Reforma y modernización del Estado

Fernando Villarán

CIES
consorcio de investigación
económica y social

SASE
Seguimiento
Análisis y Evaluación
para el Desarrollo

© Consorcio de Investigación Económica y Social
Antero Aspíllaga 584, San Isidro
Teléfonos 421-8082 / 421-7968
<www.consorcio.org>

© Seguimiento, Análisis y Evaluación para el Desarrollo
Pasaje Sucre 189. Of. 103, Miraflores
Teléfonos: 241-6756 / 447-5304
<www.sase.com.pe>

Edición: Lima, febrero de 2006
Corrección de estilo: Alberto Ñiquen
Cuidado de edición: Myriam Arriola
Diseño gráfico: Carmen Inga
Arte de carátula: Roni Heredia
Impreso por Ediciones Nova Print SAC

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú No. 2006-0593
ISBN 9972-804-46-1

El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) está conformado por más de treinta instituciones de investigación o docencia y cuenta con el auspicio de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) y otras fuentes de cooperación.

El Proyecto *Elecciones Perú 2006: fortaleciendo el debate nacional* es una iniciativa del CIES con el auspicio de las siguientes instituciones: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), National Endowment for Democracy (NED), International Development Research Centre (IDRC), Canadian International Development Agency (CIDA), Banco Mundial-Perú, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Mesa de Género de la Cooperación Internacional (MESAGEN).

Contenido

Presentación 5

Resumen Ejecutivo 7

Introducción 11

1. Marco teórico: qué es y hasta dónde llega la reforma del Estado 12

   1.1 El Estado al servicio de los ciudadanos y ciudadanas 12
   1.2 El mercado: contrapeso del Estado 15
   1.3 La mirada internacional 17
   1.4 La visión del Estado por el Acuerdo Nacional 19

2. Diagnóstico del Estado peruano: principales problemas 21

   2.1 La corrupción 21
   2.2 La informalidad 23
   2.3 La ingobernabilidad 24

3. Las reformas pendientes 27

   3.1 La descentralización y la democracia participativa 27
   3.2 El Congreso de la República 28
   3.3 Modernización de la administración pública *(Civil Service)* 30
   3.4 El planeamiento estratégico 34

4. Las propuestas 38

   4.1 La descentralización: democracia participativa y modernización del Estado 38
   4.2 El Congreso 38
   4.3 La administración pública 40
   4.4 El Ceplan y el sistema de planeamiento estratégico 42
   4.5 Una puerta de entrada para la reforma del Estado: la educación 43
   4.6 Los primeros cien días 44

Bibliografía 45

Presentación

El presente documento revisa distintas visiones del Estado, examina los principales problemas en el caso peruano y propone políticas de reforma del Estado para el periodo 2006-2011. Las propuestas se refieren a reformas pendientes en cuatro sectores clave: descentralización y democracia participativa; Congreso de la República; modernización de la administración pública; y planeamiento estratégico.

En materia de descentralización –que es objeto de otro trabajo en esta serie –el estudio propone renovar el compromiso político en favor de un proceso gradual y ordenado; fortalecer las capacidades de gestión de los gobiernos regionales y locales; e implementar un sistema de acreditación de los mismos. Con respecto al Poder Legislativo, se plantea restituir el Senado; introducir la revocatoria de los congresistas; la renovación por tercios; la eliminación del voto preferencial; la presentación de iniciativas legislativas por bancada y no por individuo; limitaciones a la reelección y la introducción de distritos electorales uninominales.

Con relación a la administración pública, el autor propone reforzar los principios y valores como la responsabilidad y la subsidiariedad; promover la carrera pública basada en méritos, sin estabilidad laboral y con capacitación continua; incrementar la transparencia y rendición de cuentas; introducir la gestión basada en resultados y desburocratizar la gestión. Por último, el trabajo recomienda implementar el Centro de Planeamiento Estratégico, como entidad rectora de un sistema homónimo.

El documento es parte del proyecto *Elecciones Perú 2006: fortaleciendo el debate nacional*. Este proyecto es una iniciativa del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), en alianza con otras instituciones, para elevar el nivel del debate electoral, enfatizando la discusión de opciones de política y programas de gobierno. En este marco, el CIES ha promovido la elaboración de documentos de política 2006 – 2011 sobre diez temas clave que tendrá que afrontar el siguiente régimen:

Competitividad	Regulación y concesiones
Empleo	Modernización del Estado
Programas sociales y pobreza	Desarrollo rural
Educación	Descentralización
Salud	Género

Cada texto examina las opciones de política, los costos y beneficios de las distintas alternativas, los obstáculos para su implementación y la estrategia para superar estas barreras, especificando una hoja de ruta a 100 días, un año y cinco años. El proyecto *Elecciones Perú 2006* enfatiza la incidencia de estos documentos en las políticas públicas desarrollando una secuencia de tres tipos de actividad: reuniones con los equipos de plan de gobierno de los principales partidos políticos; seminarios descentralizados en seis regiones del Perú; y campañas de diseminación en los medios de prensa.

Más allá del debate electoral, el Proyecto busca promover consenso sobre políticas de Estado en nuestro país y aportar al diseño de programas en el próximo gobierno. Creemos que la presente publicación nos permitirá avanzar colectivamente hacia el logro de ambos objetivos. En este punto tenemos que reconocer la contribución fundamental del autor Fernando Villarán (SASE) tanto por su capacidad analítica, como por su esfuerzo para culminar el trabajo y liderar su diseminación.

Asimismo, queremos agradecer a las instituciones aliadas del CIES en esta iniciativa: Jurado Nacional de Elecciones (JNE), Acuerdo Nacional, Grupo Propuesta Ciudadana, Asociación Civil Transparencia e Instituto de Defensa Legal (IDL).

Por último, debemos también reconocer el aporte de los auspiciadores que han hecho posible la ejecución del Proyecto: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fundación Nacional para la Democracia (NED, por sus siglas en inglés), Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés), Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), Banco Mundial, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Mesa de Género de la Cooperación Internacional (MESAGEN).

Lima, febrero de 2006

Carlos Eduardo Aramburú
Director Ejecutivo CIES

Javier Portocarrero Maisch
Director Adjunto CIES

Resumen ejecutivo

Al tratar el tema del Estado, o la reforma del mismo, es muy común referirse a la Constitución y encontrar en ella sus características y relaciones básicas, para desde ahí proponer cambios y modificaciones. Este enfoque es un error, el Estado no puede entenderse aislado de la sociedad a la que pertenece. El Estