobernabilidad. Si el sistema económico no es capaz de ofrecer al sistema político la base material de los impuestos para funcionar, éste no puede ofrecer ni la seguridad jurídica al sistema económico ni otorgar los bienes y servicios públicos que el sistema sociocultural demanda, razón por la cual éste no le brinda al sistema político la legitimidad necesaria para que pueda consolidarse. Si los sistemas económico, político y sociocultural no logran ofrecer las oportunidades, los mecanismos y los recursos necesarios para

integrar a los individuos, entonces se producen los fenómenos de exclusión y de desborde social, y se generan las condiciones para el desarrollo del ‘movimientismo’, uno de los factores más importantes de ingobernabilidad.

**28** En una era de creciente integración de las políticas y economías nacionales hacia una economía internacionalizada, el modo en que las estructuras políticas internas facilitan o inhiben la integración se convierte en una cuestión primordial.<sup>35</sup> Para adaptarse rápidamente a los cambios en las condiciones internacionales, cada gobierno se servirá mejor de una estructura administrativa ágil y flexible, basada a su vez en un consenso interno que le permita cumplir los compromisos alcanzados por los responsables de la formulación de políticas. Se trata de cómo estructurar el proceso interno de adopción de decisiones y llevar a cabo las actividades con la necesidad de imponer frenos suficientes a la autoridad central, para evitar la arbitrariedad. Es un juego de equilibrio tan antiguo como el propio concepto de gobierno representativo. A medida que los países latinoamericanos procuran integrar sus economías para aprovechar las oportunidades que ofrece el nuevo mercado, al tiempo que mantienen la democracia en una región con una larga historia de regímenes no democráticos, los temas relacionados con los modelos constitucionales apropiados tal vez sean ahora más relevantes que nunca.

El debate, sin embargo, se ha reducido a la confrontación entre presidencialismo y parlamentarismo. La mayor parte de los académicos señalan al parlamentarismo como una forma superior de gobierno; sin embargo, aparte de Europa, en toda América Latina y buena parte del mundo el régimen más común sigue siendo el presidencialismo.

Shugart enfoca el asunto no tanto en el tipo de régimen sino en la formulación de políticas: la manera en que los regímenes democráticos varían a la hora de estructurar el proceso de adopción de decisiones y el modo en que pueden perfeccionarse los sistemas presidencialistas.

<sup>35</sup> Matthew S. SHUGART: “Sistemas de gobierno en América Latina: frenos y contrapesos en una era de globalización”, en Fernando Carrillo Flórez (editor), *Democracia en déficit*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.

# **SEGUNDA PARTE**

## **BALANCE Y PROPUESTAS**





**El nuevo contexto político  
en el hemisferio occidental**

FARID KAHHAT KAHATT



---

## Introducción

El presente ensayo tiene como propósito presentar algunas tendencias en curso que inciden sobre las perspectivas de gobernabilidad democrática en América Latina. El ensayo discurre con un nivel decreciente de abstracción, yendo desde procesos de carácter hemisférico hasta otros específicos del área andina, pasando por los ámbitos latinoamericano y sudamericano. Esto brinda un hilo conductor que permite articular las secciones que lo componen. Las dos primeras (“La agenda de seguridad hemisférica” y “Defensa colectiva de la democracia”), se centran en el nivel hemisférico, relevante en tanto aborda las prioridades del principal actor del sistema político internacional (verbigracia, el gobierno de Estados Unidos), en sus relaciones con América Latina. La tercera sección (“La integración regional”), involucra los distintos niveles de análisis enunciados, y provee por ende de una transición hacia problemas específicos de América Latina: aquéllos vinculados con el diseño institucional (por ejemplo, la inusual combinación de regímenes presidenciales con sistemas de representación proporcional, que se aborda en la cuarta sección). La quinta sección aborda estudios independientes que, sin embargo, concuerdan en poner en relieve un tema crucial: la relación entre la desigualdad en la distribución del ingreso, por un lado, y la eficiencia gubernamental y la estabilidad política, por otro.

Vinculado a lo anterior, la sexta sección sostiene que el viraje electoral hacia la izquierda en Sudamérica tiene como explicación central la decepción imperante frente a las políticas adoptadas durante la década de 1990, antes que las preferencias ideológicas de los electores. Pero añade que, entre quienes se reivindicaban de izquierda en la región, existen dos proyectos claramente diferenciados (ejemplificados con los casos de Brasil y Venezuela).

Por último, aunque de relevancia general, las dos últimas secciones son de particular interés para el área andina: la séptima sección (“El estado en la economía”), por su relación con los procesos en curso en Bolivia, Ecuador y Venezuela; y la octava sección (“El indigenismo político”), por la importancia que los movimientos políticos de base indígena han tenido en el proceso político de Bolivia y el Ecuador.

### 1. La agenda de seguridad hemisférica

América Latina es la única región del mundo en la que no se ha detectado una presencia organizada de lo que el documento oficial de seguridad de los Estados Unidos denomina “terrorismo de alcance global”<sup>1</sup> (verbigracia, Al Qaeda y grupos afines). Más aún, con la excepción de Colombia, no existe ninguna insurgencia armada significativa en la región desde principios de la década de 1990. Y aunque aún existen conflictos limítrofes,

---

<sup>1</sup> The National Security Strategy of the United States of America, <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>>.

ningún analista prevé como posibilidad el uso de la fuerza como medio para resolverlos. En otras palabras, las principales amenazas de seguridad que enfrentan los países de la región son de carácter interno antes que externo, y de naturaleza social y política antes que militar. Por ende, los gobiernos de la región tienden a enfatizar el uso de medios no militares para lidiar con ellos.

Los gobiernos del hemisferio occidental podrían concordar en que las sinergias que puedan establecerse entre el narcotráfico y la violencia política constituyen una amenaza de seguridad significativa dentro de la región. No parecen, sin embargo, tener una comprensión compartida sobre la forma más adecuada de lidiar con ese problema. En el caso del narcotráfico, por ejemplo, los países andinos tienden a enfatizar la dimensión socioeconómica del problema y, por ende, la necesidad de promover cultivos alternativos dentro de programas de desarrollo local, con el fin de proveer a los campesinos cocaleros de una fuente alternativa de ingresos. También enfatizan la naturaleza compartida de la responsabilidad por la creación del problema (es decir, entre los países que representan la principal fuente de oferta de drogas ilegales y los países que representan la principal fuente de demanda de la mismas).

En contraste con ello, la estrategia del gobierno de Estados Unidos pone énfasis en programas centrados en la interdicción y la erradicación forzosa de cultivos, usando para ese propósito a personal militar. Es el caso del programa Coca Cero desarrollado en Bolivia, que fue exitoso en reducir los cultivos de coca pero —como el propio Jeffrey Sachs lo sostuviera— creó en el proceso un grado de desafección tal que convirtió a los campesinos desplazados en la base de social de un liderazgo como el de Evo Morales.<sup>2</sup> Además, los logros en materia de erradicación probaron ser efímeros: de acuerdo con un reciente estudio de la Oficina de la Naciones Unidas contra

las Drogas y el Delito (ONUDD), el área con producción de hoja de coca en Bolivia creció 17% durante el 2004.<sup>3</sup> Ésa es la razón por la que un influyente estudio elaborado por una comisión independiente concluye lo siguiente en materia de recomendaciones de política: “el informe pretende cambiar lo que la Comisión considera la mayor debilidad de la actual política estadounidense, tal como se revela en el Plan Colombia y la Iniciativa Andina Contra las Drogas: demasiado énfasis en políticas anti-narcóticos y temas de seguridad, y demasiado poco en estrategias regionales comprensivas y complementarias”.<sup>4</sup>

## 2. Defensa colectiva de la democracia

En los últimos dieciséis años, suman dieciséis los presidentes elegidos por vía democrática que no culminaron su mandato constitucional en América Latina. El grado de legalidad de esos cambios de gobierno varió significativamente, desde la renuncia de Fernando Collor de Mello en el Brasil ante su inminente destitución por el Congreso dentro de los cauces constitucionales, hasta la destitución de Jamil Mahuad en el Ecuador, acosado por una combinación de asonadas golpistas y movilizaciones sociales. Pero hasta el año 2002 en todos esos casos se logró que el relevo presidencial guardara alguna semblanza democrática, usualmente bajo presión internacional. El modo habitual de guardar las formas era constituyendo un gobierno interino encabezado por el vicepresidente de la república o por el presidente del Congreso, que o bien culminara el período del presidente expectorado o bien convocara a elecciones anticipadas.

Es precisamente esto último lo que hace que la experiencia venezolana del 2002 sienta un precedente preocupante. Nos referimos al golpe de estado presidido por el empresario Pedro Carmona, que pretendía suprimir la Constitución, el Congreso y el Tribunal Supremo, además de gobernar por decreto

<sup>2</sup> Jeffrey SACHS: “Bolivia, A world for which Bush cares little”, en *The Financial Times*, 8 de abril 8 del 2003.

<sup>3</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), “Informe Mundial sobre las Drogas de las Naciones Unidas para 2004”. Ver en <[www.un.org/spanish/Depts/dpi/boletin/drogas](http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/boletin/drogas)>.

<sup>4</sup> Report of an Independent Commission Sponsored by the Council of Foreign Relations, “Andes 2020: A New Strategy for the Challenges of Colombia and the Region”, Washington, D. C., 2004, p. 2.

cuando menos durante un año. Frente a ese golpe de estado, mientras que el Grupo de Río se pronunció categóricamente en contra, la administración Bush mostró una actitud francamente ambigua. Pero también es cierto que el proceso de copamiento de los poderes del estado por parte del ejecutivo presidido por Hugo Chávez no ha sido objeto de mayor escrutinio por parte de la Organización de Estados Americanos (OEA). Cabría añadir, además, que en este tema no existe tensión alguna entre el principio de no intervención y la defensa colectiva de la democracia, puesto que los estados miembros de la OEA suscribieron voluntariamente los acuerdos relevantes para ese propósito (por ejemplo, la Carta Democrática Interamericana).

El problema no consiste, por ende, en la existencia de tales acuerdos, sino en la definición de cuándo se precisa actuar basándose en ellos. Porque la democracia no sólo implica una forma de acceder al gobierno, sino además una forma de ejercerlo. Pero mientras que existe un cierto consenso en torno al primer punto (por ejemplo, hay estándares internacionales sobre los requisitos que debe reunir el proceso de elección de un gobierno para calificar como libre y justo), no sucede lo mismo respecto al umbral que debe transponer el ejercicio del gobierno antes de considerar que éste no califica como propio de una democracia representativa. En la crisis del 2005 en el Ecuador, por ejemplo, era claro que se había producido una ruptura de la institucionalidad democrática cuando el presidente Lucio Gutiérrez fue obligado a abandonar el gobierno. Pero recordemos que en diciembre del 2005 se formó en el Congreso del Ecuador una alianza que, entre otros, incluía al Partido Roldosista del ex presidente Abdalá Bucaram y la Sociedad Patriótica del entonces presidente Lucio Gutiérrez, cuyo propósito fue destituir a 27 de los 31 magistrados de la Corte Suprema de Justicia del Ecuador, pues de ese modo Gutiérrez obtenía una mayoría complaciente y Bucaram lograba la anulación de los juicios por corrupción que se seguían en su contra. Pero, a diferencia de su destitución, el intento del presidente Gutiérrez por controlar el poder judicial de su país no concitó mayor atención de la OEA.

Al problema estrictamente conceptual se suma un problema político. Éste tiene que ver con la presunción de que Estados Unidos tiene una vocación de injerencia en la región en función de su propia agenda, para lo cual tiende a invocar los acuerdos multilaterales de promoción y defensa de la democracia. Pero el que la administración Bush profese una manifiesta hostilidad hacia el gobierno de Hugo Chávez, por razones que van más allá del asunto de la democracia, no debería llevar a obviar que el copamiento de los poderes del estado es un problema real cuando hablamos del estatus de la democracia en Venezuela. Por ejemplo, el temor a una injerencia indebida de Estados Unidos es una de las razones esgrimidas para declinar la propuesta del gobierno de Bush de crear un mecanismo de monitoreo de las democracias en la región, pese a que algún mecanismo de esa índole podría ser útil para implementar los acuerdos existentes.

En general, la OEA suele restringir su injerencia o bien a aquellos casos en los que el régimen democrático llega a su fin de manera abrupta (verbigracia, tras el golpe de estado en abril de 1992), o bien cuando resulta meridianamente claro que un nuevo gobierno carece de un origen democrático (verbigracia, tras el proceso electoral del año 2000). En cambio el régimen al que dio origen el golpe de estado de 1992, y que llegó a su fin meses después de las elecciones del 2000, no fue sometido a mayor escrutinio. En otras palabras, mientras se acceda al gobierno mediante elecciones relativamente libres y justas, y se transfiera el poder por esa misma vía, la forma en la que se ejerza el gobierno no suele ser objeto de mayor interés.

### 3. La integración regional

La democracia presupone la existencia de una comunidad política que se gobierna a sí misma. Pero si bien nunca antes hubo tanta gente dotada del derecho a elegir a sus propios gobernantes, los gobiernos del mundo en desarrollo nunca tuvieron tan poco control sobre procesos que se originan más allá de sus fronteras, y que pueden tener un efecto dramático sobre lo que ocurre dentro de ellas.

Aunque se haya convertido en un lugar común hablar de la globalización de la economía mundial, lo cierto es que los patrones de integración de las economías nacionales en los mercados internacionales sugieren que, con la única excepción del sudeste asiático, lo que prevalece es un proceso de regionalización. En otras palabras, antes que integrarse con la economía internacional como un conjunto indiferenciado, las economías nacionales tienden a integrarse con otras economías pertenecientes a su misma región geográfica. Una explicación posible para ello es que la integración regional, tanto económica como política, sería una forma de rescatar un nivel significativo de gobernabilidad democrática en el ámbito interno, y de poder de negociación en el ámbito internacional. De allí la iniciativa del presidente brasileño Luis Inacio Da Silva de construir una Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN).

En ese contexto, es difícil explicar la decisión del gobierno venezolano de retirarse de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). La versión de Hugo Chávez sostiene que los gobiernos de Colombia y del Perú provocaron su decisión al suscribir tratados de libre comercio (TLC) con el gobierno de Estados Unidos, y esgrime como único argumento específico que lo acordado en esos tratados sobre protección de datos de prueba contraviene acuerdos previos adoptados en el seno de la CAN. Pero incluso si esto fuera cierto, es difícil entender cómo ese hecho podría propinar una estocada letal a la Comunidad Andina, sobre todo teniendo en cuenta que esos TLC no han sido ratificados aún por el Congreso de Estados Unidos. Por otro lado, en el momento en que se dio la decisión venezolana estaban por realizarse elecciones en tres países del área andina, por lo que cabía que en la correlación de fuerzas en la región se produjeran cambios que fortalecerían la posición relativa de Hugo Chávez. Por último, Hugo Chávez abandonó la Comunidad Andina de Naciones mientras alegaba ser partidario del proceso de integración sudamericana. El problema es que en los acuerdos formales de la Comunidad Sudamericana de Naciones, la consolidación de esta entidad se concibe explícitamente como el producto de un proceso de confluencia entre la CAN

y el Mercosur; y al abandonar la Comunidad Andina de Naciones, el gobierno de Venezuela debilita uno de los cimientos sobre los que debía edificarse la Comunidad Sudamericana de Naciones.

En cuanto a los tratados de libre comercio (TLC) suscritos por el Perú y Colombia con Estados Unidos, la probabilidad de que éstos sean ratificados por el Congreso de este último país no es particularmente alta. Habría que recordar que los TLC con los países centroamericanos fueron ratificados en bloque con una diferencia de tan sólo dos votos, tras una intensa campaña de cabildero por parte del gobierno federal. Es probable, sin embargo, que el gobierno de George W. Bush tenga ahora menor poder de negociación frente al Congreso de su país que cuando ello ocurrió. Dos razones explican esta previsión. En primer lugar, el hecho de que la gestión del presidente Bush bordea sus niveles más bajos de popularidad desde que accedió al gobierno. De hecho, se trata de una aprobación sensiblemente inferior al promedio en un país que cuenta con una escasa volatilidad electoral, y en el que por cada dos ciudadanos que se proclaman liberales existen tres que se declaran conservadores. En estas circunstancias, representantes republicanos de ambas cámaras del Congreso toman distancia de un Presidente con una popularidad menguante, en aras de asegurar su reelección en las elecciones legislativas de medio término en noviembre próximo.

La segunda razón por la cual el presidente Bush tendría una menor capacidad de negociación frente a los congresistas de su país es que no cuenta con los recursos fiscales necesarios para negociar los votos requeridos a cambio de algún beneficio para su distrito electoral. El déficit fiscal proyectado para el 2006 es de 3,9% del producto, con una tendencia de crecimiento exponencial en los años subsiguientes. En este contexto, el "conservadorismo fiscal" dentro del Partido Republicano exige reducir los programas públicos cuyo propósito esencial es recompensar a los congresistas que votan a favor de las propuestas del Presidente.

¿Sería más fácil obtener la ratificación de esos tratados con el nuevo Congreso que ha-

brá de surgir de las elecciones legislativas de noviembre del 2006? No; acaso tal vez sea más difícil todavía. Por un lado, porque — como diversos analistas coinciden en señalar —, sea por el déficit fiscal, el déficit comercial o la burbuja inmobiliaria (o por una combinación de esas causas), es probable que el próximo año se produzca un ajuste en la economía estadounidense. Esto, a su vez, implicaría una reducción de la tasa de crecimiento, y con una economía declinante es probable que las presiones proteccionistas crezcan en la sociedad estadounidense. Por otro lado, si bien tal vez los demócratas no logren el control de alguna de las dos cámaras del Congreso en las elecciones legislativas, sí es probable que logren elevar su participación cuando menos en la cámara de representantes. Y el Partido Demócrata cuenta aún con federaciones sindicales y organizaciones ambientalistas como base de apoyo social, las cuales tienden a oponerse a los tratados de libre comercio. Por ejemplo, en su momento un presidente demócrata como Bill Clinton tuvo que apelar a los votos de la minoría republicana en el Congreso para ratificar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), dado que la mayoría de su propio partido votó en contra de esa ratificación.

Queda por ver si el argumento según el cual la ratificación de los TLC ayudaría a contener la influencia de Hugo Chávez en la región andina es suficientemente persuasivo como para revertir esas tendencias. Existe, sin embargo, una proverbial propensión a sobrestimar el poderío del régimen venezolano. Cabría recordar, por ejemplo, que el producto bruto interno de Venezuela representa aproximadamente una séptima parte del producto bruto interno del Brasil. Si algo ha logrado el gobierno de Venezuela al retirarse de la Comunidad Andina de Naciones y respaldar la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia es ahondar la crisis del proceso de integración sudamericano; no, ciertamente, disputarle su conducción política al gobierno del Brasil.

#### 4. Problemas de diseño institucional

Inicialmente, el debate sobre el diseño institucional en América Latina giró en torno

a la presunta tendencia de los regímenes presidenciales hacia la inestabilidad política. Aunque ello no sea necesariamente cierto, en tanto hacen posible el acceso al ejecutivo sin necesidad de contar con un partido político de cierto arraigo social, o de realizar alianzas parlamentarias, ciertas formas de presidencialismo son particularmente vulnerables a la emergencia de los denominados *outsiders*.

En cualquier caso, el debate sobre el diseño institucional no se agota con la discusión sobre los méritos relativos del parlamentarismo y el presidencialismo. Pensemos por ejemplo en el predicamento reciente del gobierno del Brasil. Los casos de corrupción que acosaron al gobierno de Luis Inacio Da Silva fueron de dos tipos. El primero consistió en el pago de sobornos a congresistas para que aprobasen las propuestas legislativas del ejecutivo; el segundo, en financiar campañas electorales con fondos obtenidos en forma ilícita. La tentación de sobornar congresistas en democracia suele darse allí donde las fuerzas políticas que controlan el ejecutivo no son necesariamente las mismas que controlan el parlamento. Es decir, en un sistema presidencial, por oposición a un sistema parlamentario. Recordemos que el caso brasileño no es excepcional en la materia; su antecedente más cercano es el soborno de congresistas durante el gobierno de Fernando de La Rúa en Argentina, con el propósito de que éstos aprobaran las reformas a la legislación laboral propuestas por el ejecutivo.

Pero, a diferencia de Europa, entre las democracias latinoamericanas no sólo predominan los sistemas presidenciales de gobierno sino que además prevalecen sistemas de representación proporcional para acceder al Congreso. En países que no cuentan con un sistema de partidos consolidado, ello propicia la fragmentación de la representación parlamentaria. En este caso, el problema ya no es sólo que el ejecutivo no cuente con mayoría parlamentaria propia, sino que tampoco suele existir un bloque mayoritario de oposición con el cual aquél pudiera negociar la aprobación su agenda legislativa.

Por otro lado, en una democracia el ejercicio de las funciones de gobierno requiere



una competencia electoral entre las distintas fuerzas políticas para obtener el sufragio de los ciudadanos. En principio, eso debería inducir a esas fuerzas políticas a prestar mayor atención a los intereses de los electores, además de proveerlos de un incentivo para ejercer funciones de fiscalización recíproca. Sin embargo, el carácter electivo de los cargos también da origen a una vulnerabilidad frente a la corrupción propia de las democracias: es decir, el financiamiento de las campañas electorales. Se trata de una instancia particular de un problema más general; a saber: *¿cómo mantener separado el poder político del poder económico?* No son desconocidas, incluso entre democracias desarrolladas, las prácticas de financiar las campañas electorales con fondos obtenidos ilícitamente, presumiblemente a cambio de favores políticos. Así, mientras estas democracias suelen ser eficaces en el propósito de hacer cumplir las leyes, no siempre son eficaces a la hora de impedir la injerencia irregular de los intereses privados en la elaboración de esas leyes.

Por eso se reconoce la necesidad de limitar el impacto de los intereses privados sobre los políticos electos, entre otras vías mediante una estricta regulación pública del financiamiento de las campañas electorales. En la segunda vuelta para la elección presidencial en Chile, por ejemplo, la legislación prohíbe la adquisición de espacios televisivos para fines de propaganda electoral, y establece la distribución gratuita de esos espacios para ambas candidaturas por igual. Además, el estado provee de fondos de campaña a las distintas fuerzas políticas en función de su respaldo electoral. Prácticas similares son usuales entre los sistemas parlamentarios europeos, pero no entre las democracias presidenciales de América Latina.

Cabría añadir, sin embargo, que la literatura sobre ciencia política tiende a sobrestimar la importancia del diseño institucional como explicación de la estabilidad política y la eficacia en la gestión gubernamental, sobre todo en regiones como América Latina. El caso de Bolivia durante las últimas décadas constituye un ejemplo de las posibilidades que ofrece un mejor diseño institucional dentro de un régimen presidencial, pero

también de sus limitaciones. Por ejemplo, no pocos autores sostenían que, gracias a las reformas constitucionales de principios de la década de 1980 (verbigracia, segunda vuelta presidencial en el Congreso, proceso de descentralización política, combinación del sistema electoral de representación proporcional con el sistema mayoritario, entre otras), Bolivia había pasado de ser un país con más golpes de estado que años de independencia, a ser un país con una estabilidad política perdurable. Pero cuando el gobierno del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada llegó a su abrupto final en medio de masivas movilizaciones de protesta y de una represión oficial relativamente indiscriminada, esos mismos analistas alegaron que ese desenlace no se debía a fallas en el diseño institucional sino a factores tales como la presunta "inviabilidad estructural" del país. Si ese fuera el caso, sin embargo, cabría preguntarse por qué no incorporaron esas variables en su análisis. La respuesta parece ser que las variables sugeridas como explicación son menos proclives a un trato formal y cuantitativo (y menos "políticas", *strictu sensu*) que aquéllas referidas al diseño institucional. Lo cual sugiere un problema de fondo con esa forma de abordar la investigación académica: en lugar de que la pregunta guíe la selección del método de investigación, es el método el que define qué preguntas deben ser consideradas relevantes.

## 5. Desigualdad y política

De un tiempo a esta parte el tema de la desigualdad viene cobrando notoriedad en la literatura sobre ciencias sociales. Por ejemplo, estudios recientes sobre la sociedad estadounidense indican que las desigualdades de ingreso están alcanzando los niveles que ese país conoció durante la denominada Era Dorada. Es decir, en aquel período, a fines del siglo XIX, durante el cual Estados Unidos parecía estar en vías de convertirse en una sociedad estamental, carente de la movilidad que debía caracterizar la estratificación social basada en el mérito, propia de una sociedad liberal. Al igual que entonces, esos estudios sugieren que las crecientes desigualdades de ingresos están produciendo desde la dé-

cada de 1970 una reducción de la movilidad social.

Es decir, tal vez la igualdad de oportunidades no dependa únicamente de la igualdad ciudadana ante la ley (como postulaba el liberalismo clásico), o incluso de la garantía, por parte del estado, de condiciones mínimas de vida para el conjunto de la población (como postula el liberalismo moderno). Dependería, además, de una reducción de las desigualdades de ingreso allí donde éstas trascienden un umbral crítico.

Ello abre ciertamente espacio para una discusión sobre cuánta desigualdad podría admitir una estratificación basada en un alto grado de movilidad social. Sin embargo, esa sería una discusión bizantina en una región como América Latina, en donde todos y cada uno de los países que la integran son más desiguales que el promedio mundial.

Ésa es la razón por la cual John Williamson, quien acuñara la frase "Consenso de Washington", señala en su introducción a *Después del Consenso de Washington*<sup>5</sup> que una leve redistribución del ingreso tendría el mismo impacto sobre los niveles de pobreza que muchos años de crecimiento económico con una distribución constante del ingreso. Es decir, precisamente porque el 10% más pobre de la población en América Latina recibe sólo el 1,6% del ingreso nacional, no se requiere un gran esfuerzo distributivo para incrementar en forma sustantiva sus niveles de ingreso.

En ello coincide con dos recientes estudios económicos, uno realizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo<sup>6</sup> y otro llevado a cabo por el Banco Mundial.<sup>7</sup> Según este último, por ejemplo, Brasil necesitaría crecer durante treinta años a una tasa promedio de 3% anual para reducir a la mitad sus actuales niveles de pobreza.

Si, en cambio, creciese a la misma tasa pero reduciendo su coeficiente de Gini (el cual provee una medición estadística del grado de desigualdad de un país) en tan sólo un 5%, lograría el mismo objetivo en diez años.

El estudio del Banco Mundial reviste interés, además, porque por primera vez esa institución se une a quienes, como el premio Nobel de economía Amartya Sen, sostienen que no existe una relación inversa ineludible entre redistribución del ingreso y crecimiento económico. Más aún, en combinación con políticas públicas que favorecen el desarrollo del mercado, el gasto social con fines distributivos puede ampliar el potencial de crecimiento de una economía. Todo estudio empírico sobre experiencias exitosas en países de reciente industrialización sugiere que la formación de capital humano desempeñó un papel crucial en ese proceso. Es decir, el mismo gasto en salud, alimentación y educación que genera bienestar en el presente, puede producir una mano de obra más productiva en el futuro.

Diversos estudios sugieren, además, que las mujeres suelen dedicar una mayor proporción de sus ingresos al cuidado de la familia. Por ende, en la medida en que las políticas descritas impliquen un mayor acceso de las mujeres a servicios sociales y empleo productivo, éstas permitirán el logro simultáneo de dos objetivos distintos: por un lado, reducir las desigualdades de género, y por otro, reducir las tasas de fecundidad y de mortalidad infantil.

Ahora bien: en cuanto a la relación entre redistribución del ingreso y crecimiento de la economía, el punto no es sólo que el gasto social con fines distributivos pueda incrementar el potencial de crecimiento. Es también que una desigualdad exacerbada en la distribución del ingreso puede tener

<sup>5</sup> JOHN WILLIAMSON y Pedro Pablo KUCZYNSKI (editores): *Después del Consenso de Washington: relanzando el crecimiento y las reformas en América Latina*, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, Lima, 2003.

<sup>6</sup> PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO: *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Alfaguara, Buenos Aires, 2004. Véase también en <<http://democracia.undp.org/Informe/Default.asp?Menu=15&Idioma=1>>.

<sup>7</sup> BANCO MUNDIAL: *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?* Alfaomega Colombiana, Bogotá, 2004. Véase también en <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISHEXT/0,contentMDK:20406585~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:489669,00.html>>.

un efecto adverso sobre las perspectivas de crecimiento económico.

El estudio del Banco Mundial esgrime varias razones para explicar esa relación. Una es que en sociedades muy desiguales el acceso a bienes y servicios que inciden sobre el crecimiento, como el crédito y la educación, se basa menos en la rentabilidad de un proyecto de inversión o en la capacidad o esfuerzo de un posible educando, que en la dotación inicial de recursos. En otras palabras, los recursos no se asignan a los usos más eficientes, lo que genera un costo para la sociedad en su conjunto.

Por otro lado, las desigualdades exacerbadas en la distribución del ingreso suelen estar asociadas con un acceso diferenciado a los recursos políticos. Esto, a su vez, implica que el acceso privilegiado de la élite económica a las instancias de decisión política tiende a reproducir la distribución del ingreso ya existente. Una consecuencia práctica de ello es que, como revela el *Latinobarómetro*,<sup>8</sup> entre 80% y 90% de la población de América Latina considera que los niveles de desigualdad en la región son injustos o muy injustos. Cabe agregar que alrededor de dos tercios de los peruanos creen que quienes poseen riqueza en el Perú la obtuvieron a expensas de sus semejantes.<sup>9</sup>

En este contexto, según el estudio, tienden a crecer los conflictos distributivos y la delincuencia. Más aún: entre los indicadores económicos, probablemente la distribución del ingreso sea el de mayor correlación con la violencia política. Según el investigador Marvin Cetron, el umbral crítico es de trece a uno; es decir, cuando en una sociedad el ingreso que percibe el quintil más rico de la población supera en trece veces o más el ingreso que percibe el quintil más pobre, es altamente probable que ésta experimente

procesos de violencia política. En el caso peruano, la relación a mediados de la década de 1990 era de dieciocho a uno.

## 6. El viraje hacia la izquierda en Sudamérica

¿Existe un viraje hacia la izquierda del electorado en Sudamérica? Pareciera que no. Según el *Latinobarómetro*, en Sudamérica las personas que se ubicaban en algún lugar entre el centro y la derecha son una clara mayoría de los electores, y la izquierda se muestra más bien huérfana de adherentes.<sup>10</sup>

Sin embargo, por otro lado, las fuerzas políticas de izquierda han tenido una performance electoral inédita en la región. Lo cual sugiere que tal vez su voto exprese la desilusión con el presente, antes que las esperanzas de cara al futuro. Lo reconocía ya el propio Banco Mundial en un informe de 1998: las reformas liberales habían tenido hasta entonces resultados sensiblemente inferiores a los esperados. El crecimiento de las economías en América Latina promedió el 3,3% anual durante la década de 1990 (muy por debajo de las cotas más elevadas del modelo de industrialización por sustitución de importaciones), los niveles de pobreza se mantuvieron incólumes, y la desigualdad en la distribución del ingreso se elevó (aunque en forma marginal).

El que la izquierda no haya necesitado desbrozar un camino propio hacia el gobierno plantea interrogantes sobre la naturaleza del mandato que ha obtenido de los electores en algunos países de la región. Las respuestas a esas interrogantes cubren un espectro que va desde el gobierno de Luis Inacio Da Silva en Brasil hasta el gobierno de Hugo Chávez en Venezuela. Pero se trata de una disyuntiva falaz, dado que las condiciones que permitieron el surgimiento del "chavismo"

<sup>8</sup> Citado en: BANCO MUNDIAL. *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?*, Editorial Alfaomega Colombiana, Bogotá 2004 (<<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISHEXT/0,contentMDK:20406585~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:489669,00.html>>).

<sup>9</sup> PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *La democracia en el Perú: el mensaje de las cifras*, PNUD, Lima, marzo del 2006. Véase también en <[www.pnud.org.pe/idh/DemocraciaEnElPeru](http://www.pnud.org.pe/idh/DemocraciaEnElPeru)>.

<sup>10</sup> Josep COLOMER y Luis ESCATEL, "The Left-Right Dimension in Latin America", documento de trabajo, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 2004.

en Venezuela no tienen paralelo en ningún otro país de la región. En ese país, las reservas de gas y petróleo dan cuenta de un tercio del producto nacional, más de la mitad de los ingresos fiscales y un 70% de las exportaciones. Esos recursos están, en lo esencial, bajo el control de la empresa pública Petróleos de Venezuela (PDVSA). El punto, aquí, es que el gobierno venezolano posee un margen de maniobra en materia de política económica del que carece cualquier otro gobierno de la región. El viejo populismo al menos tenía en la industrialización por sustitución de importaciones una estrategia de desarrollo propia. El populismo venezolano no tiene más sustento que el precio internacional del petróleo.

Según Fernando Enrique Cardoso, “A pesar de que la izquierda actual no insista en el control colectivo de los medios de producción y reconozca el dinamismo de las fuerzas del mercado, el ideal de una sociedad más igualitaria y de la ampliación de los canales de participación de la sociedad civil se mantiene como un criterio para la alineación política”.<sup>11</sup> El detalle, sin embargo, es que Cardoso se inclina por no considerar al populismo dentro del universo de la izquierda. Si, en todo caso, decidiéramos incluirlo, el contraste entre la izquierda que representan, respectivamente, el gobierno de Da Silva en Brasil y el gobierno de Chávez en Venezuela, es meridianamente claro. En el primer caso, se acepta la democracia representativa como marco de acción política, aunque se incorporen a ella mecanismos de democracia participativa (como los denominados “presupuestos participativos” implementados por los gobiernos estatales del Partido de los Trabajadores).<sup>12</sup> En lo económico, se acepta el mercado como mecanismo esencial de asignación de los recursos, y el capitalismo como forma esencial

de propiedad de los medios de producción. En el caso de Venezuela, los mecanismos de democracia participativa y directa tienden a ser concebidos como un sustituto antes que como un complemento de la democracia representativa. El problema con ello es que, a falta de un estado de derecho basado en una división de poderes, es el propio gobierno el que construye organizaciones políticas y sociales con las cuales establece una relación privilegiada (en detrimento de aquellas organizaciones que no son creadas desde el poder político, ni se subordinan a él). En lo económico, el estado asume un mayor papel empresarial, y la regulación pública cumple una labor medular en la asignación de los recursos (por ejemplo, mediante el control de precios o del tipo de cambio). Paradójicamente, es bajo el primer modelo donde la garantía pública a los derechos de propiedad y la vigencia de los contratos tiene como contrapartida una mayor presión tributaria, y a su vez la tributación progresiva se convierte en un instrumento de redistribución del ingreso mediante los programas sociales. Respecto a estos últimos, la izquierda democrática tiende a coincidir (al menos a nivel local) en la necesidad de que la sociedad se organice en forma autónoma para participar en el ejercicio del gobierno en cada país. Esto suele reflejarse en una aproximación a las políticas sociales que no sólo busca proveer bienes y servicios a los sectores más necesitados de la población, sino además crear entre ellos capacidades que eventualmente les permitan valerse por sus propios medios, lo cual sería una condición previa para el ejercicio pleno de la ciudadanía. Es el caso, por ejemplo, del programa Bolsa Familia de Brasil, que concede un subsidio directo a las familias de menores ingresos con la condición de que no interrumpan la educación escolar de sus hijos.

<sup>11</sup> Fernando Henrique CARDOSO: “Izquierda y populismo en América Latina”, *El Comercio*, Lima, 18 de junio del 2006, Sección A, p. 28.

<sup>12</sup> Mediante los presupuestos participativos, un amplio espectro de organizaciones de la sociedad civil participan en la definición de las prioridades de gasto y en el monitoreo de su ejecución. En un sistema político lastrado por una corrupción endémica, los gobiernos estatales del Partido de los Trabajadores (PT) habían logrado niveles de probidad inusuales en el Brasil. Es probable que la innovación institucional representada por los presupuestos participativos explique este hecho. Desprovisto de mecanismos equivalentes de rendición de cuentas a nivel federal, el gobierno del PT no fue capaz de preservar la probidad que caracterizó la gestión de sus gobiernos estatales.

## 7. El Estado en la economía

Pareciera que hoy en día la “planificación estratégica” es una actividad reservada al ámbito de la gestión empresarial. Un autor fundamental en esta veta de la literatura sobre negocios es Tsun Tzu. La paradoja radica, sin embargo, en el hecho de que la obra por la que Tsun Tzu es recordado lleva por título *El arte de la guerra*, es decir, una actividad estatal por antonomasia. Esa paradoja, a su vez, está en la base de varias contradicciones. Por ejemplo, que en nuestro país un ferviente partidario de la economía de mercado como Carlos Boloña no tuviese, como ministro, inconveniente alguno en destinar recursos públicos a impedir la quiebra de bancos privados. Para explicar su conducta sostuvo que la quiebra de esos bancos podría haber arrastrado en su caída al conjunto del sistema financiero y, con éste, a las empresas comerciales e industriales que dependen del crédito privado para el normal desarrollo de sus actividades. De allí a sostener que la banca es un sector de relevancia estratégica para el desarrollo de la economía nacional hay sólo un paso. El punto es que el estado ofreció un trato preferencial a algunos sectores de la economía (y a empresas específicas dentro de éstos), pero sin mediar un debate público sobre la pertinencia de esas políticas en general, o sobre la conveniencia de favorecer a esos sectores en particular.

Que un sector sea considerado estratégico implica que requiere una regulación especial por parte del sector público, pero no que el estado deba asumir la propiedad del mismo. Aunque habría que añadir que al asumir un mayor control estatal sobre el gas y el petróleo, los países del área andina no se están comportando de manera distinta a aquellas monarquías conservadoras del Golfo Pérsico que, enfrentadas ante un incremento exponencial de precios hacia mediados de la década de 1970, expropiaron una parte significativa de la industria energética afincada en su territorio. En otras palabras, las recientes decisiones de los gobiernos de Venezuela y Bolivia en esta materia obedecen sólo en parte a su orientación ideológica; se deben, además, al poder de negociación que les concede un incremento exponencial en el precio de los hidrocarburos en el último

lustro. Prueba de ello es el hecho de que el mismo gobierno ecuatoriano que inició negociaciones para suscribir un tratado de libre comercio con Estados Unidos, es ahora el que rescinde los contratos de explotación petrolífera de una empresa estadounidense.

Sin embargo, no es necesario suponer que las empresas públicas son ineficientes por naturaleza, para percibir los riesgos que ello implica. Al expandir súbitamente sus operaciones en medio de una bonanza en los precios de exportación del gas y el petróleo, las empresas públicas de ese sector no cuentan con incentivo alguno para mejorar la calidad y la transparencia de su gestión. De hecho, en esos casos pareciera existir una concepción apolítica del estado, dado que éste tiende a ser presentado como un instrumento neutro al servicio de la nación. Pero no queda claro por qué habría que esperar que un estado que no cumple sus funciones básicas pueda simultáneamente asumir con éxito nuevas funciones, particularmente en el ámbito empresarial. Por lo demás, el estado puede ser penetrado por grupos de interés privados, que logran “colonizar” ámbitos específicos de la política pública para beneficio propio. Ello para no mencionar el problema “agente-principal” en la relación entre el poder ejecutivo y la burocracia estatal, la cual también puede tener fines propios que trasciendan los objetivos trazados por el ejecutivo. El Perú, por ejemplo, ha tenido en el último medio siglo gobiernos democráticos y autoritarios, gobiernos que propiciaron el libre comercio y gobiernos que se valieron del proteccionismo, gobiernos que fomentaron una economía de mercado y gobiernos francamente intervencionistas. Pero, como sabemos, lo que ha cambiado relativamente poco son los resultados. Esto se explica, en parte, precisamente por la falta de continuidad en las políticas; pero además por el hecho de que el impulsor de todos esos cambios, el estado, también ha cambiado relativamente poco.

## 8. El indigenismo político

Los movimientos de base indígena en el Ecuador y Bolivia han contribuido a incorporar al proceso político a quienes fueron víctimas

seculares de exclusión social en ambos países. Han contribuido, además, a generar nuevas formas de participación política; es el caso, por ejemplo, de algunos municipios de mayoría indígena en el Ecuador que han adoptado el modelo de “presupuestos participativos” inaugurado por los gobiernos estatales del Partido de los Trabajadores en el Brasil.

Sin embargo, la relación de las organizaciones sociales y políticas de base indígena con la democracia representativa no deja de ser problemática, por varias razones. En el caso peruano, por ejemplo, las comunidades campesinas poseen características que difícilmente se adecuan a la definición convencional de “sociedad civil” de inspiración liberal,<sup>13</sup> en tanto cuestionan los términos de la separación entre estado y sociedad, por un lado, y entre lo público y lo privado, por otro. Para efectos prácticos, por ejemplo, la organización comunal suele ser la principal autoridad política local. Más aún: desde 1940, un número minoritario pero creciente de comunidades campesinas se han convertido en circunscripciones distritales, de modo tal que las autoridades comunales suelen ser, simultáneamente, alcaldes y regidores del gobierno municipal. Por otro lado, la pertenencia a la comunidad suele ser de naturaleza adscriptiva, dado que deriva de vínculos tradicionales de índole familiar y cultural, antes que de la voluntad de los individuos involucrados.

Otra fuente potencial de tensión es la naturaleza de la relación entre los derechos colectivos de la comunidad (demanda usual de los movimientos indígenas) y los derechos del individuo. En un estado de derecho, ambos sólo pueden coexistir sí, en caso de conflicto, prevalecen los derechos individuales: por ejemplo, una mujer que no acepta ser objeto de una negociación matrimonial debería tener la prerrogativa de apelar tal decisión ante las autoridades judiciales. Pero la interacción entre ambos tipos de de-

recho también puede dar origen a fórmulas imaginativas, que contribuyan a paliar los vacíos de poder que genera el repliegue del estado en amplias zonas del área andina. Un ejemplo de ello es la decisión del gobierno peruano que autoriza a las organizaciones de autodefensa comunal conocidas como “rondas campesinas” a prevenir o castigar delitos menores en zonas rurales sin presencia policial, pero bajo supervisión judicial.

Otra fuente posible de tensión entre los movimientos sociales de base indígena y la democracia representativa tiene que ver con el asunto de la comunidad política. Los partidos fundados sobre la base de demandas parciales (como aquéllos de base indígena) pueden contribuir a hacer de la política un proceso de suma cero, en tanto no contribuyan a la agregación de intereses parciales en una visión para el conjunto de la sociedad. Aquí cabría recordar que el nacionalismo en América Latina fue en su origen un movimiento criollo relativamente elitista, que pretendió construir la nación sobre la base de la asimilación de los indios a la cultura oficial, y que jamás les concedió una verdadera ciudadanía. Por ello, organizaciones como la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) promovieron una reforma constitucional en la que la pertenencia a la nación se definía en lo esencial por un criterio cívico: es ecuatoriano todo aquél que posee la ciudadanía del país, y todos los ciudadanos deben ser iguales en derechos y deberes ante la ley, con prescindencia de su cultura (lo cual, por cierto, podría ser suscrito por cualquier liberal). Pero además, desde esa perspectiva, la diversidad cultural es un activo antes que un problema, y el reconocimiento de derechos sociales una condición para que la igualdad legal no sea una mera formalidad (lo cual no pocos liberales tendrían problemas en suscribir). Existen sin embargo quienes, como el Movimiento Indígena Pachacuti, liderado por Felipe Quispe, en Bolivia, buscan

<sup>13</sup> Verbigracia, “An intermediate realm situated between state and household, populated by organized groups or associations which are separate from the state, enjoy some autonomy in relations with the state, and are formed voluntarily by members of society to protect or extend their interests, values or identities” (“Una esfera intermedia entre el estado y la privacidad del hogar, poblada por grupos organizados y asociaciones separadas del estado, que disfrutan de cierta autonomía en su relación con él, creadas en forma voluntaria por miembros de la sociedad para proteger o extender sus intereses, valores e identidades”), en James MANOR: *Civil Society and Governance: A Concept Paper*, Washington D. C., 1998.

convertir la identidad indígena en la fuente de un nacionalismo étnico tan excluyente como el viejo nacionalismo criollo. Pero su carácter secesionista lo convierte en un movimiento único en América Latina, dado que propone fundar la república indígena de Qullasuyo.

En ocasiones se especuló sobre la posibilidad de que esos conflictos se trasvasen a

territorio peruano, en donde una comunidad aimara que trasciende las fronteras nacionales operaría como correa de transmisión. Sin embargo, el grado de organización política en torno a la etnicidad aimara sigue siendo bastante menor en el Perú que en Bolivia, pese a algunos intentos del Movimiento Indígena Pachacuti y del Movimiento Al Socialismo (liderado por Evo Morales) de crear organizaciones afines en nuestro país.

**Desarrollo Integrador,  
Descentralizado y Exportador: DIDE**

**EFRAÍN GONZALES DE OLARTE**





---

## Introducción<sup>1</sup>

El Perú está en una situación única y extraordinaria: tiene una economía estable que crece, está siendo ya considerado un país emergente, las proyecciones económicas de largo plazo son muy favorables, el crecimiento de la población está cayendo y tiene suficientes reservas internacionales; es decir, desde el punto de vista económico todo está listo para dar un gran salto adelante. Los problemas vienen por el lado distributivo, reflejados en el descontento de la mayoría y en la fragmentación y tensión política. En consecuencia, el reto consiste en conectar la extraordinaria coyuntura económica con los problemas distributivos, a partir de una nueva concepción de las políticas públicas que permita incluir a las mayorías en el dinamismo económico. Una gran oportunidad y un gran desafío.

El Perú ha alcanzado una notable estabilidad macroeconómica y entró en una fase de crecimiento de largo plazo que tendría una fase expansiva de unos quince a veinte años. En los últimos cinco años, el producto bruto interno (PBI) creció en 20%; sin embargo, la pobreza sólo se redujo de 54,3% a 51,6%, es decir, 2,7 puntos. Por otro lado, la pobreza extrema bajó de 24,1% a 19,2%. Esto significa que, con este tipo de crecimiento, para reducir la pobreza a la mitad se podrían requerir cuarenta años, y diez años para reducir la pobreza extrema a la mitad. A partir de estos datos, es obvio que se requieren cambios en algunas estructuras y en las políticas públicas,

pues la estabilidad y el crecimiento actuales no están resolviendo el problema del desempleo, del subempleo, de la pobreza y de la desigualdad, y la presión social ya llega a niveles de conflicto.

Debido a su *performance* productiva, el Perú ya es considerado un “país emergente”; pero sigue siendo un “país sumergente” a causa de su *performance* distributiva. Todavía más preocupante es que no parecen existir los mecanismos endógenos que permitan corregir esta situación. Un panorama para el período 2006-2011 de crecimiento económico con pobreza y desempleo es una combinación que haría ingobernable al Perú, más aún teniendo en cuenta los resultados de las elecciones recientes. Por estas consideraciones, el próximo gobierno deberá tener una propuesta de políticas económicas y sociales integradas y consistentes para comenzar a corregir las causas de esta situación.

Los orígenes de esta problemática se encuentran en el nuevo modelo de crecimiento económico que se ha ido organizando durante los últimos quince años; en las políticas económicas neoliberales (macroeconómicas y sociales) y en su falta de coordinación, en factores estructurales y tecnológicos; y en un conjunto de nuevas reglas relacionadas con la inversión, que no son iguales para todos los sectores. Todos estos procesos han cambiado los determinantes de la acumulación capitalista en el Perú, que en última instancia define las bases de tan desigual distribución del ingreso.

---

<sup>1</sup> Ensayo preparado para el VIII Diálogo Democrático: “Tendencias y desafíos de la democracia peruana en un nuevo período”, organizado por el Grupo Propuesta Ciudadana. Lima, junio del 2006.

El nuevo modelo económico primario exportador y de servicios (PESER), que ha ido reemplazando al anterior – primario exportador semiindustrial – se caracteriza por haberse fundado sobre la estructura empresarial estatal que fuera privatizada y con el financiamiento mayoritario de capitales extranjeros. Este nuevo modelo genera menos efectos de articulación sectorial que el anterior, en la medida en que los sectores primario exportadores más importantes, como la minería y el gas, no generan mucho empleo; y por su poca articulación con otros sectores productivos, tienen pocos efectos multiplicadores en los ámbitos territoriales de los yacimientos. Adicionalmente, en la medida en que los sectores de servicios producen “no transables”, es decir, servicios que no se pueden almacenar ni exportar por barcos o aviones, tampoco tienen fuertes articulaciones con sus entornos rurales y regionales, lo que genera que las ciudades donde se producen los servicios (que ahora representan el 60% del PBI) no sean precisamente focos de dinamismo regional. Es decir, también generan bajos multiplicadores del gasto, de inversión y de empleo.

Este modelo parece necesitar correcciones sustantivas que permitan impulsar decididamente actividades secundarias articuladoras, tales como agroindustriales, minero-industriales, foresto-industriales, pesquero-industriales, de acuicultura e industriales, con el mayor valor agregado posible e intensivas en trabajo, que son las que generan empleo con mayores productividades e incrementos de ingresos reales.

Las políticas económicas han privilegiado la estabilidad macroeconómica – ciertamente una condición indispensable, mas no suficiente –, pero han descuidado las políticas sectoriales (salvo para sectores como la minería y las finanzas) y han hecho de las políticas sociales una suerte de mecanismo compensador de los resultados económicos del nuevo modelo y de las políticas macro, que al generar crecimiento sin equidad obligan al estado peruano a redistribuir mediante el gasto público en programas sociales y de alivio a la pobreza. Sin embargo, con un gasto social que no alcanza el 7% del PBI

es poco probable que se pueda revertir la desigualdad y abatir la pobreza.

En su conjunto, las políticas económicas carecen de un diseño adecuado para impulsar una mayor integración económica y social, un crecimiento más articulador y una mayor generación de empleo. Es necesario revertir este desbalance en dos sentidos: por un lado, diseñando nuevas políticas sectoriales para los sectores transformadores como los mencionados; y por otro, logrando una coordinación fina entre las tres políticas (macro, sectoriales y sociales), de modo que haya consistencia entre ellas, lo que llevaría a una mayor eficiencia del gasto público. Hoy las políticas macro generan estabilidad económica y crecimiento, pero no empleo ni menor pobreza, y las políticas sociales tratan de compensar este desequilibrio social con poco éxito. El saldo es negativo y se manifiesta en el malestar de la población.

El nuevo contexto institucional para la inversión – compuesto por marcos legales, incentivos administrativos, burocracia y organización del estado peruano – está hecho para favorecer a algunos sectores más que a otros. Por ejemplo, sólo han tenido estabilidad tributaria sectores con importante participación de capitales extranjeros, mientras que la industria nacional ha carecido de ella. Éste es uno de los factores que ha inhibido la inversión en varios sectores potencialmente favorables al crecimiento con mayor empleo. Es necesario, en consecuencia, revisar y completar este marco. Es decir, será necesario ir hacia una reforma de tercera generación (políticas sectoriales y tecnológica), que sirva para impulsar aquellos sectores con mayor capacidad de generar más inversiones, más empleo y más oferta exportadora.

La rígida estructura distributiva se caracteriza por un incremento de las ganancias en el ingreso nacional mucho mayor que los salarios, sobre todo cuando hay crecimiento macroeconómico, lo que genera un atraso en la capacidad de consumo de los trabajadores. Si a esto le agregamos que la distribución personal del ingreso sigue siendo una de las más desiguales de América Latina, como lo señala un estudio del Banco Mundial,<sup>2</sup> enton-

<sup>2</sup> David DE FERRANTI, Guillermo E. PERRY, FRANCISCO H. G. FERREIRA y Michael WALTON: *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?*, Banco Mundial, Washington, 2003.

ces estamos frente a un problema distributivo de alta envergadura, difícil de resolver y muy proclive a generar conflictos sociales.

En suma, contrariamente a lo que creen los sectores neoliberales a ultranza, hay necesidad de introducir varias correcciones en el diseño, la coordinación y el balance de las políticas, para hacer social y políticamente viable el crecimiento de largo plazo del Perú; pero sobre todo se requiere una mejor forma de relación entre el estado-gobierno y el sector privado para lograr este objetivo. La viabilidad de las políticas económicas depende del apoyo de los productores, empresarios y trabajadores a una propuesta creíble, sensata y predecible.

Por ello, el propósito de este ensayo es proponer un conjunto de ideas que ayuden a resolver estos problemas, mediante un modelo de desarrollo integrador, descentralizado y exportador.

## 1. Las tendencias de largo plazo

No es posible entender la coyuntura actual, ni menos alcanzar el crecimiento futuro, sin tomar en cuenta las tendencias de largo plazo de la economía peruana. Durante los últimos cincuenta años han ido cambiando la estructura y la tendencia demográficas; se completó un ciclo económico de largo plazo y se inició otro, y en los últimos quince años ha cambiado el régimen de acumulación del capital.

## *Reducción de la presión demográfica: hacia la transición*

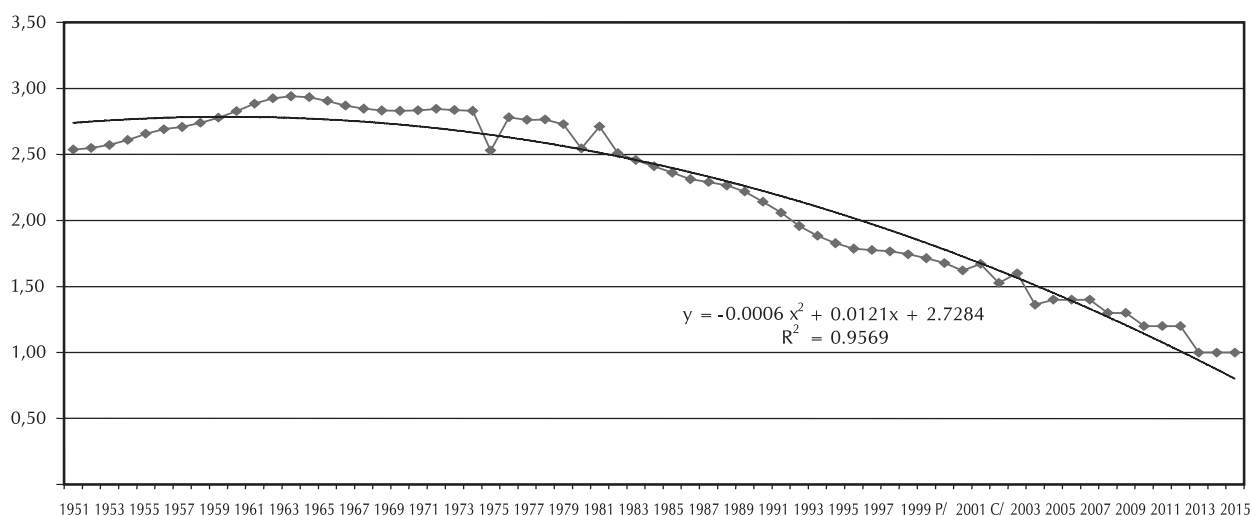
La tasa de crecimiento demográfico ha ido cayendo: actualmente está en 1,4% al año y estimamos que hacia el 2015 estará ya en 1%. Esto quiere decir: a) que la presión demográfica sobre los recursos y factores productivos será cada vez menor; y b) que se requerirán menores tasas de crecimiento para lograr similares resultados a los actuales, o que con tasas de crecimiento iguales habrá más producción e ingresos per cápita. El gran problema será cómo se repartirán estos resultados.

La transición demográfica a la que se acerca el Perú también significa que la población está envejeciendo, lo que tendrá repercusiones positivas en el ahorro personal en los próximos veinte años, debido a factores como el incremento de los fondos acumulados en el sistema privado de pensiones.

En el gráfico 1 observamos la tendencia de la tasa de crecimiento demográfico del Perú. Todo indica que hacia los años 2028 a 2030 el Perú alcanzaría la transición demográfica —es decir, una tasa de crecimiento nula—, siempre que se mantengan las tendencias migratorias internacionales actuales. Para entonces, todo crecimiento económico tendrá un efecto neto en la población.

Gráfico 1.

### Perú: población 1950-2015, tasa de crecimiento anual



Elaboración propia basada en información del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

*Un nuevo ciclo económico de largo plazo:  
1990-2030, y el nuevo régimen de acumulación  
de capital*

Después de la crisis del modelo primario exportador semiindustrial y del estado providencia, hacia fines de la década de 1980, se han reestructurado el patrón de acumulación de capital, el modelo de crecimiento económico y el papel del estado. Tal fenómeno está generando un nuevo ciclo de largo plazo cuya etapa expansiva durará de veinte a veinticinco años. Esta nueva etapa sería similar a la que vivió el Perú entre 1950 y 1975 (ver el gráfico 2), aunque con un país socioeconómicamente diferente y un entorno externo bastante distinto.

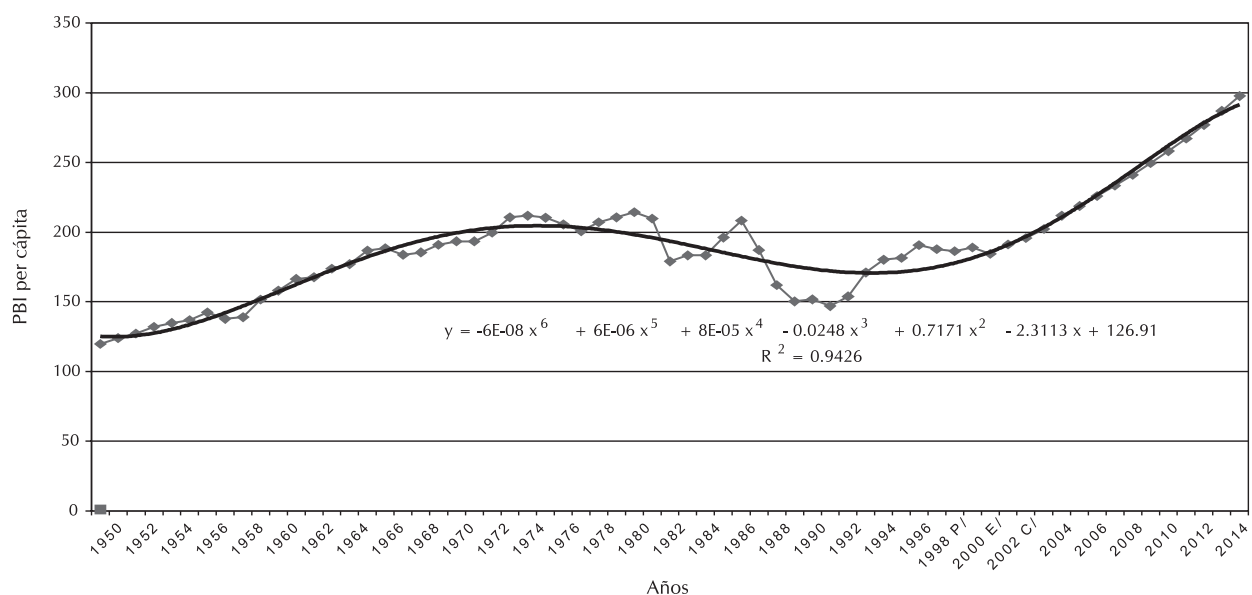
El nuevo régimen o patrón de acumulación se caracteriza por:

a) El financiamiento de la inversión proviene del ahorro interno y, en medida importante, del ahorro externo. Esto hace que el ciclo de acumulación tenga un componente de movimientos de balanza de pagos, tanto por la entrada de capitales como por la repatriación de ganancias y depreciaciones de la inversión extranjera. El saldo favorable de la balanza de

pagos y las exportaciones primarias de los últimos diez años han generado una sostenida sobrevaluación cambiaria, que abarata los bienes de capital y encarece relativamente la mano de obra.

b) El cambio tecnológico en los sectores productivos ha estado consistentemente sesgado hacia tecnologías ahorradoras de trabajo, con importantes escalas en la inversión y con tendencia a la indivisibilidad de las tecnologías incorporadas, razón por la cual no ha habido un importante derrame (*spill-over*) tecnológico. En los sectores de servicios, en cambio, sí se estaría dando una importante modernización tecnológica, debido básicamente a los avances en cibernética e informática, con escalas variables favorables a cualquier tamaño de negocio o actividad económica. Sin embargo, al lado de estos sectores con innovaciones, los sectores tradicionales están tecnológicamente estancados, lo que ha dado como resultado un dualismo tecnológico que genera una brecha de productividades, uno de los principales determinantes de la desigualdad distributiva y la pobreza, a menudo no tomado en cuenta en su debida dimensión.

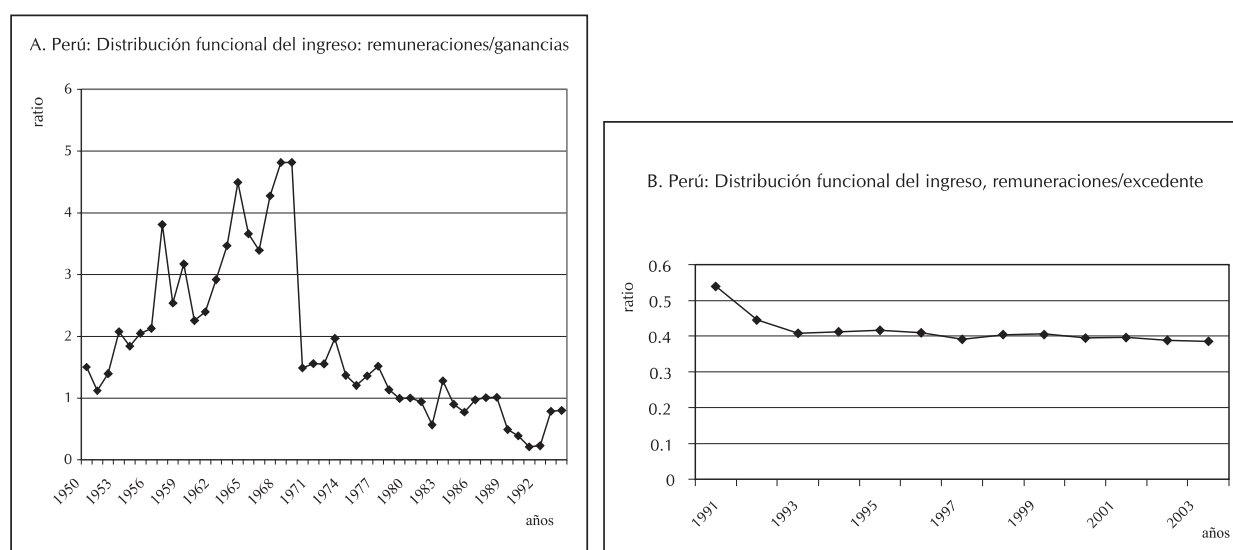
**Gráfico 2. Perú: ciclo de crecimiento de largo plazo 1950-2015**



Elaboración propia basada en información del Instituto Nacional de Estadística e Informática y el Banco Central de Reserva del Perú.

- c) En el nuevo patrón de acumulación, la distribución está determinada básicamente por el modelo de crecimiento primario exportador y de servicios (PESER). Por un lado, el reforzamiento del sector primario exportador (sobre todo minero) ha generado un importante incremento en la parte de la renta y de la ganancias; y por otro, debido a las tecnologías intensivas en capital, el impacto sobre el empleo ha generado un menor incremento de la parte de los salarios, porque en los sectores más modernos ahorran trabajo y en los sectores de servicios los salarios son bajos. Por ello, se observa una concentración en los ingresos del capital (rentas y ganancias) en perjuicio de los ingresos de los sueldos y salarios (ver el gráfico 3).
- d) El efecto de la distribución funcional del ingreso sobre el ahorro es que éste puede salir del circuito nacional, en parte como repatriación de rentas y ganancias, pero también porque un importante porcentaje de los bienes de capital debe ser importado, lo que se lleva parte del ahorro al exterior y hace vulnerable la continuidad y estabilidad de la inversión.
- e) La contraparte de capital humano de este patrón de acumulación es que la demanda de trabajadores calificados es relativamente menor que la oferta, por lo cual hay una depresión de los sueldos de técnicos y profesionales. A su vez, la menor inversión en sectores intensivos en trabajo y en mano de obra menos calificada explica también los bajos salarios, pues existe una oferta de fuerza de trabajo bastante elástica a este nivel.
- f) Por ello, la demanda interna de bienes de consumo tiene niveles relativamente bajos, que explican en parte el malestar de los trabajadores, sobre todo de los menos calificados. Pero también parte de este consumo tiene un componente importado debido al atraso cambiario que ha abaratado una serie de bienes salariales, lo cual ha deprimido las inversiones en sectores que no pueden competir en productividad con las importaciones.
- Como se observa en el gráfico 3, las tendencias de las remuneraciones en relación con las ganancias (1950-1994) y de las remuneraciones en relación con el excedente de explotación (1990-2003)<sup>3</sup> son declinantes, lo que ilustra lo antes señalado.

**Gráfico 3. Perú: distribución funcional del ingreso: remuneraciones/ganancias**



Elaboración propia basada en información del Banco Central de Reserva del Perú, Cuánto S. A. e Instituto Nacional de Estadística e Informática.

<sup>3</sup> Hemos incluido información proveniente de dos series distintas, y por lo tanto incomparables. La primera es la distribución funcional del ingreso que estimaba el Banco Central de Reserva del Perú en sus cuentas nacionales y que siguió estimando Cuánto S. A. La segunda es el estimado del Instituto Nacional de Estadística e Informática correspondiente al año 2004.

*La innovación y el cambio tecnológico:  
la espontaneidad del mercado*

La innovación tecnológica y las capacidades humanas para lograrla —los factores principales del desarrollo endógeno—, no forman parte del nuevo patrón de acumulación de capital. Ni en las políticas públicas ni en las preocupaciones privadas están en agenda la ciencia y la tecnología para el desarrollo. Como salvedad, este tema se aborda en algunas ocasiones: cuando hay que lamentarse de ser un país primario exportador o cuando nos damos cuenta de que, teniendo más de ochenta universidades, apenas tres o cuatro hacen investigación en ciencia y tecnología dirigida al desarrollo, y el gasto público y privado en investigación probablemente no alcanza el 1% del PBI anual. No sorprende, pues, que seamos un país primario exportador y de servicios, sectores en los cuales la innovación tecnológica viene incorporada en las inversiones en maquinaria y equipo; es decir, es innovación y tecnológica importada. Excepto en culinaria y, algo, en biogenética, donde se ha innovado en la combinación de productos y de genes, en los otros sectores lo que observamos es un “cambio técnico secundario”, como señalara

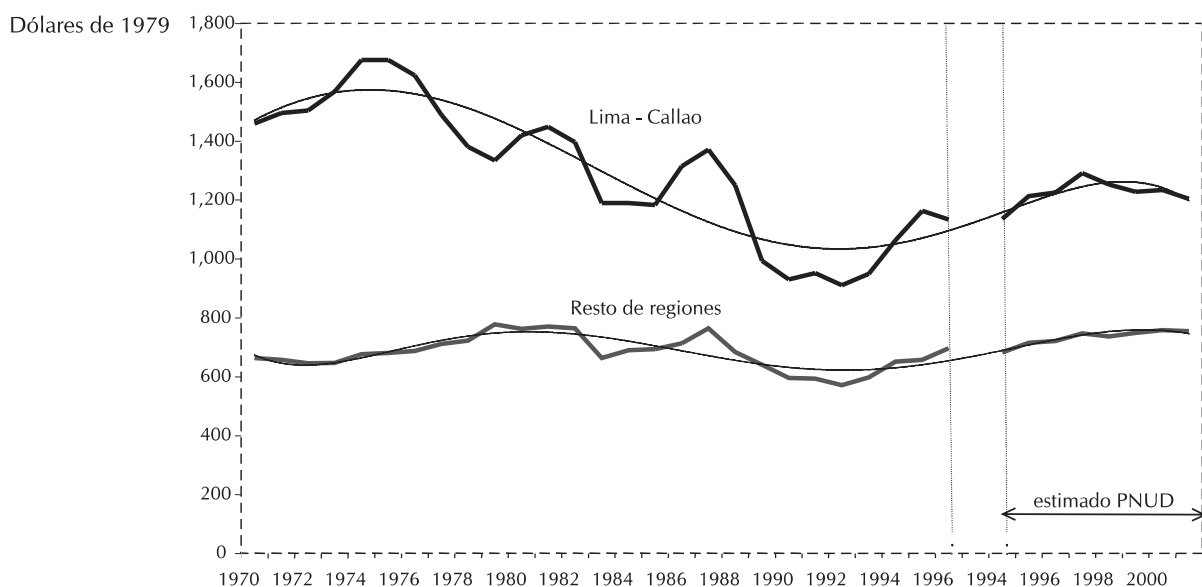
Máximo Vega Centeno<sup>4</sup> en sus estudios sobre el cambio tecnológico en algunas ramas de la industria. Es decir, somos importadores de tecnología, por un lado, y adaptamos las tecnologías existentes para situaciones particulares, por otro lado, pero no hemos logrado generar algún proceso de innovación tecnológica utilizable para el desarrollo de la diversidad de potenciales que tiene el Perú.

Si el cambio tecnológico es determinado por un modelo económico como el vigente (PESER) y asignado espontáneamente por el mercado, la tendencia al dualismo tecnológico es muy alta. En consecuencia, es fundamental: a) que se incorpore en la agenda de las políticas públicas y privadas la innovación en ciencia y tecnología para el desarrollo; y b) que se establezca un plan estratégico de innovación tecnológica con fines de diversificación productiva y de exportación de bienes transformados, con el mayor valor agregado posible.

*La divergencia regional y la desintegración económica territorial*

En el gráfico 4 se observa la dualidad del Perú en su dimensión territorial. La región

**Gráfico 4. Perú: PBI per cápita de Lima y el resto de regiones 1970-2001 (en dólares constantes de 1979)**



Fuente: Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Lima, 2005.

<sup>4</sup> Máximo VEGA CENTENO B.: *El desarrollo esquivo. Intentos y logros parciales de transformaciones económicas y tecnológicas en el Perú (1970-2000)*, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2003.

Lima-Callao, que denominaremos centro, tiene un PBI per cápita permanentemente mayor que el resto de regiones, que denominaremos periferia. Aún más, la trayectoria del centro es divergente de la periferia, sobre todo en los períodos de auge, como el actual.<sup>5</sup> Esto muestra un problema de integración espacial de la economía peruana.

En la experiencia pasada, el ciclo de largo plazo muestra que, por razones que explicaremos posteriormente, durante la etapa expansiva existe una tendencia a la divergencia entre el centro y la periferia, mientras que durante las recesiones hay una tendencia a la convergencia. Si, como hemos señalado, hay grandes probabilidades de tener una fase expansiva de unos quince a veinte años, esto significaría que la tendencia a la divergencia podría agudizar el dualismo económico territorial que existe en el Perú.

La divergencia es, en buena cuenta, un resultado de la lenta o nula integración económica a nivel espacial. La concentración económica territorial y el centralismo estatal constituyen, ambos, la faceta geográfica del dualismo económico, tecnológico e institucional.

## 2. Preocupaciones de corto plazo y soluciones de largo plazo: el problema de la integración

En el corto plazo estamos atrapados por la siguiente pregunta: ¿por qué el crecimiento macroeconómico (de toda la economía peruana agregada) no llega a los bolsillos de todos? Dicho de otra manera: ¿por qué los logros productivos de los últimos tiempos no se convierten en logros distributivos? O, como se dice coloquialmente, ¿por qué no “chorrea” —o por lo menos “gotea”— el crecimiento macro? Es posible intuir algunas hipótesis explicativas, como por ejemplo que se debe a la poca efectividad redistributiva de las políticas económicas y sociales, al divorcio entre la economía y la política, o a la exclusión que genera el modelo económico vigente, todas explicaciones ciertas pero parciales, y que a menudo ignoran los

problemas estructurales de la economía peruana: insuficiente acumulación del capital, dualismo tecnológico, divergencia regional, relativa desarticulación sectorial/regional y débil desarrollo de los mercados.

Si tuviéramos que encontrar el denominador común de todos estos problemas, éste sería la falta de integración y articulación económica, tanto entre sectores económicos como entre regiones y entre mercados. La débil integración tiene un importante impacto en la interacción y en las relaciones sociales entre peruanos. Por ello, cualquier esfuerzo privado y/o las políticas públicas deberían tener como objetivo genérico buscar una mayor integración.

Si no hay encadenamientos productivos entre sectores, los efectos multiplicadores del gasto y la inversión son limitados. En otros términos: si algunos sectores no producen insumos para otros o producen poco para vender a otras regiones, la dinámica económica se acaba muy rápidamente. Esto se suele reflejar en el desarrollo de los mercados de trabajo y de capitales, que tampoco logran el crecimiento suficiente para promover una mayor demanda derivada de estos factores en cada región o localidad, lo que da como resultado la escasa creación de empleo y los bajos niveles de ahorro.

Los vasos comunicantes de la economía que se dan a través de los mercados de bienes y factores o no están lo suficientemente desarrollados o tienen esclerosis y no permiten mayores efectos benéficos del crecimiento sobre toda la población. Por ello el chorro es limitado y segmentado, y las políticas de gasto público no tienen efectos multiplicadores significativos.

El Perú es un país débil y heterogéneamente integrado, tal como se ve en el cuadro 1, que muestra los índices de integración de todos los departamentos del Perú. La heterogénea integración física y económica constituye uno de nuestros problemas esenciales. De no resolverse, será bastante difícil aspirar a un crecimiento con mayor equidad y mayor democracia.

<sup>5</sup> Ver: Efraín GONZALES DE OLARTE y Jorge TRILLES CASSINELLI: “Divergencia y convergencia regional en el Perú: 1978-1992”, Documento de Trabajo 231, Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2004.



La integración física, ilustrada por el porcentaje de caminos asfaltados en relación con el total de caminos, es apenas de 13% en promedio, con una dispersión notable que va de 0,7% (Madre de Dios) a 40,3% (Lambayeque). La integración energética, medida como el porcentaje de viviendas con electricidad, es en promedio de 74,9%, con una dispersión que va de 36,9% (Huánuco) a 98,2% (Lima-Callao). La integración en comunicaciones también es baja y dispersa: el promedio de viviendas con teléfonos fijos es de 25,6%, y oscila entre 1,6% (Huancavelica) y 53,8% (Lima). Estamos, pues, frente a un país con una infraestructura física insuficiente para integrar a las personas, desarrollar los mercados y favorecer al desarrollo humano.

La integración económica, representada por el desarrollo de los mercados laboral y de crédito, muestra en promedio una baja profundidad. El mercado laboral absorbe sólo 37,2% de la fuerza laboral en promedio, con una dispersión que va de 14,1% (Huancavelica) a 51,9% (Lima-Callao); este último es incluso un coeficiente de asalariamiento más bajo que Chile, que tiene casi 70%. El mercado de crédito muestra una baja profundidad financiera, pues el ratio colocaciones/PBI es, en promedio, de apenas 19,6%, y va de 0,03% (Huancavelica) a 34,2% (Lima-Callao); un coeficiente bastante bajo comparado con el los países desarrollados, que alcanza profundidades de más de 80%. Es obvio que el desarrollo de la economía de mercado es débil, lo que refleja la baja acumulación de capital y su concentración en Lima y la costa. Por tal razón, cuando hay crecimiento económico en Lima, éste no repercute en el crecimiento de Huancavelica, Huánuco o Amazonas, y viceversa; es decir, estamos frente a mercados regionales de bienes y de trabajo más o menos segmentados, lo que podría explicar por qué no hay chorreo del crecimiento de Lima hacia el resto del país. Pero la debilidad de los mercados de trabajo y financiero muestra también los límites del efecto multiplicador que pudieran tener la inversión y el gasto, privado y público, de una región a la otra o de un sector al otro.

La integración física y la económica son claves para promover el desarrollo. Así, al

efectuar una regresión entre el índice de desarrollo humano y el coeficiente de integración económica por departamentos, se encuentra una fuerte relación entre ambos coeficientes.

Por otro lado, en cuanto a la integración estatal, desde el punto de vista político el estado integra a las personas como ciudadanos con derechos y obligaciones, pero desde un punto de vista económico las integra en función de sus recursos, ingresos y carencias. Por ello, el estado debe ser un igualador de oportunidades. En este caso, la integración política la definimos como la inclusión de las personas en los bienes y servicios proporcionados por el estado en sus diferentes niveles de gobierno, que permite que esas personas accedan a mejores niveles de vida mediante las políticas redistributivas en sectores como educación, salud, programas alimentarios, etcétera.

En el cuadro 1 se muestra la recaudación de impuestos y el gasto del gobierno central por departamentos para el año 2003, como indicadores económicos de la integración estatal. Los impuestos pagados por los contribuyentes tienen un promedio de 787 soles por persona, con una dispersión que va desde un mínimo de 10 soles en Amazonas y 11 en Huancavelica hasta, en el otro extremo, 2.179 soles en Lima-Callao. La integración por los impuestos es el reconocimiento de la legitimidad del estado, como un redistribuidor al que hay que darle recursos financieros para que cumpla con sus funciones de integración económica y política. Por otro lado, tenemos el gasto público por persona como indicador de inclusión redistributiva. Este gasto fue de 610 soles por habitante, en promedio, con un rango que va de un límite inferior de 372 soles (Lambayeque) a un máximo de 936 (Moquegua) y 919 soles (Huancavelica). La dispersión departamental en el gasto es bastante menor que en los ingresos, lo que señala un claro sesgo redistributivo a nivel territorial y un esfuerzo de integración mediante los distintos servicios y bienes que suministra el estado. Sin embargo, debido al reducido gasto público per cápita, la integración política es diferenciada e incompleta.

**Cuadro 1. Coeficiente de integración económica regional (CIER)**

Departamento	Integración laboral	Integración financiera	Integración física	Integración eléctrica	Integración de comunicaciones	Coeficiente de integración económica	Índice de desarrollo humano
	% PEA asalariada 2001	Colocaciones /PBI	% camino asfaltado	% viviendas con electricidad	% viviendas con teléfonos fijos		
Promedio nacional	37,2	19,6	13,0	74,9	25,6	0,443	0,620
Lima y Callao	51,9	34,2	24,3	98,2	53,8	0,658	0,744
Ica	49,5	8,6	37,4	83,3	21,6	0,493	0,667
Lambayeque	45,8	8,0	40,3	85,7	17,2	0,484	0,625
Arequipa	44,6	10,1	16,6	94,5	29,8	0,464	0,635
Tacna	41,3	3,8	18,5	97,2	26,0	0,433	0,681
Moquegua	40,5	2,9	18,3	85,8	21,9	0,395	0,666
Tumbes	37,5	1,9	27,1	85,9	13,8	0,391	0,620
La Libertad	34,0	7,4	11,7	73,4	22,2	0,352	0,613
Junín	34,3	3,2	9,1	84,3	12,8	0,331	0,578
Piura	31,8	7,6	19,5	61,6	10,9	0,322	0,551
Áncash	30,1	7,4	12,3	61,8	14,5	0,303	0,577
Ucayali	36,1	4,7	11,6	63,0	10,6	0,303	0,565
Madre de Dios	37,4	0,3	0,7	62,4	10,2	0,255	0,621
San Martín	32,8	4,0	10,3	49,7	7,6	0,254	0,553
Cusco	21,6	3,4	8,4	64,1	12,1	0,251	0,537
Pasco	31,1	0,7	4,2	59,4	4,8	0,232	0,575
Amazonas	31,0	0,6	8,7	54,0	3,6	0,231	0,515
Loreto	30,5	4,0	2,1	48,3	9,8	0,225	0,563
Ayacucho	21,6	1,0	4,2	66,3	7,4	0,225	0,488
Puno	21,7	1,9	11,9	49,0	5,7	0,213	0,512
Apurímac	20,5	0,6	5,3	61,0	4,2	0,207	0,457
Huánuco	17,2	1,6	9,8	36,9	5,3	0,168	0,494
Cajamarca	21,5	0,9	8,5	32,8	4,5	0,164	0,495
Huancavelica	14,1	0,0	5,7	50,5	1,6	0,161	0,460

Nota: El coeficiente de integración económica regional (CIER) se obtiene normalizando las variables indicadas (laboral, financiera, física, eléctrica y de comunicación), con los valores mínimos y máximos que se indican. La correlación con el índice de desarrollo humano es alta y significativa (0,8133).

Fuente: Estadísticas sectoriales diversas.

Elaboración: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Equipo para el Desarrollo Humano, INDH, Perú, 2004.

Debido a la baja recaudación tributaria en relación con el producto bruto (que llega a 18% del PBI, si incluimos los impuestos prediales), la capacidad del estado para igualar oportunidades e ingresos mediante el gasto público es también

menor. Por ello, la integración política, desde su componente económico, es débil. Es obvio que varios departamentos reciben subsidios cruzados de otros, en los cuales el estado recauda menos impuestos de lo que gasta (ver cuadro 2).

**Cuadro 2. Perú: indicadores fiscales (2003)**

Departamento	Población	Producto bruto interno (PBI) (millones S/. precios corrientes)	Tributación interna (TI)				Presupuesto del sector público		
			Millones S/.	%	Tributos por habitante S/.	Presión (TI / PIB) %	Millones S/.	%	Gasto por habitante S/.
<b>Total</b>	<b>27.148.101</b>	<b>211.783</b>	<b>21.376</b>	<b>100,00</b>	<b>787</b>	<b>10,09</b>	<b>16.560</b>	<b>100,00</b>	<b>610</b>
Amazonas	435.556	1.643	4	0,02	10	0,26	271	1,64	622
Áncash	1.123.410	7.746	108	0,50	96	1,39	732	4,42	652
Apurímac	470.719	873	8	0,04	17	0,93	309	1,87	656
Arequipa	1.113.916	14.972	608	2,84	546	4,06	577	3,48	518
Ayacucho	561.029	1.568	15	0,07	27	0,96	438	2,64	781
Cajamarca	1.515.827	6.112	70	0,33	46	1,15	831	5,02	548
Cusco	1.223.248	4.707	128	0,60	104	2,71	694	4,19	567
Huancavelica	451.508	1.152	5	0,02	11	0,42	415	2,51	919
Huánuco	822.804	3.338	18	0,08	22	0,54	423	2,55	514
Ica	698.437	7.007	206	0,97	295	2,95	356	2,15	510
Junín	1.260.773	7.428	120	0,56	95	1,62	687	4,15	545
La Libertad	1.528.448	11.371	302	1,41	197	2,65	579	3,50	379
Lambayeque	1.131.467	7.802	137	0,64	121	1,75	421	2,54	372
Lima	8.679.569	101.684	18.909	88,46	2.179	18,60	5.861	35,39	675
Loreto	919.505	6.520	73	0,34	80	1,13	680	4,11	740
Madre de Dios	102.174	733	8	0,04	77	1,07	89	0,54	871
Moquegua	160.232	3.324	24	0,11	153	0,74	150	0,91	936
Pasco	270.987	2.555	14	0,06	50	0,53	233	1,41	860
Piura	1.660.952	6.815	308	1,44	185	4,51	863	5,21	520
Puno	1.280.555	5.461	62	0,29	48	1,13	766	4,63	598
San Martín	767.890	2.779	35	0,16	45	1,25	365	2,20	475
Tacna	301.960	3.138	91	0,43	301	2,90	215	1,30	712
Tumbes	206.578	956	13	0,06	64	1,39	176	1,06	852
Ucayali	460.557	2.099	111	0,52	242	5,31	429	2,59	931

Fuente: *Perú en números 2004*, Cuánto S. A., Lima, 2004.

Elaboración: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2004.

La prueba de la débil integración económica del Perú se refleja en el de hecho que durante los últimos cinco años la economía peruana ha crecido, pero la pobreza apenas ha retrocedido. Un desempeño así sólo es explicable sobre la base de los factores mencionados anteriormente.

*El crecimiento sin calidad 2001-2006:  
la línea de base<sup>6</sup>*

Según datos del año 2005, el Perú tiene alrededor de 27,5 millones de habitantes, un producto bruto interno de 234,261 millones de soles (70.000 millones de dólares) y un producto per cápita de 8.500 soles (2.577 dólares).

Como hemos señalado, durante los últimos cinco años el PBI creció 20%; sin embargo, la pobreza sólo se redujo 2,7 puntos. Esto significa que para reducir la pobreza a la mitad se podrían requerir cuarenta años. Esto debe cambiar si se quiere una economía inclusiva que haga viable la consolidación de la democracia y el desarrollo humano. Para ello se requiere un crecimiento con otra calidad, es decir, un crecimiento que genere empleo, única vía probada para incrementar los ingresos, y reducir la desigualdad y la pobreza. Este crecimiento debería atacar los problemas estructurales que hemos analizado, que impiden una mayor generación de empleo, y en especial la falta de integración.

El empleo ha crecido en las empresas con más de diez trabajadores, que sólo representan el 30% de la fuerza laboral; las otras empresas y unidades productivas, con menos de diez trabajadores, que representan el 70%, crecen a tasas similares al crecimiento de la población: entre 1,5% y 2% al año. El crecimiento no genera todavía empleo de calidad para la mayoría de peruanos. Por ello, el mayor problema laboral no es el desempleo sino el subempleo, es decir, estar pagado por debajo del mínimo vital o trabajar menos de treinta horas a la semana. La tasa de desempleo abierto varía según las regiones: en Lima es de 9,2% y en Ica está

en 2%, pero en Arequipa está por encima de 10%. Existe un problema de dinamismo desigual y heterogéneo en los mercados de trabajo de las regiones.

Las exportaciones en el 2005 fueron de 17.247 millones de dólares, con un saldo positivo de la balanza comercial. El comercio exterior está en franco crecimiento, pero aún es dependiente de algunas materias primas y de sus excelentes precios en el mercado mundial (cobre, oro). Por ello, la política exterior comercial debe diversificar los productos de exportación, incrementando los productos no tradicionales y transformados, y diversificar los países con los que comerciamos. Esto, porque somos un país chico.

La deuda externa, que ha sido reducida por el último gobierno, constituye ahora un 40% del PBI; pero es necesario reducirla aún más, para tener un mejor manejo de recursos que se puedan dirigir al crecimiento.

La inversión total constituye apenas 18,5% del PBI (deberíamos tener no menos de 25%), la inversión privada es de 15,2% (debería ser de 20%) y la pública apenas 2,8% (debería ser de 5%). Requerimos mayores niveles de inversión y para ello es necesario incrementar el ahorro interno empresarial, de las personas y del gobierno.

Un problema importante es la baja presión tributaria del gobierno central (impuestos/PBI): 13,5%, cuando se requiere que llegue por lo menos a 18%. No se han de cumplir las metas del milenio ni se concretarán varios puntos del Acuerdo Nacional si este porcentaje no crece. Con este propósito, hay que hacer dos cambios importantes: a) reducir al máximo las exoneraciones; y b) transformar la estructura impositiva, que es regresiva. Los impuestos indirectos (impuesto general a las ventas, impuesto selectivo al consumo, e importaciones) representan el 75% del total; y el otro 25% corresponde a los impuestos directos (renta personal, renta empresas, patrimonio), aunque el año 2005 el impuesto a la renta tuvo un aumento de

<sup>6</sup> Las estadísticas macroeconómicas han sido tomadas del Banco Central de Reserva, tanto de la *Memoria anual* como de los reportes de inflación.

39% debido a los altos precios de las materias primas, pero ésta es una situación pasajera.

El gasto público es, en su mayor parte, gasto corriente (84%); el gasto en inversión es sólo el 16% del total (equivalente a 2,8% del PBI).

La inflación sigue siendo baja, pese a la turbulencia provocada por los precios del petróleo y la coyuntura electoral.

La situación económica es estable, los últimos cinco años han sido de un manejo económico cauteloso, y en un contexto internacional sumamente favorable (el 2004 crecieron Europa y todos los países grandes: China, Estados Unidos, India). La única amenaza es el precio del petróleo; para enfrentarla hay que estar preparados con suficientes reservas y con un manejo adecuado de nuestro gas.

El problema es que el crecimiento no ha tenido calidad. Por ello, se requiere un cambio de énfasis en varias políticas: la tributaria (aumentar la presión tributaria y reducir la regresividad), la del gasto público (incrementar el gasto en inversión pública y en educación-salud) y las sectoriales (mejorar el diseño de las políticas de acceso al crédito, a tecnología, a información y a canales de comercialización internacional y nacional). Con estos ajustes, manteniendo la responsabilidad fiscal y la meta inflacionaria, habría que formular una nueva política sectorial/regional, pues el crecimiento debe crear más empleo y más ingresos. Necesitamos crecimiento con empleo y equidad, y la reformulación de las políticas públicas es la fórmula para lograrlo.

La situación de la economía peruana, cuya paradoja es tener una bonanza macro con un malestar micro, plantea una interesante coyuntura, sobre todo porque estamos comenzando un nuevo gobierno cuyo objetivo y promesa es precisamente revertir la paradoja. Como se diría coloquialmente, "la mesa está servida" para dar un salto hacia una estabilidad de largo plazo, hacia un crecimiento con calidad y hacia la consolidación de la democracia. Nunca, en los últimos sesenta años, se ha dado un cambio de gobierno con una convergencia de situa-

ciones favorables para el despegue: expansión y estabilidad económica, con tendencias de largo plazo en alza; es decir, tanto el ciclo de mediano como el de largo plazo están en su fase expansiva, además del contexto internacional favorable. Lo único que falta es que el crecimiento comience a favorecer a todos; la redistribución y la eliminación de la pobreza es el objetivo crucial. Para ello, es necesario que las políticas públicas y las acciones privadas se dirijan a resolver los problemas estructurales señalados, pues, "la macro no chorrea a lo micro" porque las bases del crecimiento inhiben la inclusión económica y política. Éste es el desafío para el gobierno.

### **3. Hacia un crecimiento de calidad: Desarrollo integrador, descentralizado y exportador (DIDE)**

Para aprovechar una ocasión tan inusual y comenzar a resolver la paradoja peruana, es necesario encarar los problemas estructurales –débil integración económica, dualismo tecnológico, divergencia regional y subacumulación de capital físico y humano—. Para ello, se necesita voluntad política y concertación entre estado y sector privado, como condición necesaria, y una forma distinta de acometer estos problemas, no sólo mediante una reformulación de las políticas públicas sino también mediante un enfoque de desarrollo distinto, como condición suficiente. Esto es lo que pretendemos proponer en esta sección.

#### *El modelo DIDE*

Sobre la base del análisis precedente, desarrollaremos una propuesta normativa de políticas públicas y acciones privadas que ayude a corregir el modelo económico actual –tomando en consideración las tendencias de largo plazo, la coyuntura económica y las políticas vigentes–, de modo que se orienten, en conjunto, a resolver los problemas de estructura productiva y distributiva.

En primera instancia, el crecimiento debe ser funcional al desarrollo humano, entendido como el proceso de expansión de los

derechos y las capacidades de las personas, mediante la generación de oportunidades económicas, políticas y sociales para todos.<sup>7</sup> Todos los peruanos deberían tener derecho a acceder a los medios que les permitan ser o aspirar a lo quisieran ser. Esta meta conduce y obliga a plantear procesos e instrumentos de política económica basados en decisiones políticas claras, comprometidas y con liderazgo. Es decir, para concretar estas propuestas se precisa una voluntad política explícita, basada en un consenso sobre objetivos e instrumentos.

Las metas instrumentales a alcanzar para facilitar el desarrollo humano de los peruanos son las siguientes:

- a) Generar empleo decente, que debe caracterizarse como empleo formal, con condiciones de trabajo adecuadas, con una remuneración en función de su productividad.
- b) Promover una educación de calidad, que incida en una mejor calidad educativa en primaria y secundaria, y que incluya una educación superior muy ligada a la ciencia y la tecnología. Se requiere de una revolución de la educación con cobertura total y con metas de calidad medibles anualmente.
- c) Asegurar una cobertura de salud mínima para todos, sobre la base de una alimentación adecuada, un sistema de salud preventiva universal y de salud curativa mínima.
- d) Reducir el déficit de vivienda e infraestructura sanitaria básica.

Para alcanzar estos objetivos se requiere un crecimiento económico sostenido y sostenible, en todas las regiones del Perú. Con tal fin, proponemos un modelo de desarrollo integrador, descentralizado y exportador (DIDE), a partir de cuyas premisas se organizarían las principales acciones y políticas de desarrollo.

La idea central del modelo DIDE es que la integración es el proceso de conexión eco-

nómica y social que permite la inclusión de personas y territorios en el proceso de desarrollo. En un país extenso y geográficamente variado y complejo, hay que promoverla de manera descentralizada en cada ciudad, pueblo, barrio, asentamiento humano o comunidad campesina. En una sociedad moderna, el medio más efectivo para estar integrado es participar en los mercados de bienes o de factores. Para ello es preciso alcanzar ciertos niveles de competitividad en la oferta en función de demandas ubicadas en la ciudad más próxima, en la ciudad más grande (Lima) o en el exterior; es decir, es necesario exportar desde el sitio donde se produce, utilizando los factores, recursos y potencialidades del lugar. Proponemos, por esta razón, exportar domésticamente o internacionalmente bienes y servicios con el mayor componente de trabajo posible y con alta productividad. La idea esencial es que la demanda no sea el factor limitante, pues es cuestión de ir a buscarla en las ciudades grandes, en Lima, en Nueva York, Londres o Shanghai. Pero es cierto que no se puede exportar de inmediato, ya sea por las bajas productividades vigentes, por escalas insuficientes o por falta de vías de comunicación. Hay que plantear, entonces, una estrategia de desarrollo exportadora, descentralizada y, en consecuencia, integradora.

Como en el Perú la integración social es débil, proponemos como primer componente metas de integración en tres niveles:

- a) Integración física, mediante un vasto programa e inversiones públicas y privadas para tener más caminos, aeropuertos y puertos, y para completar la interconexión energética y la de comunicaciones.
- b) Sobre esta base, promover la integración económica (aquí entramos de lleno en políticas económicas que permitan incrementar el tamaño y la profundidad de los mercados de bienes, servicios y factores). El principal instrumento para promover el desarrollo de mercados es la inversión, y ésta requiere una política

<sup>7</sup> Para una ampliación sobre desarrollo humano ver el *Informe sobre Desarrollo Humano. Perú 2002. "Aprovechando las potencialidades"*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Lima.

de inversiones centrada en la inversión privada, con el apoyo de la inversión pública y con esfuerzos deliberados de complementariedad entre ambas. Obviamente, de esto se deriva una política de acceso al crédito, mediante una mayor bancarización.

- c) La integración estatal significa mejorar la calidad del gasto público, por un lado, e incrementar sus niveles, por otro lado, primero para suministrar bienes y servicios públicos de una manera universal. La educación, los programas de salud y alimentarios, así como la seguridad ciudadana, constituyen los medios de integración por vía redistributiva. Por otro lado, las políticas sectoriales constituyen los medios de integración productiva de los sectores escogidos para ser promovidos. Sobre estas políticas volveremos más adelante.
- Exportar para integrarse e integrarse para exportar

El desarrollo regional dependerá de la capacidad de exportar de las provincias y las regiones. Para ello es necesaria la integración (cadenas productivas, clústers) para exportar, y exportar fuera de la región para integrarse con otras regiones y otros países. Es imprescindible promover la competitividad en cadena; todos los productores deben hacer parte de “regiones que exportan”. Es necesario exportar dentro del país hacia otras regiones y exportar al extranjero; pero para ello hay constituir progresivamente una oferta exportable cuyo mercado de destino estará en función de las productividades y de los costos de transporte. En este sentido, las políticas para promover la inversión, la innovación tecnológica y la formación laboral deben conformar “regiones exportadoras”, basadas en economías de escala, que permitan generar rendimientos crecientes para lograr competitividad más allá de las fronteras de cada región.

Un país integrado, descentralizado y exportador es la fórmula para generar desarrollo incluyente con empleo decente, para

reducir el dualismo socioeconómico y tecnológico existente, y para desarrollar mercados regionales y locales. Sólo con un desarrollo regional convergente, el crecimiento de cada región, en especial el de Lima-Callao, tendrá un efecto multiplicador sobre las otras regiones. A diferencia del modelo primario exportador, que sólo favorece a un tercio de la población, el DIDE es una propuesta para incluir a todos los peruanos en los frutos del crecimiento.

Un requisito para todo ello es construir un estado fuerte y eficaz, que promueva, lidere y reparta mejor las oportunidades.

#### *Un estado para promover el DIDE*

Para llevar a cabo las transformaciones que requiere el DIDE es necesario reformar el estado. Desde el punto de vista del desarrollo, el estado debe ser funcional a las metas de integración, descentralización y exportación. Esto exige un estado descentralizado, con tres niveles de gobierno, que permita la participación ciudadana, la eficiencia y calidad del gasto público, y la fiscalización de los gobiernos. Es decir, que el estado esté presente en todos los rincones del Perú y al alcance de todos. Se precisa un estado promotor del incremento de las productividades y de la promoción comercial dentro y fuera del país, y constructor de infraestructura para la integración. Necesitamos un estado que fomente la innovación tecnológica aplicada al desarrollo, pues no habrá futuro si no somos capaces de innovar y crear las técnicas que convengan a los productos con la mayor potencialidad de ser competitivos. Pero, obviamente, el estado debe proveer los bienes y servicios públicos mínimos –salud, educación, agua y alcantarillado, seguridad ciudadana y seguridad nacional–.

Una reforma de las funciones del estado, de las reglas de su intervención y promoción en el desarrollo, en función de metas de largo plazo y medios/espacios de participación de la población; tal es el derrotero a seguir para crear una de las principales características del estado moderno: ser el principal igualador de condiciones socioeconómicas.

En planos menos económicos y de desarrollo, se requiere un estado capaz de administrar justicia de manera eficiente, defensor del consumidor, que dé seguridad a las personas, y organizado de modo que haya contrapesos entre los poderes del estado y en los tres niveles de gobierno. El DIDE necesita un estado eficiente, descentralizado y eficaz, si el objetivo de última instancia es el desarrollo humano.

### *Matriz de políticas públicas*

Para administrar las transformaciones que propone el DIDE se precisa una matriz de políticas públicas que permita una coordinación entre los niveles de gobierno y una armonía en los objetivos de las políticas públicas. Es necesario un nuevo esquema de organización y de asignación de funciones de los niveles de gobierno, a partir de una matriz de políticas públicas como la que se muestra en el cuadro 3.

**Cuadro 3. Matriz de políticas públicas para el desarrollo humano descentralizado del Perú**

	<b>Gobierno central</b>	<b>Gobiernos regionales</b>	<b>Gobiernos locales</b>
	Políticas macro Justicia, seguridad, defensa relaciones internacionales.	Políticas macro Justicia, seguridad, defensa relaciones internacionales.	Financiamiento de la inversión pública.
<b>Políticas regionales</b>	Diseño de las políticas sectoriales.	Diseño de los planes de desarrollo regional. Ejecución de las políticas sectoriales.	Diseño de las políticas de desarrollo regional-local.
<b>Políticas locales</b>	Diseño y financiamiento de las políticas sociales.	Diseño de las políticas de desarrollo local-regional.	Diseño de los planes de desarrollo local. Ejecución de las políticas sociales.

En esta matriz, el gobierno central, con un ámbito territorial nacional, tiene a su cargo el diseño y la ejecución de las políticas macroeconómicas y de todas las políticas públicas de orden nacional (justicia, internacional, seguridad nacional, etcétera). Además, diseña y financia total o parcialmente las políticas sectoriales y sociales, y es el coordinador general. Los gobiernos regionales tienen el ámbito territorial que les corresponde de acuerdo con la ley y son los encargados de la ejecución de las políticas sectoriales y de inversión pública descentralizada; diseñan sus planes de desarrollo regional y coordinan con los gobiernos locales las acciones de políticas sociales y de desarrollo. Los gobiernos locales, 194 municipalidades provinciales y 1.828 municipalidades distritales, tienen como función ejecutar una parte importante de las políticas sociales y coordinar su financiamiento y diseño con el gobierno central y con los gobiernos regionales.

De esta manera, se debe construir una estructura de políticas públicas y de niveles de gobierno con mecanismos de coordinación institucionalizados, con delimitación de funciones, y con una gran participación de la población en los tres niveles de gobierno. Esta es la estructura del estado unitario moderno descentralizado necesario para el DIDE.

Vista desde otra perspectiva, esta matriz es una propuesta de transformación de la política, en la medida en que redefine los espacios de participación ciudadana y descentraliza la representación política. Además, lleva a la necesidad de tener objetivos de largo plazo en términos políticos; es decir, muchas reformas — como la descentralización — requieren acuerdos que trascienden a varios gobiernos y que no se pueden variar cada vez que hay un cambio de autoridades. Todo esto a nivel nacional, regional y local. Es un gran desafío para un país fragmentado como el Perú, pero



también una necesidad imperiosa. Urge una nueva agenda de reformas institucionales, acorde con las necesidades del DIDE.

### *Redefinición de las políticas sectoriales*

Como hemos señalado, las políticas macroeconómicas han generado una estabilidad antaño difícil de alcanzar. Sin embargo, por su orientación y por las estructuras de mercado existentes en el Perú, no han logrado resolver los problemas distributivos y territoriales. No parece sensato aplicar grandes variaciones a la forma en que se han aplicado dichas políticas, salvo en tres temas cruciales: la desdolarización, la corrección del atraso cambiario y el incremento de la presión tributaria sobre el PBI. El modelo DIDE tiene la virtud de ayudar a corregir estos problemas de manera indirecta e implícita, pues al proponer una exportación de productos no primarios con valor agregado vincula el tipo de cambio a la productividad, lo que puede ayudar a corregir el tipo de cambio de paridad en el largo plazo. La descentralización debe incrementar la presión tributaria, sobre todo por la necesidad de formalización de los contribuyentes y por los requerimientos financieros de los gobiernos regionales y locales, que deberán buscar en la lucha contra la informalidad, la elusión y la evasión tributaria, la ampliación de sus recursos presupuestales.

En este contexto, las políticas sectoriales y las políticas sociales resultan cruciales para corregir y complementar las distorsiones distributivas y en precios relativos que genera la política macroeconómica. Las políticas sectoriales deben ayudar a corregir las desigualdades de oportunidades para la inversión, el cambio tecnológico y la comercialización nacional e internacional, generando empleo de manera simultánea. Las políticas sociales deben ser complementarias para resolver la desigualdad distributiva y la pobreza de las personas.

Las políticas sectoriales deben impulsar el desarrollo productivo del país, especial-

mente de los sectores con mayor potencialidad exportadora y creadora de valor agregado. Es necesario privilegiar cinco ejes sectoriales, a los cuales es preciso apoyar: sector agropecuario, sector agroindustrial, promoción industrial para la exportación, una política para el turismo y una política de apoyo a los servicios productivos.

Es obvio que las políticas sectoriales podrían ser más eficaces con un contexto macroeconómico más favorable, con un tipo de cambio menos atrasado, con tasas de interés competitivas con la banca internacional, con una política de inversión pública favorable y sintonizada con las iniciativas de la inversión privada, sobre todo con aquellas destinadas a incrementar la oferta exportadora, aprovechando los beneficios alcanzados en los acuerdos comerciales multilaterales como la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y bilaterales como el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos<sup>8</sup> o los acuerdos que se logren con la Comunidad Europea y con el sudeste asiático.

Las políticas sectoriales requieren de una redefinición acorde con el siglo XXI; se deben modernizar en relación con las viejas políticas industriales. Las políticas sectoriales modernas tienen básicamente cinco componentes: acceso al crédito para la inversión, acceso a una oferta tecnológica adecuada, apoyo con infraestructura para mejorar la competitividad, disponibilidad de fuerza laboral calificada y un sistema de comercialización que permita acceso a mercados internacionales. La idea es fomentar el crecimiento de algunos sectores fuertes, con alta competitividad y bastante articulados (clústers, cadenas, cuencas), capaces de generar ofertas nuevas, con capacidad de exportación o con capacidad para competir con las importaciones.

El acceso al crédito necesita un sistema financiero integrado entre el sector financiero privado y la banca estatal, rigiéndose por los principios de cooperación y subsidiariedad.

8 Este tratado requiere políticas sectoriales para impulsar aquellos sectores que pueden incursionar en el mercado norteamericano. Actualmente, la oferta exportadora útil para el TLC es muy puntual y modesta. Las políticas sectoriales deben tener como prioridad incrementar esta oferta.

El acceso a tecnologías de distinta escala, de distinto tipo, para productos o servicios diversos, obliga a tener una política tecnológica en la que se prevea el apoyo a la producción de tecnologías nuevas en universidades e institutos de investigación y, sobre todo, que se prevea el fácil acceso —y sin aranceles— a un sinnúmero de tecnologías extranjeras. Para ello se debería potenciar al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC), dándole un nuevo énfasis en la intermediación tecnológica, haciendo posible que cualquier empresario o sector acceda a la tecnología, sin barreras por los altos costos en relación con su escala, y que con un costo razonable el estado lo ponga en contacto con los productores de tecnología.

La construcción y ampliación de la infraestructura favorable a la producción — carreteras, puertos, aeropuertos, energía eléctrica y telecomunicaciones — deben estar a cargo de los gobiernos regionales y del gobierno central. Será necesario tener un plan de mediano plazo de desarrollo de infraestructura, con metas anuales y quinquenales, que incluya las concesiones y alianzas estratégicas entre el estado (mediante cualquiera de sus tres niveles de gobierno) y el sector privado para la construcción de carreteras, puertos y aeropuertos. De manera semejante, el sector energético debería fijar metas y plazos para completar el sistema nacional interconectado con una capacidad adicional para exportar energía. Asimismo, es preciso continuar con la expansión del acceso a telefonía fija y celular en todas las provincias del Perú. En este ámbito, una meta al 2011 podría ser que 40% de la población tenga acceso a telefonía fija o celular a precios bajos.

El acceso a mercados de destino para los productos, tanto internos como externos, es el cuarto componente de las políticas sectoriales. Se debería potenciar la Comisión para la Promoción de Exportaciones (PROMPEX) y crearse una rama de la misma, que promueva la comercialización interna de productos, mediante esquemas novedosos de bolsas regionales de productos, ferias regionales y un buen sistema de información sobre oportunidades de negocio, servicios para facilitar las exportaciones (controles fitosanitarios etcétera).

Finalmente, el acceso a mano de obra calificada pasa por involucrar a universidades e institutos técnicos para incrementar la oferta de aquellas carreras profesionales y técnicas que requieren los distintos sectores en cada región y localidad. Uno de los usos del canon minero y del gas debería ser promover carreras funcionales al desarrollo regional, mediante becas o asignaciones a los establecimientos educativos que formen a estos técnicos y profesionales. También es necesario consolidar bolsas de trabajo en cada región, a partir de las actualmente administradas por el Ministerio de Trabajo.

Las políticas sectoriales deberán cimentarse en la concertación entre productores y gobiernos, sobre la base del principio de la reciprocidad. El estado apoyará a los sectores a cambio de resultados concretos en aumento de la producción, productividad, generación de empleo e incremento de las exportaciones. Para ello se diseñará en cada sector un marco institucional simple y operativo, que facilite el logro de estos objetivos.

Como señalamos, esta forma de plantear las políticas sectoriales permite incluir a empresas, empresarios, trabajadores y estudiantes en la solución de los problemas de manera conjunta y cooperativa con el estado, con derechos y obligaciones. Esto debería cambiar la cultura pedigüeña que existe en relación con el estado.

#### *Hacia políticas sociales integradoras y descentralizadas*

Contrariamente a lo que corrientemente se cree, las políticas sociales no deben ser el eje de la lucha contra la pobreza, sino el complemento de las políticas macroeconómicas y sectoriales. Deben estar dirigidas a quienes en el corto plazo no tienen posibilidades de conseguir empleo, ni de mejorar su calificación laboral o educativa.

Las políticas sociales se deberían basar en el enfoque de protección social para el desarrollo humano y en la estricta concordancia y complementariedad con las políticas macro y sectoriales. Por un lado, es preciso integrar la provisión de alimentación, servicios educativos, de salud, de seguridad social, infraes-

estructura básica y sistema previsional dentro de una concepción de obligación del estado de asegurar un piso mínimo de subsistencia social a toda la población. La política social parte del convencimiento de que una buena política económica es la base de una política social inclusiva. Las políticas económicas (macro y sectoriales) deben generar empleo decente y las políticas sociales deben generar decencia social. Dicho de otro modo, la lucha contra la desigualdad y la pobreza es más efectiva por la vía del crecimiento económico con calidad, complementada por políticas redistributivas que — con educación de calidad, salud para todos e infraestructura — mejoren las oportunidades de vida de las personas.

Las metas en esta materia salen de manera natural del Acuerdo Nacional y de los Objetivos del Milenio trazados por las Naciones Unidas. Lo que cabe ahora es diseñar los instrumentos adecuados, buscar el financiamiento y poner a punto la organización de los distintos componentes en los niveles de gobierno del actual estado peruano. La precisión de los objetivos y el crecimiento macro deben ser tarea del gobierno central, así como la asignación presupuestal; los gobiernos regionales deben ocuparse de la provisión de infraestructura productiva, de la salud y educación, de acuerdo con las normas vigentes; y los gobiernos locales, por su parte, deben tener a su cargo la administración de los programas de alimentación y de alivio a la pobreza. Además, el gobierno central deberá administrar la seguridad social y el sistema previsional. De esta manera se tiene una repartición de funciones por niveles y ámbitos territoriales, basada en los principios de subsidiariedad y de la minimización de los costos de administración pública.

El Perú se ha comprometido reducir la pobreza de 54% a 27% de la población para el año 2015. Para ello habrá que crecer a tasas por encima de 6% al año y dedicar no menos de 7% del PBI sólo a educación y salud. Éste debería ser el objetivo global de la política social. Para ello se requiere incrementar el presupuesto social y lograr una mayor eficacia y eficiencia en los programas específicos; es decir, los objetivos particulares de educación, salud, alimentación e infraestructura básica

deben alcanzar a la población objetivo y con los costos más bajos. Será necesario definir los criterios, instrumentos y reglas para la focalización de los programas de alivio a la pobreza crítica, en estrecha coordinación con los gobiernos locales, para su implementación y con metas bienales precisas y evaluables. La idea es que los pobres focalizados no deben convertirse de ninguna manera en pobres crónicos, que es lo que ocurre actualmente en muchos lugares del país.

Desde el punto de vista organizativo, se requiere una mayor coordinación, más profesionalismo y coherencia entre los sectores (salud, educación, seguro social) y entre los programas (salud materno-infantil, calidad de la educación, apoyo alimentario, etcétera). Por ello, es necesaria la creación de un Sistema de Planificación Social que, con la dirección del gobierno central, los gobiernos regionales y locales, trabaje de manera coordinada en función de metas locales y regionales sobre alimentación, educación, salud, vivienda, seguridad social y jubilación. Esta propuesta se basa en experiencias exitosas llevadas a cabo en Chile y en Colombia. La idea central es que cuando los recursos del estado son limitados, lo mejor es que no haya doble gasto, doble burocracia, y que la redistribución se haga de una manera racional y participativa. Esto permitiría poner en marcha una política socioeconómica de estado de largo plazo, con metas como las del milenio y más allá.

### *Conclusiones*

Las tendencias históricas de la economía peruana — reducción de la tasa de crecimiento demográfico y ciclo económico expansivo de largo plazo — y la positiva situación macroeconómica reciente constituyen circunstancias altamente favorables para resolver los viejos problemas estructurales de desigualdad en el desarrollo territorial, desigualdad distributiva, pobreza y exclusión social.

Las fórmulas utilizadas en el pasado para resolver estos problemas no han dado resultado. Las reformas de la propiedad de la década de 1970 y las contrarreformas del decenio de 1990 no tuvieron éxito sobre la

desigualdad distributiva; el modelo primario exportador y la sustitución de importaciones tampoco han ayudado a resolver los problemas de desarrollo desigual sectorial-regional y de dualismo productivo, ni el proteccionismo del decenio de 1950 y el de 1960, ni el liberalismo de la década 1990 generaron oportunidades iguales para todos. Algo ha fallado. Para algunos, las causantes son las políticas económicas inadecuadas; para otros, son los modelos de crecimiento. Lo cierto es que hay que buscar otras soluciones.

Un desarrollo integrador, descentralizado y exportador (DIDE) permitiría generar una combinación de factores, procesos y agentes con muchas posibilidades de éxito, en la medida en que incluiría en las soluciones a los propios actores del desarrollo: empresarios, trabajadores y estado. Es decir, se trata de una propuesta que tiene como filosofía “qué podemos hacer todos por el desarrollo”, en lugar del clásico “qué puede hacer el estado por el desarrollo”. La integración, entendida como la conexión social (física, económica y política) generalizada es la clave de este modelo. La débil integración actual no permite, por ejemplo, que el crecimiento macro se difunda a todos los sectores

y todas las regiones. La descentralización económica y estatal es la condición *sine qua non*, y la exportación (dentro y fuera del país) debe ser el motor.

Para que el DIDE se ponga en marcha se requiere la adopción de una matriz de políticas públicas, con funciones específicas para los tres niveles de gobierno. Esta matriz permite una coordinación entre políticas: macroeconómica, sectoriales y sociales, con responsabilidades compartidas y con necesidad de coordinación. Esta matriz lleva casi automáticamente a plantear una reforma del estado funcional a los objetivos del desarrollo humano y favorable a la cooperación del estado con el sector privado. Además, esta matriz llevaría al reordenamiento de la política a partir de las políticas públicas, pues para que los tres niveles de gobierno funcionen adecuadamente los ciudadanos deberán estar bien representados y deberán participar en las principales decisiones de los gobiernos nacional, regionales y locales.

El DIDE es, obviamente, una propuesta instrumental para el desarrollo humano en el Perú.



**Las tendencias que encuentra el nuevo gobierno:  
crecimiento económico sin calidad, límites de la  
democracia y alta conflictividad social**

**EDUARDO BALLÓN E.**



---

## Presentación<sup>1</sup>

Durante los últimos años se ha configurado en el país un escenario en el que simultáneamente asistimos a una gran estabilidad macroeconómica, una profunda incapacidad de la política y un descontento social creciente, en el que se multiplican los reclamos antes que las demandas — que suponen intereses que pueden ser negociados —. El gobierno del presidente Alejandro Toledo, que inició su gestión en medio de las expectativas generadas por la caída del fujimorismo, y que fue, en un primer momento, un espacio en disputa debido a la positiva pluralidad de su composición, terminó naufragando en su incapacidad para construir una alianza con la población a causa de su contradictoria pretensión de avanzar en la democratización de las relaciones entre el estado y la sociedad civil, y a la par mantener las orientaciones de la política económica de su antecesor. Ello, a pesar de su compromiso inicial de adoptar una política de reactivación basada en el incremento de la demanda.

Como resultado del divorcio preexistente entre política, economía y sociedad que el toledismo fue incapaz de enfrentar durante estos

años la gobernabilidad democrática y el buen gobierno, así como, más profundamente, la propia sostenibilidad del régimen político, estuvieron en cuestión desde los primeros meses del régimen. La evolución del índice de popularidad del presidente Toledo grafica, en buena cuenta, la nueva frustración y el descontento ciudadanos ante el fracaso gubernamental: el primer año cayó de 62%<sup>2</sup> a menos de 20%; en el 2004 llegó a la cifra ínfima de 8%;<sup>3</sup> en el primer semestre del 2005 se recuperó ligeramente hasta superar el 30%; y, curiosamente, en las últimas semanas de su gobierno sobrepasó, en Lima y Callao, el 50%.

Estas paradojas, conviene recordarlo, no son exclusivamente nacionales. Como lo demuestra un informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo,<sup>4</sup> toda América Latina se enfrenta a un escenario de democracias electorales que parecen consolidarse en medio de una pobreza que crece en números absolutos y adquiere un creciente carácter étnico,<sup>5</sup> así como niveles de desigualdad que se profundizan, aumentando la insatisfacción ciudadana con la democracia y la política, y trayendo consiguientemente un efecto

---

<sup>1</sup> El presente artículo es una ampliación de otro previo, "Crecimiento económico, crisis de la democracia y conflictividad social. Notas para un balance del toledismo", publicado en *Perú hoy. Democracia inconclusa: transición y crecimiento*, Desco, Lima, 2006.

<sup>2</sup> Ése fue el porcentaje más alto que le adjudicaron las encuestadoras en agosto del 2001.

<sup>3</sup> La encuesta de Apoyo Opinión y Mercado del 15 y 16 de julio del 2004 recogió ese índice de aprobación a la gestión del gobierno del presidente Toledo, mientras que, al mismo tiempo, informó de un 88% de desaprobación.

<sup>4</sup> PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD): *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, PNUD, Lima, 2006.

<sup>5</sup> Un reciente estudio del Banco Mundial, *Relaciones de pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos*, señala que la población indígena percibe, en promedio, entre 46% y 60% de los ingresos de quienes no son indígenas.



desestabilizador. Ciertamente, nuestro país muestra particularidades y rasgos propios, pero se inscribe en este contexto general.

Entre el 2001 y el 2005 hay por lo menos tres factores que marcan la gestión del gobierno que concluye y que merecen una especial atención, dado que, desde nuestra perspectiva, establecen las principales tendencias del mediano plazo: a) un crecimiento económico de “base estrecha” y “sin calidad”, asociado a altos niveles de desigualdad e incapaz de responder a las demandas de empleo; b) una democracia anclada en un sistema político frágil y con escasa capacidad de representación, que se debilitó aún más por la inconsistencia del toledismo y por la incapacidad de autorreforma de los partidos políticos; y c) una fuerte crisis de integración social, de raíces seculares, que alentó una importante conflictividad social manifestada en distintas protestas, movilizaciones y estallidos sociales de intensidad variable, que no fueron ni previstos ni atendidos por el gobierno.

### 1. América Latina como contexto

La situación de América Latina y la democracia constituyen un marco necesario para la reflexión: un continente que en los últimos sesenta años vivió cambios bruscos y pendulares entre democracia y dictadura, influidos por la guerra fría, la apertura tras la segunda guerra mundial, la revolución cubana y la Alianza para el Progreso. La generalización de democracias liberales, que combinaron elecciones libres y restricciones económicas, en el escenario de la posguerra fría y luego de la caída del muro de Berlín, enfrentó a la región a dos momentos distintos: el uno, de hegemonía del modelo neoliberal y los partidos de derecha; el otro, que vivimos hoy, agotado el Consenso de Washington, con una importante tendencia a gobiernos de centroizquierda e izquierda que resultan de los malos resultados ultraliberales y que tienen más espacios que ocupar que propuestas que ofrecer, en medio de un clima de escepticismo y descreimiento sobre la democracia y sobre la propia política.

Tales gobiernos — que no constituyen un bloque homogéneo ni llegan a tener posturas compartidas sobre asuntos neurálgicos como la apertura comercial o los ámbitos del cambio interno— son muchas veces parte de una radicalidad que se expresa antes en el lenguaje y el estilo que en el perfil de sus medidas. Herederos del deterioro económico y social que se produjo entre 1982 y el 2000 — 221 millones de pobres y una desigualdad creciente —, deben hacer frente a una enorme heterogeneidad social y productiva, pero también a la concentración territorial de pobreza y desigualdad internas, con la consiguiente polarización social, lo que los enfrenta a una agenda social en la que se resolverá su futuro, que tiene como punto central la superación de la pobreza y la construcción de relaciones más equitativas.

En un contexto global en el cual la región dejó de ser un referente, asistimos al fin de la viejas imágenes bolivariana y cepalina de una América Unida, lo que obliga a nuestra integración para hacer frente a un sistema internacional unipolar en lo militar y lo comunicacional, aunque multipolar en lo económico y lo político. En este contexto, la democracia no es capaz ya de legitimar el orden social ni de producir otro distinto; parece abrirse un nuevo ciclo en el cual, entre los distintos retos que se plantean, destacan por lo menos tres: a) cómo se cambia un orden injusto y desigual por otro más justo y más igualitario; b) cómo se construye una democracia estable y fuertemente institucionalizada, capaz de soportar el conflicto que, seguramente, se derivará del proceso de cambio de orden; y c) cómo se enriquece el debate público acerca de la organización de nuestras sociedades y de los modos más justos y equitativos de gobernarlas. Responder a tales cuestiones nos confronta con una nueva gramática política que debe estar fundada en la pluralidad, la existencia de lo público y la diversidad, reconociendo que asistimos simultáneamente a un agotamiento severo de la representación y a la recomposición de movimientos sociales que desarrollan formas particulares de invadir la esfera de la política en medio de una gran fragmentación. La situación del continente,

en resumen, nos confronta con temas clásicos que se hacen recurrentes aunque adquieren nuevos contenidos: cambio social y cambio político, que ya no revolución; continuidad o ruptura; régimen político e inclusión; pobreza y democracia. Todo ello en un marco de democracias inconclusas y capitalismo inacabados.

### *La especificidad andina*

Más allá de la opinión que se tenga sobre los procesos que están ocurriendo en los distintos países que la conforman, las naciones de la región andina aparecen como el eslabón más débil de una cadena mayor que hoy conforman los países sudamericanos. Recordemos que el documento sobre la Estrategia Nacional de Seguridad de Estados Unidos (2002), identifica alrededor de treinta “estados fallidos” en el mundo, entre los que nos encontramos los países andinos.

No debe extrañarnos, pues, que se hable de la región como de aquélla en la que se está incubando, desde hace buen tiempo, una gran crisis de “governabilidad”, entendida ésta como el equilibrio entre los límites potencialmente deseables para el crecimiento económico y los límites potencialmente deseables para la extensión de la democracia política. En otras palabras, en la subregión se observa una fuerte contradicción entre el subsistema político y el económico. Mientras que el segundo trata a los trabajadores como mercancías, el primero los trata como ciudadanos, es decir, como iguales y, por lo tanto, como sujetos de derechos, capaces de demandar y participar. De ahí, pues, que el subsistema político — derrotado el estado populista y afirmado el imperio excluyente del mercado — no pueda garantizar los derechos y ampliar la participación, tareas centrales para la legitimación y la reproducción del orden capitalista.

Razones para este tipo de señalamientos no faltan: de diez presidentes regionales que no han terminado su mandato, siete son andinos (tres en Ecuador, dos en Bolivia, uno

en el Perú y uno en Venezuela); por si fuera poco, si hay una “subregión” en la cual los llamados líderes “antisistémicos” (lo sean o lo parezcan) son una “amenaza internacional”, ésa es la andina: Hugo Chávez, Evo Morales y, en esa mirada, Ollanta Humala, son buenos ejemplos. Para no caer en tal tipo de lectura — máxime si creemos que, siendo importante, la cuestión de la gobernabilidad con apellido democrático y preocupación por el buen gobierno incluidos no puede llevarnos a renegar de nuestros lentes para leer el mundo a partir del conflicto —, conviene hacer otro recorrido que reconozca la especificidad de la subregión, en la que, entre otros, encontramos algunos rasgos destacables:<sup>6</sup>

- ***Una crisis del estado (Perú, Ecuador y Bolivia)*** que es mayor que en el resto de la región, porque las reformas neoliberales destruyeron el viejo estado que surgió después de la crisis de la década de 1930, pero fueron incapaces de construir otro equivalente, ni en términos de inclusión ni en términos políticos; esto es, mediaciones económicas, sociales, políticas y discursivas con las que el estado se relacione con la sociedad. Así, el único vínculo entre ambos han sido las políticas sociales focalizadas, que convirtieron a los “pobres” en actores pasivos del desarrollo al definirlos como carenciados y no como expresión de una relación social entre los distintos grupos que componen una sociedad. El resultado, qué duda cabe, es una fractura profunda entre el estado y la sociedad, expresada en la deslegitimación del primero y en la desorganización política de la segunda.
- ***El incremento de la pobreza y la desigualdad ha sido más acentuado que en el resto del continente y tiene un claro carácter étnico.*** La pobreza en la subregión va de 48,6% en Venezuela, a 62,4% en Bolivia. Mientras que en los últimos quince años la pobreza extrema disminuyó ligeramente en América Central (de 30% a 29%) y en el Cono Sur (de 24% a 19%), aumentó en la región

<sup>6</sup> Sobre el particular ver Alberto ADRIANZÉN: “Las paradojas de la integración”, en OXFAM (editor), *Pobreza y desarrollo en el Perú. Informe anual 2005-2006*, OXFAM, Lima, 2006.

andina (de 25% a 31%). La población indígena, de acuerdo con el estudio del Banco Mundial ya citado,<sup>7</sup> percibe en promedio entre 46% y 60% de quienes no son indígenas, lo que da un carácter étnico a la pobreza.

La exclusión social y económica de sectores significativos de la población de la mayoría de países de la región — a pesar de los procesos de reforma agraria vividos en el Perú y Bolivia — constituye uno de los elementos más saltantes de la desigualdad que la caracteriza y profundiza la separación entre campo y ciudad.

- *La crisis de representación política es mayor en la subregión andina* que en el resto de países de la región. Ello se demuestra con el carácter explosivo de listas electorales y partidos políticos que se observa en Ecuador, Bolivia, Colombia y Perú, donde éste es un buen ejemplo: 36 partidos nacionales legalmente inscritos, 23 candidaturas presidenciales y más de 20 partidos regionales. También se demuestra con el desprestigio de la clase política y las instituciones del régimen democrático y con las consecuencias del fin del bipartidismo que se observan en Venezuela y Colombia. Sobre este asunto, baste con señalar que sólo 22% de los venezolanos, 21% de los colombianos, 11% de los peruanos, 7% de los bolivianos y 6% de los ecuatorianos declaraban confiar en los partidos políticos.<sup>8</sup>
- *La desafección por la democracia y la pérdida de apoyo a ésta es mayor* que en otras regiones. A partir del 2001, especialmente en el Perú y Ecuador, descendieron aceleradamente los índices de satisfacción con la democracia y las preferencias por ella. Así, la satisfacción con la democracia registra en la región niveles de satisfacción que oscilan entre

42% en Venezuela y 7% en el Perú; 21,8% en promedio en la región frente a 9% en América Latina.<sup>9</sup> A esta desafección se añade la desconfianza que se observa en el sistema electoral: 49% de los venezolanos creen que en su país hay elecciones limpias, 27% de los colombianos, 20% de los ecuatorianos, 18% de los bolivianos y 13% de los peruanos...<sup>10</sup>

- *El papel de la región andina en la política exterior norteamericana*, que tiene, sin ninguna duda, un carácter especial. El conflicto armado colombiano, la producción de coca y la asociación que se hace de ésta con el narcotráfico, el sentido y las orientaciones del gobierno de Chávez y más recientemente del de Evo Morales frente a los intereses norteamericanos, son parte neurálgica de las preocupaciones norteamericanas. Desde hace poco más de dos décadas, el país del Norte viene gastando miles de millones de dólares tratando de detener el flujo de drogas ilegales y asistir a las fuerzas de seguridad y a las fuerzas armadas de la región en su lucha contra el narcotráfico, el terror y la insurgencia, así como en promover su visión de los derechos humanos, el libre mercado y la consolidación democrática. Los analistas norteamericanos, incluso los que son críticos a la acción de su gobierno, entienden que la crisis de seguridad andina es la más significativa del hemisferio occidental, lo que hace que la formulación y aplicación de las políticas de seguridad hemisférica en la región estén fuertemente articuladas al desarrollo de la lucha contra las drogas y el terrorismo. Tras el 11 de septiembre, los principales instrumentos norteamericanos en este terreno — el Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina — vieron diluirse los pocos límites que establecían entre lucha contrainsurgente y lucha antinarcóticos.

<sup>7</sup> BANCO MUNDIAL: *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos*, Washington DF, 2006.

<sup>8</sup> IDEA INTERNACIONAL-TRANSPARENCIA: *Democracia en la región andina, los telones de fondo*, Ágora Democrática, Lima, 2006.

<sup>9</sup> IDEA INTERNACIONAL-TRANSPARENCIA: *ibídem*.

<sup>10</sup> CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO: *Informe Latinobarómetro 2005*, Santiago de Chile, 2005.

## 2. La economía: crecimiento sin calidad, con desigualdad y desempleo

### *Una nueva fase expansiva*

Durante el año 2005, la economía peruana siguió viviendo la nueva fase expansiva que se inició el segundo semestre del 2001. El crecimiento del producto bruto interno (PBI) alcanzó el 6,67% en relación con el año anterior y, con ello, la tasa más alta desde 1997, cuando alcanzó el 6,84%. Esta mejora se sustentó en el comportamiento dinámico de todos los sectores económicos, incluso de la actividad agropecuaria, que alcanzó un incremento del 4,8%. En los últimos cinco años el PBI del país creció en total 20%.

La evolución positiva de la economía se vio estimulada por un contexto mundial

favorable, así como por la aceleración de la demanda interna y la puesta en marcha de nuevos proyectos como el de Camisea y los distintos programas habitacionales. Dicha fase expansiva se afirmó al sostenerse en el aumento de la demanda externa (incremento de las exportaciones), en tanto que el crecimiento de la demanda interna (inversión privada) y del consumo privado estuvieron por debajo del incremento del PBI: 5,7% y 4,4% respectivamente.

De la revisión de las grandes cifras económicas del quinquenio concluido, que consigna el cuadro 1, resulta inevitable pensar que el país puede estar entrando a un ciclo de crecimiento relativamente largo,<sup>11</sup> en el que, sin embargo, se observan notorios problemas, que trataremos más adelante.

**Cuadro 1.**  
**Las grandes cifras de la economía peruana 2000-2005**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Producción-Real</b>						
PBI (miles de millones de nuevos soles)	185,4	188,3	198,9	211,5	234,3	257,5
PBI (variación porcentual real)	2,9	0,2	4,9	4,0	4,8	6,3
Producto bruto interno por habitante (dólares)	2.048	2.037	2.114	2.239	2.478	2.786
<b>Sector externo-Balanza de pagos</b>						
Balanza comercial (millones de dólares)	-411	-195	292	836	2.793	4.790
Exportaciones (millones de dólares)	6.955	7.026	7.714	9.091	12.617	16.900
Importaciones (millones de dólares)	7.366	7.221	7.422	8.255	9.824	12.110
<b>Sector público no financiero</b>						
Presión fiscal (porcentaje del PBI)	14,9	14,4	14,4	14,9	15,1	15,9
Presión tributaria (porcentaje del PBI)	12,3	12,5	12,1	13,0	13,3	13,8
Resultado primario (porcentaje del PBI)	-0,8	-0,2	-0,1	0,4	1,0	1,3
<b>Saldo de deuda pública</b>						
Externa (porcentaje del PBI)	35,9	35	36,6	37,5	35,6	28,8
Interna (porcentaje del PBI)	9,5	10,7	10,3	10,0	5,5	9,7
Total (porcentaje del PBI)	45,4	45,7	46,9	47,5	45,1	38,5

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

<sup>11</sup> Esta opinión es compartida por varios economistas, entre los que destacan Efraín Gonzales de Olarte y Félix Jiménez. Este último sostiene incluso, en sucesivos artículos periodísticos, que se han producido modificaciones significativas en el propio modelo económico.

El PBI no es, sin embargo, el indicador más adecuado para entender qué ocurre con los ingresos de la población, dado que incluye los pagos que se hacen a factores externos (intereses de deuda y remesas de utilidades). En el cuadro 2, que propone una aproximación complementaria al tema, se puede observar la diferencia entre el crecimiento del PBI (14,3%) y el del producto

nacional bruto (PNB) (11%), que responde a los pagos a los factores externos, que han pasado de 344 millones de dólares a 2.304 millones, que salieron tanto por el incremento de las remesas de utilidades de las empresas extranjeras cuanto por los pagos de la deuda externa. Los pagos a los factores del exterior llegaron a 5% del PBI el 2004, y su promedio de la última década se ubicó en 3%.

**Cuadro 2.**  
**Crecimiento 2002-2004 del PBI, PNB e ingreso nacional**

	2002	2003	2004	2002-2004
PBI	4 ,9	4	4 ,8	14 ,3%
PNB	4 ,4	3	3 ,2	11,0%
Ingreso Nacional Bruto	4 ,6	3 ,4	5 ,3	13 ,9%

Fuente: *Memoria del Banco Central de Reserva del Perú*, 2004.

Los cuadros 1 y 2 muestran una pauta seguida por la economía durante el toledismo: mientras que el valor de las exportaciones creció en 36,7% y las importaciones aumentaron en valor 23% (una demanda menor que la posible), se orientó al desarrollo de la economía nacional un porcentaje relativamente bajo de las divisas resultantes de las exportaciones, y se dedicó parte de ellas a fines distintos a la reactivación económica.

En el 2005 las exportaciones totales crecieron en 33,6%, alcanzando los 17.002,6 millones de dólares,<sup>12</sup> lo que constituye un récord histórico. Como es obvio dados los precios internacionales, el sector más dinámico fue el minero: alcanzó los 9.182 millones de dólares.<sup>13</sup> Si bien la minería mantiene el liderazgo de las exportaciones, hay que destacar el crecimiento de la actividad manufacturera y, en menor medida, de segmentos

del sector agropecuario. Por el lado de las exportaciones no tradicionales, los sectores con importante crecimiento fueron el textil (82%), el agropecuario (150%), el químico (162%) y el sidero-metalúrgico y joyería (80%). También observaron importantes incrementos el sector maderas y papeles (104%), el pesquero (84%) y el de minerales no metálicos (155%).

#### *Un modelo económico primario exportador y de servicios: sus cuellos de botella*

En sentido estricto, según Gonzales de Olarte<sup>14</sup> y otros economistas, la gestión de Toledo consolidó un nuevo modelo que reemplaza al anterior — primario exportador semiindustrial — por uno primario exportador y de servicios, fundado a partir de las privatizaciones, con financiamiento mayoritario de capitales extranjeros, que genera efectos de articulación

<sup>12</sup> MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, 2006.

<sup>13</sup> El sector minero ha sido el más dinámico entre los años 2001 y 2005 al crecer a un ritmo anual de 24%, contribuyendo en 61% al crecimiento de las exportaciones durante ese período. Los productos más dinámicos fueron el cobre (234% en el período), el oro (151%) y el molibdeno (3.474%). Se observaron importantes avances también en los casos del zinc (56%), el estaño (66%), la plata refinada (51%) y el hierro (223%). Los avances son resultado tanto del incremento internacional de precios como del aumento de volúmenes.

<sup>14</sup> Efraín GONZALES DE OLARTE: "Desarrollo integrador, descentralizado y exportador", ensayo presentado en el VIII Diálogo Democrático organizado por el Grupo Propuesta Ciudadana en junio del 2006. Este texto forma parte de la presente publicación.

sectorial pobres porque no produce empleo ni tiene efectos multiplicadores en los territorios involucrados. Adicionalmente, los servicios producidos, al ser “no transables”, carecen de articulaciones importantes con sus entornos rurales y regionales, lo que hace que las ciudades que los producen no sean focos de dinamismo regional.

El modelo, como se desprende de las cifras presentadas, permite un crecimiento importante con un contexto internacional favorable, pero de calidad. Mientras que el PBI creció en 20%, la pobreza sólo se redujo en 2,7% (de 54,3% a 51,6%), por lo que a este ritmo requeriríamos cuarenta años para reducirla a la mitad. A pesar de los buenos resultados de los últimos años, se evidencia, una vez más, el divorcio absoluto que existe entre las dimensiones macro y micro, entre la

economía y la gente, y ello pese a que entre los años 2000 y 2005 se destinó en promedio 25% del presupuesto público al gasto social, que se incrementó a un promedio cercano al 8% anual. Este divorcio guarda relación, sin duda, con algunas opciones asumidas en la política económica: la reducción gradual del coeficiente de endeudamiento, la búsqueda de una menor vulnerabilidad en el contexto financiero internacional y, especialmente, la decisión de “blindar” la inversión extranjera como la única vía para atraerla y garantizarla. Para entender el alcance de estas prioridades es útil observar el gasto anual ejecutado del presupuesto de la república durante los últimos cinco años, en el que se observa con claridad el crecimiento de los gastos por servicio de deuda, así como el significativo decrecimiento de los gastos de capital (ver el cuadro 3).

**Cuadro 3.**  
**Gasto anual ejecutado del presupuesto de la república**  
**(en millones de dólares)**

Año	Gasto corriente		Gasto de capital		Servicio de deuda		TOTAL	
	Dólares	Porcentaje	Dólares	Porcentaje	Dólares	Porcentaje	Dólares	Porcentaje
2000	4.603	57	1.498	18	2.018	25	8.119	100
2001	6.699	67	1.302	13	2.024	20	10.024	100
2002	6.819	68	1.118	11	2.108	21	10.045	100
2003	7.344	61	1.756	15	2.871	24	11.971	100
2004	8.335	65	1.368	11	3.189	25	12.893	100
2005	8.239	61	1.369	10	3.967	29	13.575	100
<b>Promedio</b>	<b>7.007</b>	<b>63</b>	<b>1.402</b>	<b>13</b>	<b>2.696</b>	<b>24</b>	<b>11.105</b>	<b>100</b>

En lo que hace a la situación del empleo, recordemos que el crecimiento inercial de la población económicamente activa (PEA) es de 3,5%, mientras que la relación empleo/producto es de 0,5% porque la inversión de los últimos años se concentró en los sectores minería, petróleo, electricidad, telecomunicaciones, servicios financieros y servicios comerciales, que no inciden en la generación de empleos. Esto obliga a que, para mantener estable la tasa de desempleo abierta, se necesite un crecimiento de 7%, bastante por encima del que se observó el 2005 y del que se prevé hasta el 2008.

La inversión pública, que podría impulsar actividades más intensivas en empleo, actúa hace años como variable de ajuste, privilegiando la reducción del déficit fiscal. El resultado es que el gobierno mantuvo la altísima segmentación del mercado laboral: 68% del empleo es informal,<sup>15</sup> mientras que el desempleo abierto mantiene una tasa cercana al 10%, aunque ligeramente por debajo del promedio regional. Si observamos la evolución del PBI por tipo de ingreso, constatamos que la tendencia a la baja en la participación de los salarios que se iniciara a mediados de la década de 1970, cuando llegaba a 50% del

<sup>15</sup> Juan CHACALTANA, “Empleo y regulación laboral en el Perú”, en *Boletín Economía y Sociedad* 55, Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), Lima, marzo del 2005.

PBI, continuó. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática, entre 1991 y el 2004 la misma cayó de 30,1% a 22,9%. Como es obvio, lo contrario ocurrió con las ganancias, que en el mismo período crecieron de 52,7% a 60,6% del PBI, mientras que los impuestos y la depreciación se mantuvieron prácticamente en los mismos rangos. En otras palabras, durante la gestión toledista se mantuvo claramente una lógica que viene desde antaño, que consiste en trasladar los ingresos del trabajo hacia las ganancias del capital.

En el medio rural, la confirmación de un modelo de modernización agraria sustentado en las exportaciones marchó en la práctica, los últimos cinco años, en desmedro de la agricultura orientada al mercado interno, que es la que concentra al mayor número de productores y comunidades campesinas del país. Dado que las áreas rurales representan un tercio de la población total del país que confronta altos y seculares niveles de exclusión y pobreza (76,4% y 49,7% de pobreza extrema), esta opción del gobierno explica en buena cuenta el “estancamiento” de su situación.

La pobreza rural, por cierto, presenta diferencias históricas según las regiones geográficas, asociadas a su disposición de capital humano, a la integración a mercados y al acceso a bienes y servicios públicos. Las mismas se mantuvieron, si no se agravaron, como resultado de las orientaciones predominantes para el agro: así, la incidencia de pobreza en la sierra rural (81%) y en la selva rural (71%) resulta bastante más alta que la que se observa en la costa rural (62%). En general, en el medio rural —y como consecuencia de este modelo que se inició en la década de 1990 con el fujimorismo y se mantuvo los últimos cinco años con ligeras variantes— se constatan distintos efectos, entre los que

destacan los siguientes: a) una tendencia a la concentración, aún moderada, de la propiedad de la tierra;<sup>16</sup> b) una centralización de las inversiones en las empresas agroexportadoras, que les permitió modernizar su gestión, profundizando la distancia entre éstas y los demás productores, incluidos los de la costa, que orientan su producción al mercado interno; y c) la profundización de la brecha entre aquellas empresas y las demás. Como resultado final, por si fuera necesario decirlo, el modelo terminó afirmándose como excluyente e incapaz de estimular el desarrollo rural.

A pesar de los signos evidentes de las limitaciones del modelo económico primario exportador y de servicios que se afirmó en los últimos quince años en el país, así como de los distintos “cuellos de botella” que éste muestra —deuda externa crecientemente impagable,<sup>17</sup> incremento de la desigualdad, que alcanzó el 0,55 según el coeficiente de Gini,<sup>18</sup> y estancamiento de la pobreza—, la política económica del toledismo ratificó el dogmatismo ortodoxo predominante y se reafirmó en tres apuestas centrales: a) la conclusión y la firma del tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos;<sup>19</sup> b) el privilegio a los grandes actores empresariales y a los grandes proyectos de exportación; y c) el mantenimiento de una lógica de ajuste fiscal para que éste pase de -1,8% a -0,7% del PBI en el período 2003-2007.

En síntesis, hay que señalar que ni el gobierno aprovechó una coyuntura favorable para expandir la inversión pública y el gasto social (crecimiento económico, altos precios internacionales y apreciación de la moneda), ni la oposición tuvo propuestas alternativas, a diferencia de lo ocurrido en Argentina y Uruguay, donde los críticos del modelo impulsan la idea del “país productivo”. El

<sup>16</sup> Fernando Eguren estima que aproximadamente 10% de las tierras de cultivo de la costa están en manos de empresas de 500 o más hectáreas de extensión. Ver Fernando EGUREN: “Un modelo de modernización agraria que prolonga la pobreza”, en OXFAM (editor), *Pobreza y desarrollo en el Perú. Informe anual 2005-2006*, OXFAM, Lima, 2006.

<sup>17</sup> Al final del 2005 la deuda pública total del país (externa e interna) ascendía a 30.033 millones de dólares.

<sup>18</sup> PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO: *Informe de Desarrollo Humano*, PNUD, Lima, 2004.

<sup>19</sup> Al respecto, véase Luis SIRUMBAL: “Perú: entre la integración y el libre comercio”, en Desco (editor): *Perú hoy: los mil días de Toledo*, Desco, Lima, 2004.

corolario es una coyuntura económica de recuperación con desempleo, sustentada en una base vulnerable por su concentración, su incapacidad para generar empleo, la indiferencia ambiental que supone y su enorme dependencia del contexto internacional, a pesar de los esfuerzos desplegados en sentido contrario. Adicionalmente, constatamos la conformación de un contexto institucional para la inversión hecho para favorecer a determinados sectores, y una estructura distributiva que protege el incremento de las ganancias sobre los salarios y una distribución del ingreso que es de las más desiguales de América Latina.<sup>20</sup>

En este escenario, la eventual firma del TLC, tras la cual están el gobierno y los principales sectores empresariales,<sup>21</sup> tendría un impacto neto sobre el empleo de no más de 18.000 puestos de trabajo.<sup>22</sup> Los sectores más sensibles – agro y textil/confecciones – sólo serían viables si fortalecen articulaciones intersectoriales, cadenas productivas y eslabonamientos. A pesar de ello, algunos sectores como el agro andino (maíz, cebada y trigo) se verían fuertemente afectados por las importaciones de Estados Unidos. Los más perjudicados serán los sectores de menor desarrollo relativo – las microempresas y el agro –, que son los que absorben mayor cantidad de mano de obra pero de bajos ingresos.<sup>23</sup> Esos mismos sectores son los que se verían más severamente afectados por el impacto del TLC sobre la salud. Aunque distintos estudios muestran que el efecto más grave sobre el precio de los medicamentos se produciría entre los años 2011 y 2017, desde el primer año éstos tendrían un

incremento de 9,6%, lo que significaría que en los cinco primeros años del TLC, entre 700.000 y 900.000 personas quedarían fuera de la atención de salud.<sup>24</sup>

En resumen, de mantenerse la misma política económica, salvo que se produzcan cambios dramáticos en la economía mundial que no parecen previsibles en el corto plazo, el escenario económico peruano seguirá siendo de crecimiento de “base estrecha” con algunos “bolsones de progreso”, profundizándose la exclusión de amplios sectores de la población y la creciente dualización que ya observamos hoy día.

### 3. El sistema político: democracia débil y crisis de representación

El país vivió los últimos cinco años en medio de una transición democrática bloqueada por la debilidad y la fragilidad institucional, pero también por la incapacidad de autorreforma del sistema de partidos, que se mantuvo severamente erosionado, como lo demuestran distintos indicadores: a) somos el país con mayor volatilidad electoral del último período democrático de la región (44,6% frente a 23,2% de América Latina); b) somos el segundo país con mayor volatilidad de los escaños controlados por los principales partidos (52,2% frente a 24,7% regional); y c) somos el segundo país con menos afinidad de los ciudadanos con los partidos. Todo esto hace que seamos la nación con el menor índice de institucionalización de los partidos políticos, y con el mayor y más persistente cuestionamiento a los políticos y a la política en general.

<sup>20</sup> David DE FERRANTI, Guillermo PERRY, FRANCISCO H. G. FERREIRA y Michael WALTON: *Desigualdad en América Latina y el Caribe. ¿Ruptura con historia?*, Banco Mundial, Washington, 2003.

<sup>21</sup> Si bien hay una creciente resistencia social, es claro que ésta sigue siendo fuertemente sectorial y carece de impacto en la opinión pública que, sin información, se mantiene en su mayoría favorable a la firma del Tratado.

<sup>22</sup> Bruno SEMINARIO y Oswaldo MOLINA: *El impacto del TLC sobre el empleo*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Lima, 2004.

<sup>23</sup> Julio GAMERO: “El empleo en el 2004: punto de inflexión o de reflexión”, en OXFAM, *Pobreza y desarrollo, Informe 2004-2005*. OXFAM, Lima, 2005.

<sup>24</sup> MINISTERIO DE SALUD (MINSAL): *Evaluación de los potenciales efectos sobre acceso a medicamentos del TLC que se negocia con los EEUU de América*, MINSAL, Lima, 2005.



Nuestra precariedad institucional, como es obvio, tampoco ha sido remontada. El congreso de la república, el poder judicial, el sistema electoral, el estado en suma (parte significativa de éste), es cada vez más débil e incompetente, más distante de la gente y objeto permanente de la pequeña corrupción. El grado de confianza en las distintas instituciones es apenas un pálido reflejo de esta situación. En este escenario, el Ministerio de Economía y Finanzas se ratificó como el gran poder fáctico, el garante de la subordinación de la política a la economía y el “ordenador” último de un estado exánime, incapaz – por su debilidad y la de los partidos políticos – siquiera de garantizar una aceptable negociación de demandas y conflictos sociales en años de crecimiento económico. Esta situación, cabe consignarlo, se vio significativamente incrementada por la bajísima aceptación de la gestión presidencial.

#### *La incapacidad para reformar el estado*

Una de las frustraciones mayores generada por la gestión toledista tiene que ver con la reforma del estado, habida cuenta de que entre sus compromisos centrales estuvieron su modernización y democratización, lo que suponía un conjunto de cambios institucionales que lo hicieran más efectivo y más próximo a la gente. Tal oferta, que suponía deshacer las alianzas políticas tradicionales y construir otras distintas para hacerla posible, naufragó casi desde el inicio porque el Presidente no advirtió la precariedad de su organización política, ni la inexistencia de un sistema integrado de partidos, y optó por establecer una alianza entre Perú Posible y el Frente Independiente Moralizador como mecanismo para resolver las relaciones entre el ejecutivo y el congreso,<sup>25</sup> desaprovechando así la oportunidad de realizar la reforma del estado y de su relación con la sociedad, como no la tuvo ningún gobernante elegido antes. Los distintos desafíos que debían abordarse en esta materia – modernización de la admi-

nistración pública, planeamiento estratégico, reorganización del sector defensa, seguridad interior, lucha contra la corrupción, reorganización del poder judicial, descentralización, etcétera – fueron asumidos sin mayor estrategia y con muy poca convicción, al extremo que puede afirmarse que la descentralización fue la única reforma estatal de significación.

En lo que hace a la modernización de la administración pública, con la conducción del premier Roberto Dañino (2001-2002) se intentó poner orden en el sector público, en el que conviven distintos regímenes laborales y administrativos, como punto de partida para fortalecer la formulación e implementación de políticas nacionales y sectoriales, mejorar la gestión de recursos humanos, avanzar hacia el gobierno electrónico e implementar una nueva política de compras estatales. El esfuerzo, a pesar de la importancia crucial del tema, terminó, en sentido estricto, en un parto de los montes, al extremo que, a la fecha, el congreso de la república no ha aprobado siquiera la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo ni la Ley del Empleo Público.

La discusión nacional sobre el planeamiento estratégico se retomó en el marco del proceso de descentralización y regionalización que se iniciara el 2001. El Acuerdo Nacional, que nació en julio del 2001 y se suscribió un año después, definió como una de las políticas de consenso prioritarias el “impulsar las acciones del estado sobre la base de un planeamiento estratégico que oriente los recursos y concerte las acciones necesarias para alcanzar los objetivos de desarrollo nacional”.<sup>26</sup> La Comisión de Alto Nivel creada por el gobierno propuso, finalmente, un sistema y un Centro de Planeamiento Estratégico como conducción de aquél. El proyecto, trabado inicialmente por el propio consejo de ministros y posteriormente por el congreso de la república, finalmente fue aprobado el 2005, aunque aún no cuenta con partida presupuestal ni con un

<sup>25</sup> Romeo Grompone desarrolla con lucidez este argumento, que es parte de la fragmentación política que caracteriza a nuestro país. Ver ROMEPONE: *La escisión inevitable. Partidos y movimientos en el Perú actual*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 2005.

<sup>26</sup> Acuerdo Nacional, Quinta Política de Estado, Lima, julio, 2002.

responsable nombrado, lo que demuestra la pobre importancia que se asigna a la continuidad de las políticas públicas.

Toledo tuvo la gran posibilidad de reformar las fuerzas armadas porque los militares, al inicio de su gestión, enfrentaban un escenario que les era desfavorable: afectada su imagen por los delitos de varios de sus mandos superiores durante el fujimorismo y cuestionada por las responsabilidades que tuvieron en la guerra interna. La Ley Orgánica del Ministerio de Defensa (2002) avanzó en la posibilidad del control civil sobre los militares, pero el gobierno no pudo doblegar las resistencias de los mandos castrenses a los cambios; para peor, posteriormente el ejecutivo distorsionó en distintas oportunidades la política de ascensos de los altos mandos, subordinándola a una lógica clientelista impulsada por el propio Presidente.<sup>27</sup> Otro tanto ocurrió con los cambios que se pretendió implementar en el Ministerio del Interior. Los ministros Fernando Rospigliosi y Gino Costa pretendieron denunciar los múltiples casos de corrupción y abuso que se instalaron en el sector, procediendo a su modernización y racionalización administrativa, además de fortalecer sus vínculos con las municipalidades y reformar la instrucción de los policías. De la misma manera que en el caso del sector defensa, el presidente Toledo cedió a las presiones y a las resistencias internas, y terminó por desactivar las modificaciones que trataron de implementar los ministros mencionados.

La suerte de la lucha contra la corrupción no fue mejor. En la práctica, el gobierno de Perú Posible desactivó las bases del sistema empezadas a constituir durante la gestión del presidente Valentín Paniagua. Debilitada inicialmente la Procuraduría General en sus atribuciones y procedimientos, la sucesión de importantes escándalos políticos —la falsificación de las firmas de Perú Posible o el caso Almeyda y la compra de Backus & Jhonston— que tocaban el nervio del go-

bierno, terminó por desbaratar el sistema. La vinculación de distintas figuras del entorno familiar del Presidente en diversos casos de corrupción y hasta en otros delitos comunes, así como el comportamiento de varios congresistas ligados al partido de gobierno, terminaron sosteniendo la imagen de una gestión que naufragó en materia de corrupción. Por lo demás, el protagonismo que mantuvieron estos años distintos personajes ligados al fujimontesinismo terminó por demostrar el fracaso más dramático en materia institucional del gobierno que concluye el 28 de julio. A dicha valoración abonó de manera decisiva la nula reforma del poder judicial, que estuvo sistemáticamente en el ojo de la tormenta y afectó, a través del Consejo Nacional de la Magistratura, otros campos de la acción pública, como ocurriera en el caso de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).<sup>28</sup>

Por último, está el asunto de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR), constituida también por el gobierno de transición y ampliada en su composición por el propio presidente Toledo. Sus recomendaciones, presentadas en agosto del 2003, focalizaban su atención en tres campos: a) la judicialización de casos representativos de violaciones a los derechos humanos; b) la creación de un programa de reparaciones; y c) una reforma del estado para vincularlo mejor con la sociedad y promover políticas inclusivas para los grupos secularmente postergados. De los 47 casos presentados por la CVR al Ministerio Público para su judicialización, avanzan lentamente apenas 22, en medio de una fuerte ofensiva política castrense lanzada a fines del 2005, que involucró a figuras importantes del gobierno, como el premier Pedro Pablo Kuczynski, que tuvo su punto más alto en la propuesta del congresista Luis Iberico (Frente Independiente Moralizador) para amnistiar a los militares “procesados indebidamente”. En lo que se refiere a las reparaciones, aunque se creó una Comisión Multisectorial de Alto Nivel (2004)

<sup>27</sup> Sobre el tema de las fuerzas armadas ver INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL (IDL): *Los nudos de la defensa. Enredos y desenredos para una política pública en democracia*, IDL, Lima, 2005.

<sup>28</sup> Nos referimos, por ejemplo, a la manera poco transparente y confusa mediante la cual se descalificó a Fernando Tuesta del concurso que le habría permitido seguir al frente de dicho organismo.

y se aprobó el Plan Integral de Reparaciones, el consejo respectivo aún no funciona y el estado ha destinado apenas 10 millones de soles para esta materia, cuando se estimaba que se requerían por lo menos 100 millones de soles para iniciar el proceso.

La resistencia a las medidas necesarias para vincular al estado con los grupos postergados se explica por las dificultades de la gestión que concluye para enfrentar las inercias burocráticas y el funcionamiento de sectores importantes de la administración; pero se entienden más cabalmente por la falta de voluntad política y de compromiso real del gobierno. En consecuencia, la descentralización, de la que no nos ocuparemos en este texto,<sup>29</sup> termina como la única reforma estatal de significación. Esto, a pesar de que surgió improvisadamente a partir de un anuncio del Presidente en el congreso, cuando se carecía de ideas claras sobre sus objetivos más precisos y su diseño institucional.

En síntesis, la incapacidad exhibida por el ejecutivo durante los últimos cinco años, marcados por constantes marchas y contramarchas y por la falta de estrategias claras y compartidas, deja al futuro gobierno una tarea grande en esta materia, en condiciones menos favorables, sin duda, que las que tuviera el presidente Toledo. En este resultado, es innegable, influyó la propia inseguridad del mandatario, que mantuvo relaciones conflictivas con los ministros que adquirieron protagonismo en estas materias (Roberto Dañino, Fernando Rospigliosi, Gino Costa, Beatriz Merino, etcétera).

### *Unas líneas sobre el congreso de la república*

En todo este proceso, el congreso de la república, el partido de gobierno y las agrupaciones de la oposición tuvieron una responsabi-

lidad sustantiva. Más allá de las debilidades que se derivan de la fragmentación política y de la escasa cohesión interna de los partidos – de los tres grupos políticos principales el APRA es el único que no sufrió deserciones: Perú Posible eligió 47 representantes y terminó con 34; Unidad Nacional eligió 17 y concluyó con 11 –, la representación parlamentaria de ese período hizo méritos sobrados para contribuir con el desprestigio de las instituciones y el mayor deterioro de su imagen.

Fuertemente marcada por su carácter corporativo, que se expresó en reiteradas ocasiones alrededor de temas como las remuneraciones de sus miembros, la producción legislativa del congreso – su función principal, aunque exageradamente profusa – fue de escasa calidad. Entre julio del 2001 y diciembre del 2005, el parlamento aprobó 4.116 normas (2 decretos legislativos, 3,703 leyes, 212 resoluciones legislativas y 199 resoluciones legislativas del congreso)<sup>30</sup> que contribuyeron a la innecesaria “inflación” normativa, pero también al desprestigio de la institución.<sup>31</sup>

Más allá de un inicial esfuerzo por “acercarse” a la ciudadanía mediante distintas oficinas departamentales, fue muy poco el contacto efectivo que mantuvo con aquella, aunque las audiencias públicas, las conferencias y las convocatorias a la sociedad civil se multiplicaron de manera significativa. En lo que hace a su relación con el ejecutivo, el congreso que concluyó su labor el 28 de julio, más allá de su afán frecuente de control político – manera en la que se entendió la función fiscalizadora – y de un tono innecesariamente altisonante porque en general no tuvo ni iniciativas ni propuestas alternativas, tuvo escasos focos de tensión real, que se expresaron fundamentalmente en algunas leyes que fueron

<sup>29</sup> Para un balance detallado del proceso de descentralización, ver Javier AZPUR: La descentralización y la participación en el proceso de construcción de la democracia, en Desco (editor): *Perú hoy. Democracia inconclusa: transición y crecimiento*, Desco, Lima, 2006.

<sup>30</sup> <[www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe)>.

<sup>31</sup> Recordemos, por ejemplo, que en más de cuatro oportunidades se denunció el “plagio” de normas de otros países.

promulgadas por el congreso contra la opinión del ejecutivo.

### *La inoperancia de los partidos políticos*

En general, los partidos políticos funcionaron estos últimos años básicamente como franquicias políticas. Las agrupaciones “nacionales y con historia” (APRA, Acción Popular, Partido Popular Cristiano), aunque con matices, se ratificaron débiles, muy limeñas en su funcionamiento, con un asentamiento limitado y con escasos cuadros “territoriales”. Esto fortaleció la acción de los “operadores” políticos locales que en los últimos quince años hacen política “independiente” y “pragmática”, reforzando un estilo clientelar en algunos casos y confrontacional en otros. Todo esto contribuyó a que figuras como la de Alberto Fujimori y candidaturas aparentemente antisistémicas como la de Ollanta Humala se mantengan como opciones políticas importantes, planteando una incertidumbre mayor sobre el futuro de la democracia porque el país no logra escapar del círculo vicioso entre debilidad institucional y liderazgos fuertes.

El robustecimiento del centro político como discurso durante estos últimos años es la mejor muestra del total debilitamiento de los perfiles programáticos y las identidades políticas de los partidos. Antes que una estrategia electoral, refleja la inexistencia de proyectos políticos de cambio claros y articulados. En general, las agrupaciones políticas mayores apuntaron a mantener el rumbo de la economía y a concentrarse en manejar mejor el vínculo mediático con la sociedad, sin preocuparse, por ejemplo, por la indispensable reforma del estado. Sin una izquierda socialdemócrata fuerte y sin una izquierda radical electoralmente consistente, el espectro político del país se trasladó tanto hacia la centroderecha cuanto a la lógica supuestamente antisistémica, debilitándose aún más el sistema político debido a la uniformidad de las posiciones predominantes y al vacío de representación para un grupo significativo de peruanos y peruanas.

El partido de gobierno, Perú Posible, mostró durante sus cinco años gobierno los

grandes límites de los movimientos aluvionales. Sin programa y sin doctrina, su interés se centró fuertemente en ocupar posiciones en el ejecutivo y en acceder a puestos de trabajo en la administración pública, compitiendo con los asesores presidenciales y con una élite vinculada a distintas corrientes de opinión de la cual el Presidente reclutaba a los principales funcionarios públicos. Atravesada toda la gestión por un conflicto permanente entre los “históricos” –poco calificados– y los “advenedizos” –indispensables para gobernar–, el partido del Presidente vivió administrando sucesivas rencillas y pugnas internas, las más de las veces por pequeñas posiciones de poder. El liderazgo del Presidente sobre su agrupación fue disminuyendo, aunque éste, cada vez con más dificultades, logró imponer su criterio en una organización que careció de institucionalidad todo este tiempo.

El APRA, que contaba con 28 congresistas, 12 presidentes regionales y 235 congresistas, y era por tanto la principal fuerza opositora, con el liderazgo indiscutido de Alan García, intentó su modernización y relanzamiento que debió expresarse en un nuevo programa mínimo, la adecuación de la estructura organizativa y la democratización integral del partido. Distintos eventos de la agrupación de Alfonso Ugarte avanzaron en esa perspectiva. La renovación e institucionalización del partido, si bien cambió su estructura organizativa y ratificó su presencia territorial, no fue capaz de elegir, como estaba previsto y anunciado, un(a) secretario(a) general. Los conflictos internos, que no pudieron ser escondidos a la prensa, y la competencia por un liderazgo distinto al de García terminaron con la designación de un colectivo que frenó los intereses, seguramente legítimos, de Jorge del Castillo, Mercedes Cabanillas y Mauricio Mulder, entre varios otros. La presidencia indiscutida e indiscutible de García, sin nadie que le haga sombra, fue el costo de una decisión adoptada para evitar tensiones mayores en Alfonso Ugarte. Fue también el reconocimiento de la gran distancia existente entre Alan y los otros dirigentes apristas.

La modernización programática no avanzó mucho, tampoco. El partido no mos-

tró ofertas particulares para el país y, antes que en desarrollar propuestas para los temas centrales, su esfuerzo estuvo concentrado en cómo mantener y ampliar las posiciones de poder que ocupan. La indefinición fue una constante. Así, frente a la suscripción del TLC con Estados Unidos oscilaron entre la oposición —Luis Zúñiga, directivo de la Convención Nacional del Agro Peruano (CONVEAGRO), y la congresista Elvira de la Puente fueron activos integrantes de la campaña “TLC Así No” —, la simpatía —expresada por Jorge del Castillo en declaraciones a los medios— y la crítica moderada —personificada en el propio Alan García—. La prédica aprista del 2001, que tuvo entre sus banderas centrales el control del abuso de los monopolios, la reconstrucción de la agricultura y la administración de justicia, fue languideciendo en la gestión parlamentaria. Durante los cinco años, en consecuencia, el APRA mantuvo la adhesión estable de su militancia y simultáneamente aceitó su maquinaria electoral para superar el fuerte rechazo que generaba, en particular su líder, entre amplios sectores de la población. Como se desprende de los resultados de las elecciones presidenciales del 4 de junio, su intento fue exitoso.

El Partido Popular Cristiano, por su parte, bajo el terco liderazgo de Lourdes Flores, no logró nunca consolidar Unidad Nacional, agrupación que durante los últimos cinco años pareció guiada por los particulares cálculos políticos de representantes como José Barba, Rafael Rey, Ántero Flores Aráoz o el propio alcalde de Lima, Luis Castañeda. El socialcristianismo se disolvió virtualmente en una alianza con actores poco representativos y con agenda propia. Resultó incapaz de moderar sus discursos y de emprender una conducción partidaria que fuera más allá de lo mediático. El esfuerzo tardío de Lourdes Flores por acercarse, físicamente y en mensaje, al electorado, fue insuficiente para cambiar la imagen de una agrupación que durante la gestión toledista apareció como centralmente preocupada por el orden y por atraer la inversión privada.

En el caso de Acción Popular, los últimos cinco años hicieron evidente que las antiguas capas medias que impulsaron la agrupación habían perdido toda vigencia en el país, como resultado de los cambios que se sucedieron durante las últimas décadas. Su principal activo fue la figura de Valentín Paniagua, asociada a la digna gestión que hizo durante el gobierno de transición. Sin liderazgo ni propuestas propias, el partido de Fernando Belaúnde languideció en medio de los silencios y la abstención de su principal dirigente, carente de capacidad para incidir en la marcha de los acontecimientos del país.

Los intentos de la izquierda por reagruparse resultaron inconsistentes. La izquierda tradicional, finalmente agrupada en el Movimiento Nueva Izquierda, vinculada al gremio de los maestros, algunas universidades públicas y sectores de las rondas campesinas, se hizo visible en determinados momentos de protesta y movilización social, a partir de una “especialización gremial”,<sup>32</sup> con ámbitos de influencia limitados. El Partido Socialista y el Partido por la Democracia Social, por su parte, intentaron impulsar una renovación fuertemente anclada en algunas experiencias locales, que no logró convertirse en nacional, no pudo resolver el desafío de la renovación de generaciones ni consiguió borrar la distancia entre los técnicos y profesionales que militan en esos proyectos y la movilización social que se dio en el país. En este escenario, los denominados “partidos regionales”, que despertaron alguna expectativa en el marco de las elecciones del 2002, exhibieron el límite de su estrategia, que implicó, en la mayoría de los casos, mostrar una influencia local como base de una negociación, marcada siempre por la desconfianza, con agrupaciones políticas mayores. Más allá de la figura de Yehude Simon, la única que adquirió cierta proyección nacional, la mayoría de estos afanes —varios de ellos alentados por viejos liderazgos izquierdistas— terminaron atrincherándose en su simple presencia local.

La Ley de Partidos Políticos, aprobada en el reciente período parlamentario, más

<sup>32</sup> Tomamos esta caracterización de Romeo Grompone.

allá de sus aciertos y limitaciones, no puede resolver el comportamiento concreto de los partidos políticos, su incapacidad de representar a una sociedad cada vez más distanciada y crítica de su accionar. Al cabo de cinco años, la debilidad y la falta de interés de las agrupaciones partidarias por elaborar políticas nacionales y organizarse en el conjunto del territorio deja abierta la posibilidad de recomposición o surgimiento, los próximos años, de corrientes radicales como el etnocacerismo o el propio Sendero Luminoso.

#### 4. La conflictividad social y la crisis de integración social

##### *Alta conflictividad social con escasa articulación*

Durante los últimos años, las protestas sociales se incrementaron de manera significativa y se convirtieron en un factor más que afecta la gobernabilidad del país. Aquéllas suponen una multiplicación de demandas de distintos grupos con una mínima articulación entre sus integrantes, que levantan exigencias sectoriales, reivindicativas y de corto plazo, expresando un estado de ánimo y de protesta antes que una propuesta. En general, no buscaron articulación con otros sectores sociales ni pretendieron darle sentido más amplio a sus demandas, por lo que la sucesión de las mismas no impactó significativamente en el poder, aunque varias de las explosiones que se sucedieron hasta el 2005 contribuyeron a instaurar la sensación de ingobernabilidad e incapacidad del estado, que se mantuvo como el vértice de la mayoría de conflictos.

De acuerdo con el carácter de las demandas que los motivaron, se multiplicaron seis tipos de conflicto:<sup>33</sup> a) la demanda sindical, que se reactivó lentamente; b) las exigencias de los trabajadores estatales, especialmente los vinculados a los sectores salud, justicia y educación; c) las movilizaciones de los cocaleros contra las políticas de desarrollo alternativo y sustitución de cultivos; d) los

conflictos entre la población de distintas localidades del país y diversas autoridades públicas, especialmente municipales; e) las disputas crecientes en varias universidades; y f) los conflictos ambientales entre comunidades campesinas y los habitantes de diversas localidades y distintas empresas mineras que operan en ellas.

La movilización social “nacional” más significativa que se produjo entre los años 2001 y 2005 fue el paro nacional del 14 de julio del 2004. Convocado por la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), contó con el concurso de otras organizaciones nacionales como la Coordinadora de Frentes Regionales, la Confederación Campesina del Perú, la Confederación Nacional Agraria y el Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú (SUTEP). Como fue señalado en distintos análisis,<sup>34</sup> la sumatoria de distintos sectores con sus propias plataformas hizo de aquél varios paros simultáneos. La plataforma con la que la CGTP convocó a la medida de lucha, centralmente política, exigía cambios en el modelo macroeconómico, una estrategia de integración regional distinta, la convocatoria a una asamblea constituyente como salida de la crisis política, la profundización de la descentralización y distintas políticas sectoriales. Ni ésa ni las otras plataformas iban más allá de la protesta, ni parecían capaces de crear las bases políticas y desarrollar términos concretos para una negociación significativa con el modelo económico, lo que hacía de la paralización más una protesta que un programa. La protesta no fue el éxito que reclamaron sus promotores ni el fracaso que anunció el gobierno.

La protesta más significativa, por su lado, fue la paralización de Arequipa contra la privatización de la Empresa de Generación Eléctrica de Arequipa (EGASA) y la Empresa de Generación Eléctrica del Sur (EGESUR), el año 2002. Más allá de su cobertura, que alcanzó todo el sur del país —además de

<sup>33</sup> Para mayor información al respecto ver Eduardo TOCHE: “La protesta social durante el toledismo”, en Desco (editor), Perú hoy: los mil días de Toledo, Desco, Lima, 2004. Ver también Romeo GROMPONE: *La escisión inevitable. Partidos y movimientos en el Perú actual*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 2005.

<sup>34</sup> Eduardo BALLÓN: “Los mil y un paros”, en *Quehacer 148*, Desco, Lima, mayo-julio, 2004.

Apurímac, Ayacucho y Loreto —, hay que destacar que fue quizá el único momento de articulación entre liderazgos sociales y dirigentes políticos, en el que, como resultado, se establecieron límites a la gestión futura del gobierno en materia de servicios públicos.

Paradójicamente, éstos y otros conflictos sociales evidenciaron una doble situación: a) la incapacidad absoluta del estado y del gobierno de prevenir y resolver parte significativa de los conflictos que se sucedieron, que frecuentemente se “radicalizaron” ante esta incapacidad; y b) la gran complejidad de la situación social del país, que habla en buena medida de la crisis de integración social que vivimos, porque el crecimiento de la protesta social se basó en conflictos fragmentados, sin capacidad ni pretensión de articulación y carente de propuesta. Dicho sea de paso, esto no supone negar la existencia de nuevos movimientos sociales de clara raíz territorial y su eventual capacidad de promover liderazgos sociales distintos.

Entre los conflictos que se sucedieron, los más visibles son los que surgieron entre distintas poblaciones y autoridades públicas —73 conflictos, que involucraron 21 departamentos, 20 provincias y 49 distritos, solamente en el último año—, debido a la radicalidad de las medidas: toma temporal de locales públicos (36%), distintas formas de enfrentamiento directo con la fuerza pública (63%), bloqueo de vías de comunicación (18%) e incluso retención de personas (20 casos).

Más allá de los motivos aducidos, en la raíz de estos conflictos encontramos varias razones: desde las estructurales, ligadas a la secular exclusión y el abandono de muchas áreas a las que sólo se les presta atención en caso extremo, hasta otras que resultan de las enormes limitaciones de representación y de capacidad de gestión de las municipalidades. En general, el gobierno mostró una incapacidad creciente para atender estos conflictos, lo

que alentaba la desconfianza de la población en los plazos y procedimientos legales para atenderlos,<sup>35</sup> al punto de llegar a desenlaces trágicos como el de Ilave. Las autoridades locales y regionales pueden ser elegidas con votaciones muy pobres. Los gobiernos de estas circunscripciones giran alrededor del alcalde, y la construcción de consensos y de participación ciudadana no tiene importancia en este esquema que alienta la constitución de escenarios polarizados. Independientemente del resultado obtenido, los vencedores tienen mayoría en los órganos de gobierno, donde los representantes de las minorías carecen de capacidad de fiscalización.

Estas movilizaciones muestran simultáneamente los efectos negativos de la disputa entre grupos de poder local, muchas veces motivados por controlar los recursos y las influencias que dichas posiciones les permiten, tanto como por la fragilidad de los mecanismos de participación ciudadana, que, más allá de sus problemas de diseño, evidenciaron la fragmentación y dispersión de nuestra sociedad civil. Finalmente, la mayoría de estos casos hace ostensible la crisis de representación y legitimidad de los partidos políticos, ausentes en amplias zonas del país e incapaces de articular intereses sociales diversos.

Buena parte de los conflictos ambientales también se dieron en espacios locales. La minería es un componente central del modelo económico y lo seguirá siendo.<sup>36</sup> Por las características de esta actividad, pero también por su larga historia de enfrentamiento con la agricultura y con las comunidades campesinas, resulta obvia su conflictividad. Porque no todos los conflictos fueron similares y porque tenían distintas motivaciones —incumplimiento de acuerdos, defensa de recursos naturales, freno a exploraciones mineras, demanda de mayores recursos del canon— no llegaron a generar una movilización nacional ni lograron poner el tema en el centro de la agenda nacional. A pesar de la radicalidad y

<sup>35</sup> Octavo Informe de la Defensoría del Pueblo al Congreso de la República 2004-2005, p. 291.

<sup>36</sup> Actualmente hay por lo menos veinticinco grandes proyectos de inversión minera en cartera previstos para el período 2007-2011. Éstos suman una inversión estimada de 9.970 millones de dólares y se ubican en Cajamarca (6), Moquegua (2), Cusco (2), Ica (1), Piura (4), Áncash (1), Apurímac (4), Junín (1), Pasco (2) y La Libertad (2).

la multiplicidad de los enfrentamientos (Majaz, Cerro Quílish, Tintaya, Tambogrande y otros), la debilidad de las organizaciones campesinas nacionales conspiró contra dicha posibilidad. En general, el esquema de tales conflictos fue el mismo. Tras la intransigencia inicial de las autoridades y de las empresas, se sucedieron enfrentamientos directos que pasaron luego a mesas de negociación que en varios casos encontraron soluciones parciales a los enfrentamientos. Ciertamente algunos conflictos mineros, como el de Tambogrande, se resolvieron violentamente.

Un tercer eje de conflictividad social fue el problema de la coca. Particularmente difícil y complejo por las grandes limitaciones que existen para su solución, el tema sigue involucrando a miles de campesinos comprometidos con la producción de la hoja pero muy alejados de los beneficios de su comercio ilegal.<sup>37</sup> Agrupados en varias organizaciones, durante estos cinco años los productores tuvieron prioridades y discursos diversos. Mientras que en Puno y Cusco, más vinculados a los gremios campesinos, orientaron sus demandas a la Empresa Nacional de la Coca, en el valle del río Apurímac-Ene y en el Alto Huallaga se concentraron en cuestionar las políticas de desarrollo alternativo vigentes y su vinculación con Estados Unidos. Las posiciones más radicales, que sostienen la total libertad para el cultivo de la coca, ganaron espacio y visibilidad en este tiempo. Aunque nunca lograron articularse en una organización nacional, los gremios cocaleros y sus respectivos liderazgos, frecuentemente en competencia, tienen como punto de partida común el reconocimiento del carácter sagrado de la hoja como parte de una herencia cultural, lo que puede contribuir a imprimirle un carácter étnico a este sector.

De lo dicho hasta acá es previsible que las tensiones y los conflictos que se sucederán en los próximos años —y seguramente

se instrumentarán en un sentido y otro— son varias y complejas: a) el conflicto redistributivo, con sus múltiples caras (lucha sindical, demanda de recursos para regiones y localidades pero también conflictos intraestatales por la necesidad de contar con mayores recursos) seguramente se agudizará, dada la lógica de la política económica; b) el conflicto ambiental, que se expresará en el enfrentamiento recurrente y radical entre comunidades campesinas y poblaciones enteras y las empresas mineras, acicateado por el afán desmedido de maximización de las ganancias que seguirán mostrando aquéllas; c) el conflicto cocalero, que no tiene salida, dado el fracaso de las políticas de sustitución de cultivos; y d) los conflictos derivados del proceso de descentralización, que previsiblemente girarán alrededor de la integración de regiones, las transferencias y la descentralización fiscal.

#### *La sociedad y su interacción con el sistema político*

En este escenario, queda claro que la interacción de los actores sociales con el sistema político nacional fue relativamente pobre. No se puede desconocer que, al establecer el Acuerdo Nacional como un espacio de diálogo y de definición consensual de políticas públicas de corto y mediano plazo, el gobierno del presidente Toledo expresaba una voluntad en esa perspectiva.<sup>38</sup> La participación de la CGTP, así como de la Coordinadora de Frentes Regionales, incorporó a algunos actores sociales populares que compartieron ese espacio con la representación empresarial que se da a través de la Sociedad Nacional de Industrias (SNI), la Confederación de Industriales y Empresarios Privados (CONFIEP), y la representación de las Cámaras de Comercio. El Acuerdo Nacional, sin embargo, estuvo lejos de servir como canal de discusión y orientación de los principales conflictos que afectan al país, y devino en un espacio de

<sup>37</sup> Anahí DURÁN: "El movimiento cocalero y su (in)existencia en el Perú. Itinerario de desencuentros en el río Apurímac", en *Bulletin de l'Institut Français d'Etudes Andines* 34, IFEA, Lima, 2005.

<sup>38</sup> Como en muchos otros casos, se trataba de una voluntad contradictoria. La gestión del presidente Toledo imprimió rápidamente a este espacio un carácter instrumental, factor que contribuyó a su inutilidad práctica. Los partidos políticos —y no sólo el PPC, que abandonó dicho espacio— le dieron también escasa importancia.



intercambio de puntos de vista con escasa o nula influencia en las políticas públicas.

Del conjunto de actores sociales, los que mantienen una interacción más directa con el sistema político son, sin duda, los empresarios. Tanto desde sus organizaciones gremiales –CONFIEP y Sociedad Nacional de Industrias, fundamentalmente– cuanto desde las vinculaciones que mantienen con distintas parcelas del sistema político, en tanto distintos grupos económicos, su capacidad de negociación/presión es ostensiblemente mayor que la de cualquier otro sector. En general, queda claro que entre los actores sociales no empresariales, quienes tuvieron mayor capacidad de interlocución con el estado y el sistema político fueron la CGTP y CONVEAGRO. En el primer caso, la central sindical, a pesar de encontrarse fuertemente debilitada en su capacidad de representación y de movilización,<sup>39</sup> apareció –seguramente por su tradición– como un vértice ordenador de las principales organizaciones sociales del país. CONVEAGRO, por su parte, es una plataforma del sector agrario en la que participan tanto las organizaciones de medianos productores cuanto las más clásicamente campesinas –la Confederación Campesina del Perú y la Confederación Nacional Agraria–,<sup>40</sup> que logró una interlocución privilegiada con sucesivos ministros de Agricultura y que mostró cierta capacidad de presión durante el proceso de negociación del TLC. En cualquier caso, ambas organizaciones negociaron recurrentemente con el estado formando claramente parte del sistema político nacional.

Con un peso fuertemente sectorial y con relaciones muy contradictorias con el sistema político, encontramos varias organizaciones sectoriales como el Sindicato Unificado de Trabajadores en la Educación del Perú (SUTEP) y la Confederación Nacional de Productores Agropecuarios de las Cuencas

Cocaleras del Perú. Su interlocución se limitó fuertemente a la negociación de sus conflictos, la que por lo general se dio una vez desatados aquéllos. Con un estilo fuertemente confrontacional, estas organizaciones, más allá de la representatividad que pueden tener (especialmente el SUTEP), en sentido estricto se autoperciben en los márgenes del sistema político y se encuentran entre los críticos sistemáticos de “la democracia”. El conjunto de organizaciones agrupadas en el Frente de Productores Agrarios y Comunidades del Perú reunió coyunturalmente a un conjunto de organizaciones sectoriales de escasa o nula representatividad (con la excepción de la Confederación Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería) que, sin embargo, desarrollaron algunas acciones directas bastante radicales –bloqueo de carreteras, ocupación de locales, enfrentamiento con la policía– que les dieron alguna visibilidad. Convencidos de la “utilidad” de sus métodos para obtener resultados, en general no estuvieron interesados en la interlocución con el sistema político, del que desconfían grandemente.

Más complejo, sin duda, es el tema de las movilizaciones regionales y locales. Si bien la Coordinadora de Frentes Regionales agrupa a las principales organizaciones regionales (Arequipa, Cusco, Áncash, Loreto, Cajamarca), su capacidad de representarlas fue totalmente limitada y su vinculación con los diversos movimientos locales fue prácticamente nula. La debilidad del Consejo Nacional de Descentralización, órgano encargado de la conducción del proceso, que no incorpora una participación municipal significativa ni incluye en su composición a la sociedad civil, conspiró también contra la canalización más efectiva de tales demandas, que encuentran en la radicalidad el vehículo más efectivo para su visibilidad nacional a través de los medios de comunicación de masas.

<sup>39</sup> Especialistas de la Organización Internacional del Trabajo señalan que la CGTP debe reunir a no más de 75.000 trabajadores sindicalizados, incluyendo la Federación de Construcción Civil. A inicios de la década de 1980, la Central declaraba tener más de un millón de afiliados.

<sup>40</sup> Ninguna de las organizaciones campesinas clásicas, CCP y CNA, tiene capacidad propia significativa. La primera se debilitó aún más tras los conflictos que resultaron de su último Congreso Nacional de fines del 2005.

Cabe señalar, en general, que la enorme fragmentación de la sociedad civil nacional afectó las posibilidades de interlocución de los actores sociales, mayoritariamente débiles, con el sistema político nacional. El desinterés de los partidos políticos y su desvinculación de los actores sociales es otro factor que atentó contra esta posibilidad. El caso Ilave resulta bastante ilustrativo en este sentido: durante 26 días la población de esta provincia fronteriza, que tiene más de 70.000 habitantes, se movilizó y “capturó” la ciudad para exigir la renuncia del alcalde y las autoridades municipales sin que el estado, pero tampoco la sociedad civil nacional, se involucrara en la resolución del conflicto a pesar de su ostensible y creciente gravedad.<sup>41</sup>

Es claro que este panorama no se modificará necesariamente durante los próximos años. Las debilidades de buena parte de estos actores tienen que ver con las relaciones que se establecen entre estado, mercado y sociedad en el marco del actual modelo económico. Salvo que desde la política surja un impulso muy fuerte de cambio, capaz de alentar su articulación — posibilidad que no se vislumbra en el mediano plazo — difícilmente estos actores sociales interactuarán con el sistema político de manera muy distinta a como lo vienen haciendo hasta ahora. En un contexto político futuro, que eventualmente tendrá un fuerte sesgo de “orden y autoridad” durante los próximos años, la interacción que se plantea será fundamentalmente “defensiva”, algunos sectores sociales movilizándose dentro de los marcos de la democracia, y otros desde sus extramuros pero con limitada capacidad de impacto.

## 5. Los resultados electorales y el nuevo escenario político

En una contienda en la que participaron 23 candidatos (de los 36 partidos legalmente registrados), los resultados de la primera vuelta electoral consagraron claros ganadores y perdedores. Entre los primeros, el más importante, sin duda, Ollanta Humala, que

devino en un jugador político de la mayor importancia aunque con el gran desafío de convertir en organización lo que hoy es movilización masiva y votación aluvional pero poco articulada. El corrupto Alberto Fujimori, desde su cómoda detención chilena, fue el segundo ganador: su agrupación, Alianza por el Futuro, al obtener 16 congresistas, le acerca cada vez más la posibilidad de “negociar” su impunidad. Al lograr pasar a la segunda vuelta, el APRA se ratificó como el único partido que merece el nombre de tal y aseguró virtualmente su triunfo posterior. Finalmente, hay que llamar la atención sobre Reconstrucción Nacional, partido de los evangélicos, que al pasar la valla electoral expresa el proyecto de un movimiento político construido desde la década pasada basándose en la disciplina de la religión.

Entre los perdedores, lo más significativo es la derrota de Unidad Nacional, la coalición de la derecha tradicional, que, tal como ocurriera en las elecciones del 2001, finalmente naufragó a pesar de sus recursos y del apoyo irrestricto de la mayoría de los medios de comunicación de masas y las encuestadoras. Pero perdió también Acción Popular, el partido del ex presidente Paniagua, que con su incapacidad para construir una articulación de centroizquierda demostró que su gestión en la transición (2000-2001) fue apenas un accidente feliz. Con ellos, finalmente, perdieron también la izquierda y el partido del gobierno. La primera, que participó con tres agrupaciones distintas (Concertación Democrática, Partido Socialista y Nueva Izquierda), descubrió tarde que las propuestas programáticas y el discurso más o menos renovado no bastan para recuperar la relación con la gente que perdieron a inicios de la década de 1990. Perú Posible, por su parte, salvó la valla electoral a duras penas y quedó reducido a su mínima expresión, como era previsible. Conviene señalar que entre los perdedores hubo también importantes líderes de movimientos sociales y regionales clásicos (movimiento sindical, magisterial, campesino y frentes regionales),

<sup>41</sup> Sobre este caso ver Carlos Iván DEGREGORI: *Ilave: desafío de la gobernabilidad, la democracia participativa y la descentralización*, Cuadernos Descentralistas 13, Grupo Propuesta Ciudadana, Lima, 2004.

que postularon al congreso de la república sin ningún éxito.

### *El humalismo*

Las principales sorpresas de la segunda vuelta, en un escenario fuertemente polarizado, fueron el crecimiento de Ollanta Humala sin necesidad de moderar su posición (de 30,61% a 47,37%), así como uno de los porcentajes más bajos de votos blancos y viciados registrados en nuestra historia electoral. Entre la primera y la segunda vuelta, el nacionalista creció significativamente en Amazonas, San Martín, Cajamarca, Tumbes, Loreto, Junín y Ayacucho, obtuvo un muy alto apoyo (entre 64% y 83%) en Arequipa, Puno, Huancaavelica, Apurímac, Huánuco y Ayacucho, y se ratificó como un fenómeno que expresa distintas cosas. Para entender en su cabal magnitud el dato “nuevo” de este resultado – Ollanta Humala –, es preciso aproximarse al fenómeno desde tres ángulos: el contexto internacional en el que se inscriben las elecciones peruanas, el sentido que expresa Humala y tanto la composición política como el discurso que porta.

En términos del contexto general, recordemos que los comicios en el país se dieron, como ya hemos señalado, en el marco del agotamiento, si no del fin, del Consenso de Washington, en medio de la heterogénea y desigual “izquierdización”<sup>42</sup> de los gobiernos de la región (Chile, Brasil, Bolivia, Uruguay, Venezuela) y de su electorado<sup>43</sup> (El Salvador, México, Nicaragua, Colombia) y en un escenario de polarización múltiple y compleja en

el que emergen otros grupos sociales y otras historias personales,<sup>44</sup> cambiando las mediaciones históricas y el *establishment* instalado en el continente.

En ese contexto, Humala expresa los distintos “malestares” que se observan en la sociedad peruana. Los más pobres y excluidos encontraron en la radicalidad de sus gestos el principal argumento: no usa nunca vestimenta formal, tiene un discurso confrontacional y habló durante toda su campaña desde ellos y no hacia o para ellos, como hicieron los otros candidatos. Quienes rechazan a la clase política lo vieron como el único competidor significativo que aparecía desde fuera del sistema político<sup>45</sup> – un militar retirado que, para mejor, se había alzado en armas el año 2000, en teoría contra la corrupción fujimorista – y que ni cuidaba sus formas ni hablaba su lenguaje. Simultáneamente, por su propia condición de militar y porque su movimiento está asentado en reservistas del ejército peruano, por demás pobres y excluidos, Humala aparecía, sin necesidad de decirlo, como una promesa de orden y autoridad en una sociedad en la que la seguridad es una preocupación creciente en la agenda de la gente. Esta imagen, combinada con un discurso que identificó en el “modelo económico neoliberal” la causa de los males peruanos y el “enemigo” a derrotar, constituyeron razones centrales de su éxito. Su búsqueda de asociación explícita a la “izquierdización” regional (visitó a Kirchner, Lula, Morales y Chávez) le dio réditos, aunque el ostensible padrino de Chávez y su grosera y torpe intromisión en el proceso

<sup>42</sup> Es evidente que se trata de gobiernos distintos. No sostenemos que Michelle Bachelet y Hugo Chávez suponen proyectos de estado ni de sociedad similares. Con el término aludimos a las percepciones más gruesas de la opinión pública internacional, pero también a gobiernos que, de una manera u otra, modifican las relaciones de poder en sus respectivas sociedades.

<sup>43</sup> Con la misma lógica del señalamiento anterior aludimos a la importante presencia electoral de la “izquierda” que se expresa, por ejemplo, en la intención de voto por el Polo Democrático Alternativo (Colombia), el Partido de la Revolución Democrática (México), el triunfo del Frente en la Municipalidad de San Salvador o las posibilidades sandinistas en Nicaragua. No desconocemos las particularidades de cada proceso y de cada país.

<sup>44</sup> Evo Morales es un excelente ejemplo: indígena, con bajo nivel de instrucción, líder sindical de los cocaleros y con una historia desde los márgenes.

<sup>45</sup> En el caso de los candidatos de izquierda, todos, independientemente de su innegable valía personal, cargaban con el peso de ser parte del sistema político. La una fue ministra y funcionaria pública; el segundo fue congresista durante más de veinte años, mientras que el tercero es el dirigente sempiterno del maoísmo nacional.

peruano le generaron nuevas resistencias, incluso en sectores de su electorado.

En otras palabras, Humala aprovechó la incapacidad de autorreforma y modernización de los partidos políticos (en especial del APRA y la izquierda), la enorme frustración causada por la gestión del presidente Toledo, que comprometió al sistema de partidos tradicional, dada su incapacidad para enfrentarla, así como su acertada lectura de la conflictividad social del país, que se convirtió en uno de los centros de su discurso. Con tales elementos, no necesitó de mayor propuesta programática (su programa fue conocido recién treinta días antes de las elecciones), y logró posicionar su imagen y su gestualidad como la alternativa que “buscan/demandan” desde hace años, amplios sectores de nuestra sociedad.

¿Significa todo lo anterior que Ollanta es una “creación” de la gente que busca un liderazgo fuerte, como lo fuera Fujimori en su momento? Humala y el Partido Nacionalista Peruano son simultáneamente un “inventor” de la población y una construcción social y política. No olvidemos que, tras el alzamiento del año 2000, los hermanos Humala –Ollanta y especialmente Antauro– organizaron un movimiento de reservistas que recorrieron el país durante cinco años difundiendo sus ideas en el semanario *Ollanta*, que les permitió una relación sistemática con la población; recordemos que produjeron un hecho político de indudable impacto e interpelación al estado y la sociedad –la captura de una comisaría en Andahuaylas y la muerte de cinco policías– “ganando” importante visibilidad en los medios de comunicación.

En todo este proceso, Ollanta Humala, conviene señalarlo, se “benefició” y aprovechó la desproporcionada campaña mediática en su contra. Como no se había visto antes en nuestra historia, los medios de comunicación cerraron filas en su contra durante toda

la campaña y lo anatemizaron de manera despiadada, acusándolo de distintos hechos, los más de ellos aún no demostrados. El resultado fue el opuesto al buscado: su candidatura creció y, convertido en “víctima”, generó entre sectores del electorado más simpatía que rechazo, demostrando una vez más la enorme incapacidad de los medios para construir una opinión pública más o menos consistente en una sociedad como la nuestra.

Autodefinido como nacionalista, Humala lo que demuestra es la ambigüedad y la precariedad de su discurso. Si bien durante el período preelectoral el comandante se distanció del llamado “nacionalismo etnocacerista”, discurso racista, excluyente y autoritario creado por su padre,<sup>46</sup> enarbolado por su familia e inicialmente hecho propio por el movimiento de reservistas, el contenido de “su” nacionalismo no es claro y parece aludir fundamentalmente a un estado fuerte, capaz de defender la soberanía nacional, sustentado en fuerzas armadas modernas y profesionales, así como en un control significativo de los recursos nacionales. Un estado que organiza y regula a una sociedad “participativa” capaz de controlarlo. Su apelación recurrente a la figura del general Juan Velasco Alvarado parece mostrar el modelo que lo orienta.

Sus propuestas programáticas no son particularmente radicales. Organizadas por técnicos y profesionales que militaron en la izquierda en el pasado, son menos estructuradas que las que plantearan al país otras fuerzas –tanto el Partido Socialista como la Concertación Descentralista–, de las que “tomaron prestados” distintos elementos. Nociones como expropiación o estatización están ausentes de su oferta electoral y su mayor radicalidad económica llega hasta la revisión de los contratos de estabilidad tributaria de la explotación de minerales e hidrocarburos, sosteniendo su interés y apertura a la inversión extranjera.

<sup>46</sup> Isaac Humala, el padre, es un abogado provinciano que fue cercano al Partido Comunista Peruano. Personaje complejo, educó a sus hijos para que lleguen al gobierno desde las fuerzas armadas, intentando hacerlos militares. Reivindicando la superioridad de la civilización incaica, creó el etnocacerismo, que supone, entre otras cosas, la superioridad de la “raza cobriza” que sería la mayoritaria del país. Dotado de un discurso autoritario, bautizó a sus hijos con nombres quechuas o griegos (Ollanta significa ‘el que todo lo puede’) y simultáneamente los educó en los colegios de las élites limeñas.

El sustento organizativo de Ollanta Humala ha sido una alianza electoral entre su partido y Unión por el Perú, frente político articulado por Javier Pérez de Cuéllar para enfrentar a Fujimori en 1995, que hoy no es más que una franquicia electoral que se benefició grandemente de su vínculo con un candidato "potente". En ese espacio se articularon personas y grupos de distinta historia política y personal: allí convergen antiguos militantes de la izquierda que controlan la propuesta programática; ex militares que estuvieron vinculados al fujimorismo y eventualmente a la violación de derechos humanos, que son parte del entorno más directo y cerrado del propio Humala; ex funcionarios del propio fujimorismo; empresarios que mantuvieron en el tiempo vinculaciones sucesivas con Izquierda Unida, el APRA y Toledo; caciques políticos regionales<sup>47</sup> cuyo interés fundamental se limita a llegar al congreso de la república. En resumidas cuentas, un mosaico grande y contradictorio.

Como es obvio, esa variedad se expresó en las listas parlamentarias y en los congresistas que finalmente han resultado electos (47 de 120). Los hay dirigentes del movimiento cocalero, ex militantes de distintos partidos, pequeños empresarios en dificultades bancarias, técnicos y profesionales reconocidos, deportistas exitosos, etcétera. La pregunta de fondo, después del 4 de junio e independientemente del resultado electoral, es qué posibilidades de convertirse en un partido político real, con capacidad de representar y articular, tiene esta compleja amalgama. Los indicios que existen hasta hoy para responder esta interrogante abonan a favor del escepticismo.

#### *El APRA y su triunfo en la segunda vuelta*

Como ya hemos señalado en este texto, el proceso interno aprista entre el 2001 y el 2005 fue sumamente limitado. Aunque en la primera vuelta obtuvieron un porcentaje menor que el del 2001 (24% frente a 26%), les resultó suficiente para pasar a la segunda ronda y obtener el gobierno nacional, mostrando una

vez más su experiencia en esta materia. A pesar de ser minoría en el congreso y de no obtener representantes en cinco departamentos (Madre de Dios, Apurímac, Ayacucho, Huancavelica y Huánuco), reeligieron al 47% de sus parlamentarios, asegurando la presencia de "cuadros" fogueados, en un espacio que tendrá un 76% de debutantes, lo que les otorga una ventaja importante. En otras palabras, su capacidad en las contiendas electorales, aunque algo deteriorada, pesó más que sus debilidades programáticas, evidenciadas en el pobre debate entre los representantes de las comisiones de plan de gobierno. No obstante, aquélla no basta para hacer un buen gobierno, que supone, entre otras características, propuestas y orientaciones claras, técnicos calificados, organización y presencia nacional en la sociedad.

A poco tiempo de asumir el gobierno, el APRA tiene tres desafíos de corto plazo: a) cómo cambiar un mapa político que le resulta desfavorable en las zonas más pobres del país, a cinco meses de elecciones regionales y municipales; b) asegurar la relación entre el ejecutivo y el congreso; y c) constituir un gobierno que demuestre apertura y voluntad de cambio. A pesar del fracaso relativo en su intento de modernización y democratización del partido, en tanto que no supuso el cuestionamiento de su liderazgo sino todo lo contrario, García demostró que sigue siendo el político tradicional que mejor entiende lo que está ocurriendo en el país. En la primera vuelta logró el escenario electoral que más le convenía, ubicándose al centro de éste, equidistante de la derecha, a la que asoció fácilmente con los ricos, y del "desborde" radical que vinculó con Ollanta Humala. En la segunda, evitó el abrazo de oso formal que le proponía la derecha y, simultáneamente, aprovechó los miedos y temores que marcaron los comicios, como nunca antes en nuestra historia, ofreciéndose como "el cambio responsable".

Como lo insinuara ya entre la primera y la segunda vuelta, Alan García tiene claro que su desafío inmediato será romper los que

<sup>47</sup> Un buen ejemplo es Aldo Estrada Choque, dirigente político en el sur andino desde la década de 1960 y vinculado a través del tiempo a distintos proyectos populistas.

parecen ser los bastiones del humalismo, a juzgar por los resultados electorales: la sierra sur y los departamentos más pobres en general. Ello lo obligará, previsiblemente, a tener una iniciativa social muy visible y a realizar gestos de valor simbólico que no le son para nada ajenos. El problema es que, en simultáneo, deberá ratificar su compromiso con una política económica que ha contribuido decididamente a la situación de exclusión y pobreza que caracteriza a tales regiones. En consecuencia, desde un primer momento, su futuro gobierno puede verse asediado por quienes lo acusarán de populista y por aquéllos que reclamarán, basándose en sus expectativas alimentadas en la campaña electoral. La aprobación, por el congreso anterior, con el voto aprista, del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, es un buen ejemplo de lo que afirmamos. Mientras duró la campaña, el entonces candidato se opuso a dicha posibilidad (su aprobación por el congreso que culminaba su período); ya electo, el Presidente no hizo aspavientos, quizá percatándose de que 66% de los limeños y chalacos estaban de acuerdo con su suscripción.<sup>48</sup>

García y el APRA son conscientes de que su gobierno se inicia sin posibilidad de mayor acuerdo político, lo que les presenta el reto de cómo gestionar el congreso de la república. Recordemos que ni Ollanta Humala, con quien inicialmente se acordó una reunión, ni Lourdes Flores Nano, visitaron al candidato vencedor. Sin embargo, la experiencia de la bancada de Alfonso Ugarte seguramente los llevará a ir construyendo mayorías “móviles”, de acuerdo con los temas de los que se trate, lo que les puede dar mayor capacidad de negociación, en un parlamento en el que son minoría, a diferencia de su experiencia de 1980. La conformación de un gobierno relativamente plural parece un asunto menos complejo. Interesados en integrarlo, hay varios postulantes y de distintas orientaciones. Sin embargo, la disposición del partido a

incorporarlos es un asunto distinto que aún está por verse. Un gabinete dialogante puede facilitarle maniobra al viejo partido de Haya de la Torre; no resuelve, sin embargo, el tema de su futura orientación.

Así las cosas, cabe preguntarse por la posibilidad de una gestión diferente del futuro gobierno. Su comportamiento frente al tema del TLC, que ya mencionáramos, así como la reciente iniciativa de uno de sus congresistas para judicializar el conflicto social, no van precisamente en esa dirección. La preocupación que mostraron varios de sus voceros por la sorprendente popularidad de última hora del presidente Toledo, tampoco ayuda y suena a más de lo mismo. Es temprano, sin embargo, para descalificar al nuevo gobierno, que recién empieza a tomar decisiones. A juzgar por la encuesta citada, las expectativas ciudadanas parecen altas, pero están claramente asociadas a la posibilidad de un cambio real en el país, que pasa por modificaciones significativas en la política económica y en la política social, como condición para un futuro diferente. Y sobre ellas, es muy poco lo que ha dicho hasta ahora el viejo partido de Haya de la Torre.

## 6. El escenario de corto plazo

El gobierno que se instaló el 28 de julio, lo hizo en un escenario difícil y complejo. Recibió un país que tiene una situación macroeconómica buena, con un ambiente internacional relativamente favorable y una opinión pública, a juzgar por una encuesta reciente en Lima y Callao,<sup>49</sup> que muestra esperanzas altas en el nuevo gobierno: 60% creen que será algo o mucho mejor que la gestión que concluye, 26% piensan que será igual o algo peor y sólo 3% temen que resultará mucho peor. Pero también encuentra una sociedad en la que se constata una alta conflictividad social y un significativo embalse de expectativas y demandas sociales; una ciudadanía que con su voto ha expresado su exigencia de cambios radicales; fuerzas políticas y económicas que presionarán para más de lo

<sup>48</sup> INSTITUTO DE OPINIÓN PÚBLICA: *Reporte 7*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, junio, 2006.

<sup>49</sup> INSTITUTO DE OPINIÓN PÚBLICA, *ibídem*.

mismo porque se sienten ganadoras; y una oposición política y social definida, hasta ahora desordenada e incierta, que pugnará por cambios importantes.

En este contexto, la pregunta elemental que surge es acerca de la capacidad del APRA para manejar un escenario de esta naturaleza y cumplir con sus varios compromisos electorales. Máxime cuando el partido de Alfonso Ugarte y el propio Presidente cargan con el peso de una gestión anterior de ingrata recordación, tema éste que recordaron en los días anteriores al cambio de mando los mismos periodistas que alentaron el “todos contra Humala” al que asistimos entre abril y junio.

El futuro gobierno enfrentará las presiones de quienes reclamarán por sus demandas insatisfechas tanto como aquéllas de quienes buscarán asegurar la intangibilidad y consolidación de un modelo que les ha asegurado grandes ganancias y ventajas. El nuevo gabinete tratará eventualmente de calmar los ánimos de ambos, mostrando una cierta apertura y, simultáneamente, continuidad en el manejo económico. Dada la proximidad de las elecciones de noviembre, seguramente los anuncios iniciales de García seguirán incluyendo una política social relativamente agresiva en los departamentos más pobres y excluidos, que aparecen como bastiones humalistas, además del programa Sierra Exportadora, cuyo contenido más preciso se desconoce. Antes que buscar acuerdos amplios con otras fuerzas políticas, como ya lo adelantamos, el gobierno los definirá puntualmente en cada tema para no perder capacidad de maniobra.

Como resulta obvio, la gestión aprista no contará con ninguna tregua ni social, ni política y dependerá fundamentalmente de su iniciativa y de su capacidad de encontrar puntos de equilibrio en cada coyuntura. En el plazo inmediato son previsibles nuevos conflictos entre empresas mineras y comunidades campesinas (Majaz) o incluso regiones (Cerro Verde), así como movilizaciones de

los cocaleros buscando mejorar su capacidad de presión y negociación.

Aunque el humalismo, con sus representantes en 24 de 25 circunscripciones electorales, ha logrado dibujar un mapa electoral que es el de una verdadera competencia nacional, como lo demuestra Marisa Remy en un agudo artículo reciente,<sup>50</sup> y el voto que obtuvo especialmente de los sectores populares más rurales y serranos expresa importantes expectativas de cambio del modelo económico, está lejos de resolver la cuestión de la representación que amplios sectores de la población buscan desde la década de 1980. Los datos más inmediatos (renuncia de Torres Caro y algunos congresistas, fin de la alianza UPP-PNP para las elecciones de noviembre, división ostensible en UPP y diferencias evidentes entre los nacionalistas) limitan cualquier entusiasmo en esa dirección.

Los comicios de noviembre serán, seguramente, expresión de múltiples acuerdos desordenados y pragmáticos entre los distintos partidos nacionales, las agrupaciones regionales y los diversos caudillos y líderes locales y regionales. Figuras como las de Luis Castañeda y Alex Kouri gravitarán en Lima, que tampoco se escapará de esta tendencia. Previsiblemente, los frentes “anti APRA” darán lugar a distintas alianzas (Piura, La Libertad, Arequipa, San Martín), como lo harán los frentes “anti Humala”, expresando la fragmentación que se observaba antes de abril. En otras palabras, de este proceso no necesariamente resultará la configuración de un mapa político claro.

En el corto plazo —con una economía que crece y con suficientes reservas internacionales—, la capacidad de gestión del APRA sigue siendo una incógnita. Sin suficientes cuadros técnicos propios, con una fuerte competencia interna por las pequeñas ambiciones de parte de su dirección y su militancia, y con una distancia sin resolver entre García y el partido, los herederos de Haya de la Torre tienen una posibilidad que, según algunos, los supera.

<sup>50</sup> María Isabel REMY: “¿Qué esperar del nuevo Congreso?”, en *Argumentos* 5, Revista Electrónica, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, junio, 2006.

**TERCERA PARTE**  
**LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL**  
**NUEVO PERÍODO POLÍTICO**





**La descentralización y la participación en el  
proceso de construcción de la democracia**

**JAVIER AZPUR**



---

## Introducción

Se está cerrando un ciclo político en el país. Al derrumbarse el fujimorismo, se planteó una nueva posibilidad de dar forma y sentido a nuestra siempre precaria democracia. Luego de casi seis años, podemos señalar que el resultado es un avance muy limitado en términos de las expectativas y promesas que marcaron el inicio de esta nueva transición democrática.

El creciente rechazo de la población a las instituciones básicas de la democracia liberal tiene mucho que ver con la incapacidad del gobierno y la oposición para responder a sus demandas sociales más elementales. La profundización de la desigualdad y la exclusión acompañan los éxitos económicos del neoliberalismo. En este marco, es muy difícil generar esperanzas de cambio en las mayorías.

El debate y los resultados electorales han favorecido una agenda orientada a la promoción de reformas en los diversos aspectos del desarrollo. La fractura social y territorial de nuestra sociedad ha irrumpido con fuerza en la política nacional a través de la escena electoral. El viraje de la agenda electoral — que se ubicaba del centro a la derecha —, hacia una posición crítica frente al orden político y económico, se concretó en muy pocas semanas. No es una realidad que será fácil obviar en el nuevo período que se abre en el país. La realidad actual aparece muy diferente a las condiciones existentes desde inicios de la década de 1990 hasta hoy.

Una dimensión sobre la cual es importante avanzar para responder a las exigen-

cias de cambio que demanda la población es la reforma descentralista, en la cual se han dado pasos significativos en un contexto de deterioro sostenido del régimen. A pesar de que trata de un proceso lleno de problemas y limitaciones, consideramos que estamos viviendo una experiencia de transformación del estado peruano. Es la única promesa de cambio que ha llevado a la práctica un gobierno que pasará a la historia como el de la continuidad en una situación que reclamaba cambios económicos, sociales y políticos orientados a la inclusión y la democratización.

No consideramos la descentralización sólo como un proceso político y administrativo; aun cuando se trata de ámbitos importantes, no son suficientes para definir los alcances de esta reforma. Junto con ello encontramos una agenda económica y social pendiente, que se debe asumir en relación con un determinado espacio o territorio. Requerimos una reforma descentralista del estado, pero también un reordenamiento territorial orientado al desarrollo regional, así como nuevos términos en la relación entre el estado y la sociedad.

El presente artículo está organizado en cuatro partes. En la primera señalamos los aspectos generales más relevantes de la descentralización. En la segunda hacemos una revisión de ésta, en tanto proceso de reforma política y administrativa del estado. En la tercera nos aproximamos a lo hecho en términos de promover un nuevo ordenamiento del territorio nacional. La parte final está orientada a los cambios producidos en la función

de la sociedad civil dentro de la dinámica del sistema político en las regiones.

### **1. Visión general de la reforma descentralista**

Lo avanzado en la reforma descentralista durante estos años no es un hecho menor en un país en el cual ésta ha sido una promesa incumplida por todos los gobiernos, democráticos o autoritarios. Está en curso un proceso que puede significar un profundo cambio en relación con el centralismo y la concentración del poder que ha caracterizado al sistema político peruano a lo largo de nuestra historia republicana. La culminación del marco normativo básico de la descentralización, así como el inicio del proceso de transferencia de recursos y competencias, son indicadores de que estamos en un proceso de reforma en curso. Un paso significativo ha sido la conformación y elección de las instancias intermedias de gobierno de base departamental. Se trata de una instancia que puede ser relevante para una nueva distribución del poder entre los tres niveles de gobierno. Partiendo de reconocer estos avances, consideramos que sería un error pensar que estamos ante una tendencia irreversible; es sólo la etapa inicial de una transformación que tiene necesariamente un horizonte de mediano y largo plazo.

Desde una perspectiva crítica podemos señalar, como un primer aspecto relevante, la ausencia de una visión integral de la descentralización. Los aspectos económicos, sociales y culturales han sido marginales en el proceso. Si nos referimos a la dimensión económica — de importancia central y prácticamente la única que cuenta para los defensores del modelo neoliberal —, constatamos un vacío en asuntos como la inversión, la transformación tecnológica y la producción para el desarrollo regional. Menos aún se asume como un objetivo estratégico la reorientación de las políticas sectoriales, en el sentido de promover condiciones para reducir la marcada brecha territorial. La pobreza, el desempleo y la exclusión son las características de un amplio número de regiones.

Un segundo aspecto importante desde esta perspectiva crítica es que la descentralización es una reforma parcial y aislada, en relación con el conjunto de la estructura del estado. Tanto el gobierno como la oposición carecen de una visión de conjunto que articule de manera eficiente y complementaria los tres niveles de gobierno. Esta dimensión se complica más si tomamos en cuenta que gran parte del estado que tenemos es una herencia fujimorista. Es decir, fue diseñado en función del control clientelista de la población y de cumplir un papel eficiente en sectores considerados estratégicos para el gran capital. Su funcionamiento sigue basado, en buena medida, en la lógica concentradora del poder que caracterizó al régimen autoritario y mafioso de la década de 1990. Sin una visión de conjunto, se torna compleja la posibilidad de consolidar la descentralización y de aprovechar su potencialidad para impulsar la transformación integral del estado.

Otro aspecto relevante es la conducción del proceso, tema clave en una agenda descentralista. Es positiva la idea de dar forma a una instancia de conducción sustentada en la concertación entre los tres niveles de gobierno; sin embargo, esta orientación acertada se ha visto limitada porque el Consejo Nacional de Descentralización (CND) ha mostrado serias limitaciones en términos de representatividad, poder y articulación efectiva de los tres niveles de gobierno. Esto ha sido evidente incluso en la capacidad para coordinar con el propio poder ejecutivo durante las negociaciones con los gobiernos regionales y locales.

### **2. Redistribución del poder**

En la década del ajuste estructural y autoritario de Fujimori se terminó de desmontar el estado velasquista. Se acabó con la función empresarial del estado y se desregularon los mercados. Se modernizaron instituciones clave a fin de garantizar las mejores condiciones para la gran inversión privada nacional y transnacional. Con la finalidad de hacer viable su proyecto, el régimen concentró las decisiones hasta el extremo, distorsionó y subordinó

a todas las instituciones democráticas, construyó un sistema de poder paralelo por fuera del control democrático y masificó una forma clientelista de relación con los sectores pobres y excluidos de la población. En este marco institucional se construyó un sistema mafioso que atravesó todas las instancias y niveles del poder, empezando por la Presidencia y por el reducido grupo de poder real.

Durante el gobierno del presidente Alejandro Toledo se dieron pasos sólo parciales y absolutamente insuficientes. La recuperación de la autonomía de las instituciones, los mecanismos de transparencia y acceso a la información pública y la descentralización son sin duda aspectos importantes, pero muy limitados. En lo fundamental se mantiene una estructura estatal funcional a un esquema económico que se muestra agotado como mecanismo de inclusión y de consolidación de la democracia. En resumen, estamos ante un estado que no ha sido modificado estructuralmente y que mantiene el mismo rol subordinado a los poderes fácticos, las mismas deficiencias administrativas y de gestión, así como los mismos problemas de corrupción. Dentro de este marco general es que se han impulsado cambios significativos en el ámbito de la descentralización.

#### *Redistribución de competencias*

La forma de concretar la redistribución territorial del poder —que es el significado primordial de la descentralización— es a través de la definición de las competencias entre el gobierno central, los gobiernos regionales y los municipales. Los criterios que están en la Ley de Bases se refieren a la importancia de acercar las decisiones de gobierno a la población, a la necesaria vinculación de las competencias con las capacidades de gestión y a la construcción de un diseño que permita la complementariedad de los diferentes niveles de gobierno, así como a la articulación entre las competencias y los recursos.

En la medida en que en estos años hemos carecido de un proyecto integral de reforma del estado, esta distribución ha sido un proceso desarticulado y sin referentes de

mediano y largo plazo. Las transferencias se iniciaron el año 2003 y el proceso se organizó sobre la base de planes anuales que carecían de objetivos y metas que reflejaran puntos de llegada de una nueva forma de distribución de las competencias políticas y normativas. Estamos en la implementación del cuarto plan anual.

Sólo a inicios del año 2005 se elaboró, aprobó y publicó un plan de transferencias 2005-2009. La lógica de este plan es que los sectores proponen y los gobiernos regionales y las municipalidades solicitan competencias. Lo que se oculta con esta metodología es la falta de una visión de conjunto sobre las funciones y competencias de los tres niveles de gobierno. A partir de la experiencia podemos señalar que la supuesta concertación entre los distintos niveles de gobierno casi no existe, ya que es el CND el que elabora la propuesta final y es el consejo de ministros el que lo aprueba. El resultado muestra claras inconsistencias y hace muy difícil una distribución racional y eficiente de funciones y competencias entre los tres niveles de gobierno.

El nuevo plan 2006-2010 no ha superado estos problemas. Es discutible, además, que cada año se formule un nuevo plan quinquenal, cuando lo que debería proceder es una evaluación de lo avanzado y un ajuste del plan para los siguientes años. Esto permitiría una visión acumulativa y de mediano plazo.

A estos problemas de diseño institucional general hay que agregar las limitaciones en la gestión del proceso. La lentitud y el retraso evidencian la falta de una efectiva voluntad política para distribuir el poder en nuevos términos, aun en los limitados marcos de una descentralización sin reforma integral del estado. Baste con indicar que la aplicación del plan de transferencias para el año 2004 se inició recién con el proceso de acreditación en el primer semestre del 2005, y que la transferencia se empezó en agosto de ese año sin que haya concluido aún, a mediados del 2006. A partir del plan de transferencia del 2004 se incluyeron algunas competencias

sectoriales en agricultura, energía y minas, salud, transporte y comunicaciones.

Una mirada general a la capacidad de los gobiernos regionales para implementar estrategias de desarrollo y políticas sectoriales nos muestra que el avance en la transferencia es muy limitado. La gradualidad se ha transformado en una forma de limitar o estancar el proceso, lo que pone en serio riesgo la consolidación de los gobiernos regionales. La carencia de un proyecto de mediano plazo que integre los distintos niveles de gobierno genera una gran incertidumbre y dificulta la generación de un efectivo proceso de concertación y articulación entre ellos.

Los diversos problemas para la definición y la gestión de las transferencias son factores que hacen aún más difícil el avance en la descentralización de las competencias, funciones y programas. La concentración excesiva de roles en el CND quita flexibilidad al proceso y restringe la posibilidad de la negociación y el acuerdo entre los gobiernos regionales y municipales con cada sector, en el marco de una propuesta general que, como hemos señalado, es imprecisa y ambigua.

En lo que se refiere a las municipalidades, es importante señalar que se ha avanzado en la transferencia de algunos programas sociales del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), el Programa Provías Rural y el Organismo para la Reconstrucción y Desarrollo del Sur (ORDESUR). Sin embargo, al mismo tiempo, los gobiernos locales han sido excluidos de la transferencia de los sectores, lo cual les plantea una gran limitación para diseñar e implementar estrategias de desarrollo local.

#### *La descentralización fiscal*

La transferencia de competencias está estrechamente ligada a la descentralización de los recursos fiscales. En ambas dimensiones encontramos la misma actitud renuente, aunque se están transfiriendo funciones no acompañadas de los recursos necesarios para su implementación.

La lógica general del proceso de descentralización fiscal se ha concentrado exclusivamente en la transferencia de recursos presupuestales del gobierno central a los regionales y municipales. Se ha avanzado muy poco en dotar a los espacios subnacionales de la autonomía económica que se señala como un principio rector de la descentralización.

La información del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) muestra el ligero cambio en la proporción del gasto público que está bajo responsabilidad de los gobiernos regionales: éste ha pasado de 18% en el 2002 a 23% en el 2005. Las municipalidades han pasado de 9% a 12%. Sin embargo, dada la lógica general del proceso, es muy poco relevante lo que aporta este aumento al incremento de la capacidad de decisión de las instancias descentralizadas de gobierno. Esto se torna más claro si se considera que una parte significativa de estos recursos está predefinida, como es el caso de los pagos de planillas o de los proyectos especiales de diversos programas estatales. Lo que se constata es que el grueso del gasto público continúa bajo responsabilidad del gobierno central.

En los últimos dos años, el incremento de los recursos se ha debido básicamente a mecanismos como el canon, el sobrecanon y las regalías. Asimismo se constata un aumento del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), como resultado de un incremento de la recaudación fiscal nacional. Los tres primeros mecanismos tienen una gran dependencia de las variaciones de los precios internacionales de los minerales, el gas y el petróleo. Si bien es cierto que no se vislumbra en el horizonte internacional un ajuste dramático de estos precios, es evidente que se trata de un factor de riesgo muy significativo, sobre todo si tomamos en cuenta su creciente importancia en varios gobiernos regionales y locales.

Otro tema relevante en relación con los recursos del canon y las regalías es que benefician a un reducido número de regiones, provincias y distritos. Es fundamental diseñar indicadores y mecanismos que permitan una adecuada redistribución de los

recursos fiscales. No se trata de recortar los ingresos por este rubro a los gobiernos que los reciben, sino de implementar mecanismos de compensación desde una perspectiva integral del manejo de las transferencias del gobierno central.

En cuanto a la capacidad de gasto de las instancias descentralizadas de gobierno, se requiere facilitar la inversión de los nuevos recursos que disponen. Actualmente el canon y las regalías se pueden invertir en infraestructura, mantenimiento de carreteras y hasta 5% en estudios orientados a la formulación de proyectos de inversión. Con ello se busca limitar la discrecionalidad en el uso de estos recursos para gastos administrativos, pero se bloquea también su empleo en gastos que, si bien pueden ser corrientes, tienen una gran utilidad en sectores como educación o salud. Hay una visión muy estrecha de lo que significa “gastos de inversión”. Asimismo, es evidente que existen problemas en la capacidad de inversión de estos recursos, lo cual plantea la necesidad de dar soluciones de corto plazo en términos de recursos humanos, de los que carecen los gobiernos regionales y locales, así como de una estrategia sostenida para construir capacidades programáticas y de diseño de proyectos.

Una tarea pendiente con respecto a la descentralización fiscal, reclamada desde diversos sectores casi desde la instalación de los gobiernos regionales, es hacer más realista el mapa tributario actual. No se puede seguir tomando como punto de partida un escenario en el que Lima concentra un enorme porcentaje de la recaudación, pues esa cifra no corresponde a la realidad; ésta resulta de tomar como única referencia el domicilio fiscal de las empresas. No se ha avanzado de manera significativa en identificar los ingresos tributarios que efectivamente corresponden a cada región, de acuerdo con el lugar donde se desarrollan las actividades productivas o comerciales. A fines del 2005, el MEF publicó una metodología para calcular lo que denominan “recaudación efectiva”, pero ésta no se ha implementado hasta el momento.

Por otro lado, no se han dado pasos significativos en el tratamiento de las diversas

exoneraciones tributarias existentes, que tienen un impacto muy limitado —si acaso lo tienen— en el desarrollo de las regiones. Su eliminación significaría un incremento de los fondos disponibles para la inversión pública. No se ha hecho un estudio serio del costo y el beneficio de estas exoneraciones.

Sin embargo, las exoneraciones no son un aspecto suficiente para lograr el imprescindible incremento de los recursos. Está en la agenda la modificación de los contratos con las principales empresas vinculadas a las industrias extractivas, de modo que se compartan de manera más equitativa las enormes ganancias que están logrando con el incremento de los precios en el mercado internacional.

Los nuevos fondos que se puedan conseguir con estas medidas se deben orientar a dotar de mayores recursos a los gobiernos regionales y municipales, estableciendo adecuados términos de compensación para aquellos territorios que no tienen ingresos significativos por mecanismos como el canon o las regalías. Es importante vincular la mayor transferencia de recursos con nuevas competencias, además de fortalecer la capacidad técnica e institucional de los gobiernos regionales y locales. Es necesario demostrar que acercar las decisiones a las autoridades y la población eleva la calidad y la eficiencia en la provisión de servicios y en la implementación de políticas. Sobre este tema, queda pendiente un balance más profundo.

Cuando hablamos de descentralización fiscal no nos referimos exclusivamente al tema de las transferencias, dimensión propia de una primera etapa. Es necesario avanzar en dar autonomía a los gobiernos regionales y municipales, para lo cual hace falta fijar un porcentaje de los ingresos tributarios que deben ir de manera directa a estas instancias descentralizadas de gobierno. En este punto se enfrenta un problema que viene desde el diseño del proceso, ya que este avance hacia la descentralización fiscal está vinculado a la conformación de regiones.

Asimismo, constatamos que nada se ha hecho en cuanto a los ingresos. Se requieren mecanismos e incentivos para aumentar la



recaudación, evitar la evasión y ampliar la base tributaria. El diseño actual incentiva la pereza fiscal, pues propicia que los gobiernos subnacionales se limiten a invertir los recursos que reciben mediante las transferencias del gobierno central. No se plantea que cada región o municipalidad viva sólo de los recursos que capte. Eso es inviable en una realidad tan inequitativa y desigual como la nuestra. Las transferencias de recursos siguen siendo una necesidad y lo serán por mucho tiempo más, pero es necesario trabajar desde la perspectiva de la corresponsabilidad y la coparticipación de las instancias descentralizadas de gobierno en el incremento de los recursos del estado, para responder a las demandas de la sociedad y promover estrategias de desarrollo inclusivo.

#### *Los gobiernos regionales y municipales*

La elección de los gobiernos regionales fue en sí misma un proceso de modificación sustantiva de la distribución del poder en nuestro país. Éstos se instalaron en enero del 2003 y están cumpliendo un primer período de gestión. Los gobiernos municipales tienen ya veinticinco años de existencia continua y en ese tiempo se han desarrollado experiencias diversas de gestión local eficiente y, en muchos casos, con un profundo contenido participativo. En este tiempo se han generado interesantes modelos de gestión local.

Desde el lado presupuestal, los gobiernos regionales se encuentran en un nivel de eficiencia media, con un promedio de ejecución anual que fluctúa entre 75% y 85%. Este nivel se ubica ligeramente por encima del gobierno central y por debajo de las municipalidades. De todos modos, significa que hay un importante volumen de recursos de inversión en servicios e infraestructura básica que se ha dejado de gastar, en perjuicio de la población. Éste es un problema que se acrecienta en las regiones con acceso al canon y las regalías, pues se crea un fondo con recursos que no se utilizan, en un contexto de crecimiento de las demandas sociales.

La solución que se ha dado a este problema —la ampliación de las facultades de los gobiernos regionales para aprobar los

proyectos al margen del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) — ha generado una fragmentación del gasto y una priorización de pequeñas inversiones con carácter más bien provincial e incluso distrital. Las limitadas capacidades para responder a las exigencias del SNIP y contar con un número adecuado de proyectos de efectivo impacto regional deben ser resueltas modificando las características y los roles de este sistema, que debe ser descentralizado y puesto al servicio de los gobiernos regionales y municipales. Debe superarse una visión controlista y pasar a una actitud proactiva en el marco de estrategias de desarrollo concertadas.

En cuanto a las municipalidades, la mayoría centra sus ingresos en el FONCOMUN y en los recursos del canon y las regalías. Sólo en aquellas provincias con alta concentración poblacional y dinamismo económico, un significativo porcentaje de los fondos proviene de recursos propios, es decir, del cobro de tasas municipales. En algunos casos, la captación de estos ingresos es muy eficiente. Sin embargo, tal como se ha indicado previamente, muchos gobiernos locales tienen muy poca disposición, capacidad o condiciones para generar nuevos recursos, por lo que se limitan a invertir las transferencias que provienen del gobierno central.

La actual legislación municipal no fue capaz de adecuarse a las exigencias de la descentralización ni pudo institucionalizar las experiencias novedosas que se habían venido desarrollando en diversos espacios locales. El bloqueo de la transferencia de responsabilidades en relación con las políticas sectoriales hace muy difícil, a estas instancias, llevar a la práctica estrategias y planes de desarrollo local.

La producción normativa de los gobiernos subnacionales ha sido limitada. La mayoría de ordenanzas regionales se han centrado en la conformación orgánica y administrativa, entendible al inicio de la gestión, así como en decisiones que carecían de visión programática y estratégica. Sin embargo, se constata que en los dos últimos años se ha producido un incremento de ordenanzas regionales, e incluso municipales, sobre temas vinculados al desarrollo económico y social.

Es una tendencia muy heterogénea y, en promedio, de alcance modesto, con el agravante de las grandes limitaciones que tienen estas ordenanzas para su implementación.

En el ámbito municipal ha habido cierto progreso en la transferencia de los programas sociales, que pudo ser mayor si no fuera por la resistencia del gobierno central a perder el manejo de un instrumento de probada importancia para la relación con la población más pobre de nuestra sociedad. En términos promedio, las municipalidades han logrado administrar con eficiencia los programas transferidos, a pesar de la existencia de problemas vinculados a la nueva escala de administración, a la inexperiencia y al manejo poco adecuado de las adquisiciones, así como a discrepancias en los criterios a emplear entre los distintos niveles de gobierno involucrados. Al mismo tiempo, se constatan mejoras significativas en el cumplimiento de las tareas de supervisión debido a la cercanía de la municipalidad, así como experiencias participativas y de vigilancia sumamente valiosas.

En general se puede afirmar que las instancias regionales y municipales han dado pasos importantes en un marco general orientado a limitar su consolidación como instancias autónomas de gobierno. Las municipalidades avanzan a pesar de los errores de su nuevo diseño normativo, y los gobiernos regionales lo hacen en contra de una distribución del poder que limita sus posibilidades de actuar de manera efectiva en el diseño y la implementación de políticas sectoriales que respondan a las condiciones y necesidades de desarrollo de sus territorios. Junto con fortalecer sus capacidades, es necesario modificar esta realidad.

### 3. La regionalización

Muchos estudiosos de la descentralización coinciden en la necesidad de modificar la demarcación territorial de los actuales departamentos. Se requiere acercar la división política a los espacios económicos realmente existentes, que se han ido construyendo durante décadas en nuestro país y que no responden a los criterios con los cuales se dio

forma a departamentos, provincias y distritos. El profundo desequilibrio territorial, que se refleja en los más diversos indicadores económicos, como el producto bruto interno y las colocaciones crediticias, por ejemplo, es característico de nuestra sociedad.

Una de las orientaciones principales del diseño descentralista es la integración de los actuales departamentos en nuevas regiones, que deberían generar las bases para un nuevo equilibrio en la distribución espacial del poder y la construcción de un mejor escenario para el desarrollo territorial. La regionalización es entendida como una estrategia para promover un nuevo esquema de crecimiento económico, favorable a los departamentos, en la medida en que promueve condiciones para hacer realidad efectivos contrapesos a la concentración del poder político y económico en Lima.

Una característica de la propuesta de regionalización es que se asume como un pie forzado la formación de regiones a partir de la integración de dos o más departamentos. Se subvalora la dimensión geográfica de la integración y la importancia de la confluencia de espacios locales como componentes de una estrategia de construcción regional. Los resultados del referéndum de octubre del 2005 parecen mostrar una significativa identidad departamental, que se reflejó de manera clara y contundente mediante el voto ciudadano por el rechazo a la propuesta de integración planteada en ese entonces.

En el marco legislativo se plantean algunos criterios para llevar adelante la regionalización; entre ellos, su carácter gradual, su sustento en la voluntad política regional y su consolidación a partir de la voluntad ciudadana expresada en un referéndum. Todos éstos son criterios que aparecen como profundamente democráticos, pero que deben ser evaluados a la luz de la frustrada experiencia de integración.

Un primer aspecto que debe ser debatido es el carácter nacional de un proceso de reordenamiento del territorio. Modificar la demarcación política y generar mejores condiciones para promover estrategias de desarrollo territorial es una agenda que

tiene efectos sobre el conjunto del estado, la sociedad y la economía. Debemos revisar la pertinencia de que, para un proceso de esta complejidad, se plantee un mecanismo abierto de presentación de propuestas, que puedan provenir de gobiernos regionales, municipalidades, partidos o movimientos regionales y de la sociedad civil.

Un segundo tema que debemos evaluar es la gradualidad. Tal como está definida, se asume como una secuencia de consultas durante las cuales se construyen los expedientes técnicos que serán puestos a consideración de la población a través de referéndum. Una forma distinta de definir la gradualidad es llevar adelante una estrategia sostenida y permanente de construcción de regiones. Este tema es particularmente importante si tomamos en cuenta que la regionalización no es un tema técnico o meramente normativo, sino la expresión de un proyecto basado en un amplio bloque social y político.

Sobre este aspecto cabe resaltar la desvinculación entre la propuesta de regionalización y los avances existentes en las regiones en cuanto a la elaboración de planes de desarrollo concertado, planes de promoción de la competitividad y, en algunos casos, propuestas específicas para promover el desarrollo económico y el crecimiento de la actividad exportadora.

Estos instrumentos de planificación tienen limitaciones, una de las cuales —y de las más importantes— es que no toman en cuenta los procesos de articulación económica y productiva de las últimas décadas, que desbordan largamente las actuales demarcaciones departamentales. La consolidación de las denominadas Juntas de Integración Regional con mayores recursos y capacidades de planificación e inversión no fue considerada como componente de una estrategia más amplia de construcción de regiones.

En tercer lugar, es evidente que la consulta y aprobación de una propuesta de integración por parte de la ciudadanía es un aspecto positivo. El tema que debe ser discutido es cómo se plantea este procedimiento democrático. Una consulta de estas características

se debe proponer como la conclusión de un amplio proceso de búsqueda de consensos. Convocar a la sociedad organizada y sus instituciones, articular voluntades y visiones de los diferentes niveles de gobierno, lograr la coincidencia entre partidos y movimientos regionales y nacionales, son todos aspectos fundamentales de la construcción de una propuesta y un compromiso regionalista.

Un vacío de la propuesta de regionalización es que no se considera a partir de un plan nacional que refleje un proyecto estratégico de reordenamiento territorial basado en un amplio consenso social y político. Una transformación de estas características es una política de estado que, por su trascendencia, debe ser sometida a la voluntad popular.

Las razones del fracaso del referéndum de integración departamental de octubre pasado debemos encontrarlas en estos aspectos. Es preciso no perder de vista que estamos ante una experiencia muy poco común: se descentraliza el estado y se deja como una tarea del proceso la demarcación definitiva de las instancias subnacionales de gobierno.

Desde esta perspectiva debemos ubicar los factores relacionados con la conducción que contribuyeron a la derrota de la propuesta presentada a mediados del 2005. Hay responsabilidad en el congreso por haber demorado más de un año la aprobación de la legislación necesaria para avanzar en la regionalización, y por no haber resuelto los evidentes vacíos de una normatividad imprecisa y ambigua en temas considerados relevantes por amplios sectores de la población.

Junto con ello, el CND mostró muchas limitaciones para conducir el proceso descentralista. Conviene recordar que durante los primeros años el CND se mostró abiertamente displicente frente a la regionalización y sólo aceleró cuando se acercaba el tramo final del gobierno. Se equivocó de estrategia y careció del tiempo necesario para hacer una efectiva convocatoria a autoridades locales y a representantes sociales en el diseño de las propuestas. Trató el asunto como un trabajo técnico que debía ser coordinado con los gobiernos regionales. Finalmente falló en el

diseño y la implementación de una amplia y oportuna estrategia de información. En cuanto al poder ejecutivo, el MEF cumplió un papel no sólo ambiguo sino de abierto boicot a la integración. Es evidente que su preocupación central era impedir el inicio de la descentralización fiscal y mantener el control absoluto de los recursos del estado.

Los gobiernos regionales compartieron con el CND la falta de voluntad de convocar a los alcaldes y dirigentes de la sociedad civil a concertar las propuestas. Priorizaron la negociación entre ellos y con el gobierno central, y perdieron de vista a actores clave de todo proyecto de regionalización. A este error de partida se agrega que, en varios casos, no tuvieron la fuerza necesaria para mantener sus planteamientos y cambiaron de posición cuando vieron que la opinión ciudadana tenía resistencia a la propuesta presentada. Los partidos nacionales en general se pusieron de costado o desconocieron los criterios que ellos mismos incluyeron en la legislación descentralista.

Mirando a la distancia, debemos pensar, sobre todo quienes apostamos por la propuesta de integración departamental, que la población percibió estos problemas; pero, sobre todo, percibió las limitaciones de carácter estructural que tenía en su base. Quienes apoyamos la propuesta de integración —y quienes estando en contra tienen el convencimiento de la necesidad de la regionalización— debemos trabajar por hacer realidad un plan concertado que nos permita llevar a la práctica un efectivo proceso de reordenamiento territorial. Los pequeños cálculos de poder o los temores infundados o contruados con mala intención no se deben imponer frente a una tarea fundamental para el desarrollo nacional.

#### 4. La participación ciudadana

En esta transición ha cobrado protagonismo la participación, una dimensión nueva para el sistema político peruano, que es entendida como un proceso de concertación, negociación y vigilancia entre la sociedad y las autoridades democráticamente constituidas. Más allá de

experiencias e iniciativas puntuales, la política peruana se ha caracterizado por la exclusión de la población, por su nula transparencia y por una relación clientelista con la sociedad.

#### *Participación y representación*

La participación y la concertación han surgido como tendencias no sólo en nuestro país sino que forman parte de una dinámica continental. Se han constituido en aspectos del debate sobre los enfoques y las estrategias que se pueden llevar a la práctica para superar los serios problemas de legitimidad que atraviesa la democracia en nuestros países. En esa perspectiva, la propuesta participativa no es un enfoque contrapuesto a los mecanismos de la democracia liberal. Por el contrario, puede ser, junto con otras reformas necesarias, una ruta para responder a sus evidentes limitaciones mediante su profundización; y no, como parecen creer algunos sectores conservadores, recortando sus alcances y su contenido.

El divorcio entre los partidos, las instituciones democráticas y la sociedad es una característica de la crisis de la democracia. En nuestro caso, se presenta con mayor fuerza y dramatismo que en el resto de América Latina. La presencia sustantiva de los denominados *outsiders* en las elecciones de las últimas décadas es reflejo de esta realidad.

En la situación de crisis de la democracia es un error contraponer sociedad organizada a partidos e instituciones democráticas. Se trata, más bien, de ampliar nuestra forma de entender la acción política y de asumir que hoy no existe una sola manera de influir en la gestión de lo público. Sin embargo, el debate sobre la participación en la descentralización nos ha mostrado lo difícil que es evitar las visiones excluyentes. Es muy difícil construir consensos sobre la complementariedad que puede y debe existir entre la consolidación del protagonismo de la sociedad y el fortalecimiento de las instituciones democráticas, en particular de los partidos políticos.

Algunos análisis consideran que la participación cuestiona y debilita los mecanismos de la concepción liberal de la democracia.

En estas aproximaciones no aparecen con claridad los factores de la democracia que se debilitarían a causa de la participación. En todo caso, la crisis de los partidos antecede a la reciente experiencia participativa. Nos parece importante empezar por reconocer que entre las principales razones que la explican están su incapacidad para canalizar las demandas y los intereses de la sociedad, su precariedad institucional y la corrupción en los diferentes niveles de gobierno. Su alejamiento de la sociedad es un hecho evidente y valdría la pena precisar caminos alternativos de solución. La apuesta por dejar que la renovación se produzca desde dentro de estas instituciones no parece encontrar asideros sólidos en la experiencia de las décadas recientes.

La realidad más bien apunta en el sentido de que la crisis de la representación es un problema que debe ser asumido por la sociedad en su conjunto. Será muy difícil avanzar en esta perspectiva manteniendo los esquemas tradicionales de gestión de las políticas públicas, profundamente excluyentes de la sociedad. Los hechos de los últimos años no indican que sea suficiente mantenernos en la formalidad mínima de la democracia liberal para encontrar la solución a una tendencia que está poniendo en cuestión la viabilidad misma del régimen. No creemos que el camino a la consolidación de la democracia transite por el simple cumplimiento de la liturgia electoral. Se requiere más institucionalidad partidaria, sin ninguna duda, pero también más sociedad organizada y más espacios para la acción política.

#### *Participación en la descentralización*

La reforma descentralista ha incorporado en su discurso y en su diseño los temas referidos a la participación y la concertación. Recoge con ello las experiencias impulsadas en las décadas de 1980 y 1990 en un grupo amplio de espacios locales. La conformación de las mesas de lucha contra la pobreza a inicios de la transición permitió generalizar estas dinámicas en todo el territorio nacional y consolidó las condiciones para su inclusión en el diseño normativo descentralista.

La participación se integró a la reforma con no pocos problemas. Lo que apareció al inicio como un tema de amplio consenso, reflejado en la reforma constitucional y en la Ley de Bases de la Descentralización, se convirtió luego en un factor de tensión en el momento de precisar su sentido y sus alcances. Los mecanismos y procesos de participación se incluyeron a pesar de la resistencia de un amplio sector de la clase política.

Los consejos de concertación regional (CCR), los consejos de concertación local (CCL) y las juntas vecinales son los mecanismos definidos en la estructura de gobierno para un diálogo institucionalizado con la sociedad. Además, se definió un proceso, el del presupuesto participativo, para abordar las dos dimensiones clave de la concertación: el plan de desarrollo y los presupuestos regionales.

En estos años se constatan pasos significativos en este campo. Por un lado, la inclusión de la participación en la descentralización ha contribuido a su permanencia en el discurso político, aspecto importante ya que se trata de un componente significativo de su legitimidad. Esta valoración no significa dejar de considerar que en la visión general que tiene la población sobre la política no está integrada la participación, lo cual es un problema para la consolidación de esta tendencia.

Asimismo, podemos constatar la existencia de una amplia red de organizaciones sociales, instituciones y autoridades comprometidas con la participación y la democracia. La institucionalización y generalización del proceso en todos los niveles de gobierno ha favorecido esta tendencia, que está presente en una parte muy significativa del territorio nacional, aunque es evidente también el déficit que muestran los procesos participativos en relación con la diversidad del rostro social del Perú, así como la dificultad para incluir a los sectores más pobres de la población.

Si bien no resultó fácil que la participación fuera incorporada en la reforma descentralista, el que se haya conseguido

expresa su significativa aceptación en la opinión pública. El diseño aprobado para la participación fue producto de esa tensión, lo cual explica en parte sus problemas operativos. Entre ellos, la falta de flexibilidad para adecuarse a nuestra gran heterogeneidad, los problemas de funcionamiento, por ejemplo, de los CCR y CCL, así como la limitada capacidad de motivación y convocatoria con la que cuentan.

Llegados a este punto es oportuno señalar que, salvo algunos casos significativos, las autoridades regionales y locales no han ejercido su competencia para mejorar el diseño. Tampoco han mostrado compromiso con esta modificación de la gestión pública. No la asumen como una oportunidad para el encuentro con la sociedad organizada. Plantear menos espacio para su discrecionalidad en el ejercicio del poder es una idea a la que se resiste la amplia red de autoridades locales y regionales. Sin embargo, no podemos dejar de señalar la existencia de una corriente significativa de autoridades locales y regionales que muestra disposición para avanzar. Los resultados de las próximas elecciones de noviembre mostrarán si esta corriente avanza o se debilita.

En lo que se refiere a la eficiencia organizativa, podemos señalar que las mesas de lucha contra la pobreza mantienen su presencia, aunque de manera muy diversa, en regiones y localidades. Su presencia nacional es significativa en ámbitos vinculados no sólo a los programas sociales sino también al proceso descentralista, el desarrollo territorial y la construcción de acuerdos nacionales para la gobernabilidad democrática. Se han señalado algunos aspectos débiles — como lo que toca a la democratización institucional, su representatividad o su papel en relación con los espacios institucionalizados por la descentralización —, los cuales deben ser afrontados por esta red.

En lo que se refiere a los CCR, éstos han tenido un funcionamiento deficitario. En el año 2003, la mayor parte sesionó una sola vez; y en el 2004 la mitad lo hicieron en dos ocasiones, que es lo mínimo que establece la ley. A ello debemos agregar la falta de recursos que permitan la sostenibilidad

institucional básica, la carencia de garantías para el respeto de los acuerdos, así como la precariedad de la representatividad y del mandato social que expresan los delegados de la sociedad organizada. Todos estos elementos están en la base de los problemas que enfrentan estas instancias y son factores que requieren soluciones que trasciendan su diseño formal.

Los ejes definidos para la participación son particularmente interesantes. Abordar los temas ligados a la planificación y la distribución de los presupuestos del Estado es relevante para concertar con la sociedad. Es una dinámica que debe estar vinculada al tratamiento de las demandas sociales específicas, pero que busca también concordar y resolver prioridades colectivas para el desarrollo de las regiones y las localidades.

En el marco de la descentralización, estos temas se abordan en el proceso del presupuesto participativo. Se trata de una posibilidad para acercar la transformación política y administrativa de la descentralización a sus componentes económicos, sociales y culturales. Es importante solucionar su excesivo reglamentarismo, que uniformiza realidades muy diversas. Asimismo, mejorar el diseño de los criterios de participación en este proceso. Es positivo facilitar el acceso de todas las formas de expresión social del ámbito local o regional como agentes participantes del proceso. Sin embargo, al no definirse su articulación con los CCR o CCL, se debilita a estos últimos y, de esta manera, se recorta una efectiva capacidad de negociación con las instancias de gobierno.

Por último, al limitar los presupuestos participativos a los recursos de inversión de los gobiernos regionales y locales, sin un sustento legal definido, se favorece el desinterés de amplios sectores. Si a esto se suma el incumplimiento de muchos acuerdos, se termina por dar forma a una situación de creciente frustración en relación con los impactos efectivos de estas dinámicas participativas.

En cuanto a la rendición de cuentas y la vigilancia, el trabajo de seguimiento de dieciséis gobiernos regionales en estos años

de descentralización muestra que han venido mejorando en el cumplimiento de la ley, que exige por lo menos dos sesiones de rendición de cuentas por año, en las cuales la autoridad regional o local presenta ante la población un informe sobre su gestión. El mecanismo parece orientarse hacia su consolidación, pero para ello deberá superar problemas tales como la ausencia de reglamentos claros, la falta de agendas y de información accesible y pertinente, así como las convocatorias con escasa difusión y poco oportunas. Se debe asumir la tarea de divulgar la información entre los más amplios sectores. La institucionalización de este tipo de acciones es fundamental para avanzar hacia una gestión transparente que sea parte de una estrategia sostenida que busque el reencuentro con la población.

En lo que se refiere a la vigilancia ciudadana, existen esfuerzos aislados en los ámbitos más diversos, gran parte de ellos

apoyados en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En el plano de la gestión general o de inversiones específicas, se presentan problemas como la dificultad para llevar a la práctica la norma por la falta de mecanismos efectivos de sanción a su incumplimiento. Otra dificultad es la complejidad del procesamiento y el análisis de la información.

En general se puede señalar que la participación ha sido potenciada en el marco de la descentralización, con el surgimiento de los más diversos espacios territoriales y sectoriales. Es posible reconocer avances, a pesar de que estamos en los primeros pasos de un proceso que debe ser visto en una perspectiva de mediano y largo plazo. Por ello, sería un error retroceder a partir del supuesto de que la participación genera efectos negativos, los cuales no se han demostrado. No será tarea fácil modificar la forma actual de entender y, sobre todo, de practicar la política.

**La descentralización peruana:  
una agenda para relanzar un proceso impostergable**

COMITÉ OPERATIVO

---

GRUPO PROPUESTA CIUDADANA





---

## 1. La conducción del proceso<sup>1</sup>

Superar las limitaciones existentes en la conducción del proceso de descentralización exige, en primer lugar, renovar el consenso social y político a su favor. Para ello es necesario instaurar un pacto nacional que lo consolide y lo relance como parte esencial de un proyecto de todo el país, tomando como punto de partida las políticas de estado concertadas en el Acuerdo Nacional y avanzando hacia la redefinición de sus principales estrategias. Pero se requieren, a la vez, acuerdos regionales y locales que afirmen el rol de los gobiernos subnacionales y de los agentes sociales, económicos e intelectuales como promotores del desarrollo regional. Un nuevo consenso por la descentralización supone, también, la puesta en práctica de los conceptos básicos que orientan el proceso: subsidiaridad, gradualidad, permanencia e integralidad.

La renovada conducción del proceso de descentralización precisa, en segundo lugar, del diseño de estrategias de desarrollo económico y productivo adecuadas a nuestros diversos territorios. Para ello se necesita una estrategia nacional de crecimiento y desarrollo que se sustente en las potencialidades de cada región, a la vez que las fortalece, así como en estrategias de desarrollo regional y local que contemplen, entre otros, los siguientes aspectos: mapas de necesidades

y potencialidades, planes concertados de desarrollo regional y local, programas de inversiones públicas y privadas, y mapas de competitividad.

El tercer elemento que se debe tener en cuenta para conducir adecuadamente el proceso de descentralización es el fortalecimiento de las instituciones y de los actores sociales y políticos. Así, es preciso fortalecer la capacidad de articulación y representación de los agentes económicos, las organizaciones sociales y las instituciones públicas y privadas; fortalecer la institucionalidad local y regional sobre la base de reglas de juego claras y firmes para todos; fortalecer los mecanismos de participación y control ciudadanos, para desarrollar relaciones de corresponsabilidad y confianza entre el estado y la sociedad; y, ciertamente, fortalecer un sistema de partidos que se exprese en un mayor asentamiento de éstos en el nivel regional y en su voluntad y su capacidad para incluir la descentralización y la participación en sus programas de acción.

El impulso del proceso de descentralización requiere la expresión de una voluntad política incuestionable por parte del nuevo gobierno nacional. Para ello, se proponen dos medidas fundamentales:

- a) Establecer un diálogo directo del presidente de la república con los presi-

---

<sup>1</sup> Este documento organiza en siete puntos la Agenda que el Grupo Propuesta Ciudadana presentó a los partidos políticos que participaron en el reciente proceso electoral, varios de los cuales han sido posteriormente desarrollados y ampliados. El Comité Operativo del Grupo Propuesta Ciudadana, está integrado por Javier Azpur, Epifanio Baca, Eduardo Ballón, Luis Chirinos, Carlos Monge y Gerardo Távara.

dentes de los gobiernos regionales, con periodicidad trimestral, anunciándose la primera reunión para agosto del 2006. Estas reuniones tendrían un carácter de concertación política y en ellas participaría, además, el presidente del consejo de ministros.

- b) Asignar la responsabilidad política de la conducción del proceso al presidente del consejo de ministros. Con ello se busca dar garantías de la voluntad del gobierno nacional de cumplir con las responsabilidades que le competen, por ejemplo, en la transferencia de competencias sectoriales y recursos.

Para el adecuado desarrollo del proceso de descentralización se requiere una instancia de carácter técnico que se haga cargo y responda por el impulso de cada componente de dicho proceso.

Dicha instancia ha de ser producto de la reorganización del actual Consejo Nacional de Descentralización (CND). Debería estar encabezada por el presidente del consejo de ministros y articular sus funciones con las que corresponden al Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). La participación directa de la presidencia del consejo de ministros haría más clara la responsabilidad política del gobierno nacional para lograr el cumplimiento de las metas de la descentralización en tanto política de estado; asimismo, el diálogo intergubernamental sería más directo y la articulación entre los planes de desarrollo y la programación presupuestal más estrecha, comprendiendo las funciones de priorización y calificación a cargo del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

Son tres los aspectos esenciales en torno a los cuales se podrían articular las funciones de conducción de la descentralización:

- a) Implementación de los componentes esenciales de la reforma descentralista: transferencia de competencias y recursos, y regionalización.
- b) Fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos regionales y municipales.

- c) Concertación intergubernamental, que comprende canales permanentes de diálogo y acuerdo entre los tres niveles de gobierno, así como facilitar la representación y articulación de los gobiernos subnacionales entre sí.

En la definición de la nueva instancia responsable de la conducción del proceso ha de considerarse la adecuada representación de los gobiernos regionales y de las municipalidades provinciales y distritales, así como de la sociedad civil, cuyas organizaciones son en muchos casos las que dinamizan diversos componentes o aspectos del proceso: la regionalización, la descentralización de la salud y la educación o los presupuestos participativos, por ejemplo.

Es necesario establecer relaciones fluidas y claras entre el CND y el CEPLAN. El proceso de descentralización y la constitución de regiones económica y socialmente integradas son objetivos de estado que trascienden a un gobierno y que, por lo tanto, deben ser parte de los planes nacionales de mediano y largo plazo, cuya elaboración está a cargo del CEPLAN; el CND debe alimentar con información y su experiencia dichos planes nacionales. Por su parte, el CND necesita, para cumplir bien sus funciones de transferencia de competencias, de la herramienta del planeamiento; y el CEPLAN puede dar la orientación, capacitación y asesoría necesarias, tanto al CND como a los gobiernos regionales y locales. De hecho, el CND participa como miembro pleno del consejo directivo del CEPLAN, estableciendo un vínculo al más alto nivel posible de la institución; a partir de allí se pueden ampliar y profundizar las relaciones entre ambas instituciones. Hay, entre ambas instituciones, tareas comunes como la elaboración de planes nacionales como el de la regionalización, el plan de acondicionamiento territorial, y el plan nacional de transferencias de competencias y tributos, entre otros.

La principal responsabilidad del CEPLAN y del sistema de planeamiento es elaborar el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN), que debe contener las principales orientaciones del desarrollo económico,

social, ambiental e institucional del país. El PEDN será un instrumento indispensable para lograr el desarrollo de las sociedades regionales y locales, con sus gobiernos a la cabeza, pues a partir del mismo podrán definir y precisar mejor sus propias orientaciones estratégicas y objetivos de desarrollo regionales y locales. Es, por lo tanto, un instrumento muy útil para desarrollar su propio trabajo.

Al mismo tiempo, el PEDN debe tener como insumo básico los planes regionales de desarrollo concertados (que en el futuro debe poseer un carácter estratégico y seguir una metodología uniforme definida por el CEPLAN), los que, por supuesto, se deben alimentar de los planes de desarrollo locales (condición aún por lograrse). Los planes nacionales ya no se harían sobre la base de los planes sectoriales, elaborados por los respectivos ministerios (como en el pasado), sino sobre la base de los planes regionales, elaborados por los gobiernos regionales con metodologías participativas (de lo contrario, no llegan a los estándares de calidad mínimos). Los ministerios sectoriales (que también tendrán sus propios planes sectoriales) deben estar, más bien, al servicio del desarrollo regional y alimentar los planes de desarrollo regionales y locales, aterrizando (o desagregando) sus propuestas sectoriales a nivel regional y local. Por tanto, la relación de los gobiernos regionales y locales con el CEPLAN es de doble vía; por un lado, alimentan el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional con sus propios planes regionales y locales, y por otro, desarrollan sus actividades en función de las orientaciones del PEDN.

La relación institucional es la siguiente: los gobiernos regionales y locales son parte principal del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SNPE), sus gerencias de Planeamiento y Presupuesto son parte del SNPE y dependen técnicamente del CEPLAN como ente rector del sistema. Funcional, administrativa y económicamente, estas gerencias dependen de los respectivos gobiernos regionales y locales. Por lo tanto, reciben capacitación, asesoría y son supervisadas por el CEPLAN; a cambio, deben cumplir las normas y orientaciones para la elaboración de los planes de desarrollo

concertados regionales y locales. No se ha contemplado —y no parece una buena idea hacerlo— establecer oficinas regionales del CEPLAN, puesto que serían una duplicación de esfuerzos y debilitarían las gerencias de Planeamiento y Presupuesto regionales, que deben ser fortalecidas.

## **2. La participación ciudadana en la gestión regional y local**

La participación y el control ciudadanos son herramientas fundamentales para una gestión pública moderna, transparente y concertadora. En el contexto del actual proceso de descentralización, es necesario, pues, potenciar el impacto de la participación y la vigilancia ciudadana sobre la gestión pública.

En tal sentido, se necesitan esfuerzos por integrar los consejos de coordinación, los presupuestos participativos y las mesas de concertación, y articular los procesos de planeamiento concertado de los niveles distrital, provincial y regional. Asimismo, es posible y necesario vincular de forma dinámica las experiencias de concertación territorial con las de carácter sectorial, como las que se han creado en educación y salud y las que surgen desde otros sectores.

Los procesos de planeamiento y presupuesto participativo se verán fortalecidos si, además, se logra incorporar a los sectores del gobierno central y promover el diálogo y la articulación con el sector privado. Es necesario, también, contar con mayores garantías para que los acuerdos de los procesos de presupuesto participativo sean respetados por las instancias de decisión y, a su vez, prestar mayor atención a la viabilidad de los proyectos acordados.

Respecto de los consejos de coordinación regional (CCR) y local (CCL), es preciso adecuar las normas que regulan su constitución para posibilitar una mayor presencia de representantes sociales y la participación de organizaciones que —pese a no tener personería jurídica— son representativas y dinámicas. Al mismo tiempo, se requiere incrementar las garantías para la elección democrática de los representantes sociales ante los CCR y CCL, impulsar instancias

de coordinación permanente entre estos representantes y las organizaciones sociales, e implementar una estrategia de capacitación de los representantes sociales en torno al planeamiento concertado, el presupuesto participativo, la vigilancia ciudadana y otros temas de su interés.

Valorando lo alcanzado hasta el momento, es necesario ampliar las oportunidades para la participación y la vigilancia ciudadana desarrollando políticas que estimulen la mayor participación de mujeres, indígenas, personas con discapacidad, población rural y, en general, de quienes se encuentran en situación de exclusión.

Las audiencias públicas y otras actividades de rendición de cuentas requieren ser ampliadas y mejoradas para que cumplan con su propósito de incrementar la responsabilidad y transparencia en la gestión pública. En tal sentido, es necesario modificar la legislación municipal para precisar la obligación de los alcaldes y las alcaldesas de rendir cuentas a la población periódicamente.

### **3. El desempeño de los gobiernos regionales y municipales**

Los gobiernos regionales y municipales electos en noviembre del 2002 e instalados en enero del 2003 enfrentan problemas comunes, pero también presentan una gran heterogeneidad en cuanto a experiencias de gestión. Crear condiciones para el mejor desempeño de los gobiernos regionales y municipales requiere, entre otros aspectos, incrementar las condiciones de legitimidad en la elección de autoridades regionales y municipales.

Al respecto, el congreso de la república ha de aprobar las modificaciones a las leyes de elecciones regionales y municipales para fijar un porcentaje de 30% de votos válidos como requisito para la elección de presidentes de gobiernos regionales y alcaldes, estableciendo una segunda vuelta electoral en caso de que ninguno de los candidatos obtenga esa votación. Junto con ello, se propone establecer la distribución proporcional en la conformación de los consejos regionales

y municipales, eliminando el “premio de mayoría”, que distorsiona la voluntad de los electores y restringe las posibilidades de fiscalización. Es necesario también afirmar el equilibrio y la separación de los poderes ejecutivo y legislativo en los gobiernos regionales y municipales. Esta propuesta necesita, por cierto, una adecuación para el caso de municipalidades pequeñas; en principio, aquéllas cuyos concejos están integrados por sólo cinco regidores.

El fortalecimiento de la gobernabilidad local requiere, sin lugar a dudas, la consolidación de un sistema de partidos que afronte el déficit de legitimidad y la fragmentación de la representación política. Ello supone mejoras en la actual Ley de Partidos Políticos; específicamente, en los requisitos para su inscripción y la presentación de candidaturas.

Incrementar las capacidades institucionales de los gobiernos regionales y municipales precisa la puesta en marcha de un efectivo Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica dirigido a autoridades y funcionarios regionales y municipales. El fortalecimiento de la gestión pública descentralizada ha de asociarse a la transferencia de competencias. De esta manera, se invertiría esfuerzos y recursos para dotar a los gobiernos regionales de capacidades para el diseño y la ejecución de políticas públicas en las materias que les son transferidas. Ha de asociarse también a la optimización del gasto, de forma tal que se incrementen las capacidades y oportunidades para el uso de los recursos del canon, la captación de la inversión privada y la formulación de proyectos.

La presentación de este plan ha de corresponder al consejo directivo del Consejo Nacional de Descentralización, renovado según los criterios antes expuestos. Su aprobación ha de producirse al interior del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y su implementación ha de comprometer tanto al sector público como al privado, así como a centros académicos y organizaciones no gubernamentales.

El fortalecimiento de capacidades supone, además, la reforma de los sistemas de ges-

tión administrativa y — muy importante — la descentralización del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), que estará articulado al nuevo CND y al CEPLAN.

Finalmente, el mejor desempeño de los gobiernos subnacionales ha de evaluarse también en tanto se afirme una cultura de la transparencia en la gestión pública regional y local. Ello supone una clara voluntad política de las autoridades por hacer de la transparencia una prioridad y una consideración clave de su gestión. En concreto, es preciso adecuar la organización institucional para responder de forma oportuna a las demandas de información; incluir en el presupuesto anual los recursos necesarios para atender las solicitudes de información y para la adecuada actualización de los portales de transparencia, e incentivar la demanda de información por parte de los ciudadanos.

#### **4. Los gobiernos locales en la descentralización**

Los gobiernos locales — en tanto órganos de gobierno más cercanos a la población — están llamados a cumplir un papel clave en la descentralización. Para afirmar este protagonismo, es necesario adecuar la legislación sobre municipalidades a la diversidad de municipios existentes en el país. Sobre la base de una Ley Marco de Municipalidades, que sustituya la actual Ley Orgánica de Municipalidades, será posible desarrollar normas específicas para los distintos tipos de municipalidades. Entre otros aspectos, la nueva legislación municipal ha de distinguir con mayor claridad las competencias de las municipalidades provinciales de aquéllas que corresponden a las distritales.

Dentro del marco del proceso de descentralización, es oportuno incluir de manera efectiva a las municipalidades en el Plan Quinquenal de Transferencias concertando las modalidades y los plazos para la transferencia de programas sociales y competencias sectoriales a las municipalidades. Este proceso ha de comprender aspectos tales como planes de fortalecimiento de capacidades y asistencia técnica, indicadores de calidad de

la gestión, incentivos y sanciones, criterios de acreditación y plazos para la transferencia de competencias sectoriales según su naturaleza (competencias productivas, de acondicionamiento territorial, competencias en áreas sociales), así como de los programas sociales. Una tarea pendiente es definir concertadamente la transferencia del Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHS) y del Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud (INFES) hacia las municipalidades.

Partiendo de las experiencias exitosas que se han generado en el país, es fundamental apoyar y estimular la conformación de asociaciones de municipalidades como estrategia para mejorar el aprovechamiento e impacto de los recursos de las municipalidades alrededor de proyectos y esfuerzos compartidos, así como para incrementar su capacidad de negociación y concertación en los ámbitos regional y nacional, y para la prestación de servicios desde las municipalidades provinciales hacia las distritales, o bien para la organización de servicios comunes entre municipalidades distritales.

Una estrategia de fortalecimiento municipal ha de atender también el incremento de las capacidades de las municipalidades para generar o aumentar sus ingresos propios, de forma tal que se reduzca su dependencia con respecto a las transferencias del gobierno central y de los recursos del canon. Al mismo tiempo, se requiere desarrollar capacidades para la mejor gestión de los recursos y para incrementar la calidad en la prestación de los servicios municipales hacia la población.

#### **5. La transferencia de funciones y competencias**

Para subsanar los actuales retrasos en la transferencia de funciones y competencias hacia los gobiernos regionales y municipales, se requiere la elaboración concertada, entre los tres niveles de gobierno, de un Plan de Transferencia de Competencias Sectoriales de Mediano Plazo, como instrumento ordenador del proceso de transferencias.

Este plan sería elaborado entre agosto y diciembre del 2006 y tendría las siguientes ventajas:

- a) Un horizonte de mediano plazo facilitará niveles de concertación intergubernamental más estables y menos coyunturales.
- b) El plan "obligaría" a todos los sectores a cumplir con metas y plazos en la transferencia de competencias, venciendo así la inercia y resistencias que actualmente muestran algunos sectores.
- c) Una clara previsión del proceso de transferencia generará mejores condiciones para la adquisición y el fortalecimiento de capacidades de gestión en los gobiernos regionales y locales. Sería, por lo tanto, un referente fundamental para los planes de capacitación y asistencia técnica.

Como parte del proceso de elaboración del plan, se desarrollaría un programa de encuentros nacionales entre los ministros de estado y los gobiernos regionales, representados por los gerentes regionales y directores regionales sectoriales. Para el caso, tomamos como referencia la interesante experiencia desarrollada en el sector salud.

La elaboración del plan ha de involucrar también al Ministerio de Economía y Finanzas para asegurar la transferencia de recursos que corresponden a las competencias, así como el costo del proceso mismo.

El plan debería contemplar las reformas sectoriales necesarias para la transferencia de competencias, incluyendo cambios en las leyes sectoriales así como la aprobación de una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo acorde con el proceso de descentralización.

El Plan de Transferencia de Competencias Sectoriales de Mediano Plazo ha de estar directamente vinculado con el proceso de planificación del desarrollo que corresponde conducir al CEPLAN. Por tanto, su elaboración presupone los cambios en la conducción del proceso de descentralización.

En lo que respecta a las transferencias en el sector salud, y para el plazo inmediato de los primeros seis meses del nuevo gobierno, se propone lo siguiente:

- a) Garantizar la ejecución del Plan de Transferencia del año 2006, con lo cual se habría cubierto 60% de un total de 124 facultades transferibles en el sector.
- b) Transferencia inmediata de la direcciones de Salud del departamento de Lima y la Provincia Constitucional del Callao a la Municipalidad Metropolitana de Lima, al Gobierno Regional de Lima y al Gobierno Regional del Callao.
- c) Transferir a los gobiernos regionales las funciones de regulación en salud ambiental que actualmente generan recursos propios a la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA), así como las funciones de la Dirección General de Medicamentos y Drogas (DIGEMID).

En el caso del sector educación, y para el mismo plazo, se propone:

- a) Adecuar la legislación vigente para resolver la duplicidad de funciones generada principalmente por la Ley General de Educación y la Ley Orgánica de Municipalidades.
- b) Transferir de inmediato la Dirección Regional de Educación de Lima a la Municipalidad Metropolitana de Lima, a fin de que asuma las responsabilidades de gobierno regional que la legislación le asigna.
- c) Transferir a las municipalidades el INFES, programas de alfabetización, bibliotecas, educación comunitaria local y atención de salud en las escuelas.
- d) Fortalecer la labor de los gobiernos regionales en la elaboración de los proyectos educativos regionales, integrándolos a los planes de desarrollo regional.
- e) Fortalecer los consejos participativos regionales (COPARE) y los consejos participativos locales (COPALE).

## 6. La descentralización fiscal

Un primer aspecto a atender es la revisión del reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal, a fin de que ésta se articule, primero, a la transferencia de competencias; y en un segundo momento, a la integración regional. La revisión de la norma ha de comprender también los mecanismos para incrementar la recaudación propia de los gobiernos subnacionales y las medidas de regulación del endeudamiento.

Por otro lado, es necesario revisar el sistema de transferencia de recursos hacia los gobiernos subnacionales sobre la base de un nuevo mapa tributario, considerando la tributación efectiva que se genera en cada región e incorporando los principales impuestos (impuesto general a las ventas, impuesto selectivo al consumo e impuesto a las rentas de tercera y quinta categoría), comprendiendo canon y regalías. La predictibilidad y la transparencia de las transferencias de recursos a los gobiernos subnacionales deben ser principios que rijan el sistema. Asimismo, los recursos deben ser transferidos de la mano con las competencias y funciones, asegurando que el sistema de transferencias esté guiado por los principios de compensación, equidad y eficiencia.

Al respecto, es preciso implementar de manera efectiva el Fondo de Compensación Regional (FONCOR) y el Fondo Intergubernamental para el Desarrollo (FIDE).

En relación con los recursos del canon, que por ley están orientados a la inversión económica y productiva, se propone que hasta un 40% de los mismos se pueda destinar a inversión social, siempre y cuando los proyectos cumplan con los requisitos de la inversión pública y estén en concordancia con las prioridades establecidas en el presupuesto anual de la república.

Otro aspecto relevante es el impulso de una reforma tributaria que favorezca la descentralización. Esta reforma ha de contemplar la elevación de la presión tributaria a 18% del producto bruto interno y la modificación de la estructura tributaria para que el impuesto a la renta de las empresas y

personas naturales aporte más que aquéllos que gravan el consumo. Es esencial también lograr un nuevo pacto fiscal que comprometa a los actores políticos, sociales y empresariales, y que haga posible alcanzar un consenso sobre los gastos que se deben priorizar con los ingresos adicionales, la revisión y eliminación de los incentivos y las exoneraciones tributarias de carácter regional y sectorial, así como sobre la renegociación concertada de los contratos de estabilidad tributaria y las medidas de excepción.

Ciertamente, se requieren medidas efectivas para optimizar el gasto público. Al respecto, se propone fortalecer el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), dotándolo de una organización más descentralizada; fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales y municipales para formular y evaluar proyectos de inversión; implementar un sistema de evaluación y seguimiento de la calidad del gasto público; y ampliar y consolidar los mecanismos de transparencia, acceso a la información y vigilancia ciudadana en todo el ciclo presupuestal, lo cual supone mejorar la base de información que ofrece el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), incluidas a las principales municipalidades.

## 7. La integración regional

Las opciones que se sometieron a consulta para la primera fase de integración regional se asemejan en buena medida a las propuestas de demarcación más importantes formuladas en el país durante los últimos años. Esto demuestra que, a pesar de los plazos tan limitados y de las deficiencias técnicas, existen en los actuales departamentos agentes sociales y económicos que hacen suyo el proyecto de construir regiones.

Asumiendo las lecciones que dejan los resultados del referéndum de octubre del 2005, es posible y necesario concertar la elaboración de un Plan Nacional de Regionalización y Ordenamiento Territorial que comprenda, por lo menos, los siguientes aspectos:

- a) Criterios, plazos y propuestas para la conformación definitiva de regiones.



- b) Promoción de las asociaciones de municipalidades.
- c) Registro de municipalidades rurales, de Amazonía y de frontera.
- d) Demarcación territorial de provincias y distritos, considerando que 80% de éstos carecen de límites precisos.

Contar con un Plan Nacional de Regionalización supone el diseño de una propuesta con sólido sustento técnico y ampliamente analizada y debatida en un proceso que involucre a los gobiernos subnacionales y a las organizaciones políticas, sociales, empresariales y académicas. El proceso de elaboración de este plan sería conducido por una comisión técnica integrada por especialistas del sector público, de entidades académicas y de sociedad civil.

En la perspectiva de la conformación definitiva de regiones, es necesario fortalecer las capacidades de las juntas de coordinación intergubernamental para gestionar políticas y proyectos de inversión, e

incluir a los representantes sociales de los CCR en sus órganos directivos. Asimismo, adecuar el proceso de integración a fin de que la reubicación de provincias y distritos en nuevas circunscripciones no tenga como requisito previo la conformación de regiones. De la misma manera, realizar las modificaciones y precisiones normativas para la oportuna y efectiva implementación del Plan Nacional de Regionalización; entre éstas: la conformación de los nuevos consejos regionales, la sede de los nuevos gobiernos regionales y la desconcentración de sus direcciones, gerencias y demás unidades administrativas.

Este plan ha de afrontar, también, el caso de la Provincia Constitucional del Callao y su articulación con Lima Metropolitana.

Finalmente, se requiere precisar los incentivos para la integración regional y calcular los montos de los ingresos por canon, regalías, incentivos tributarios y asignaciones adicionales a las regiones que se creen como producto de la integración.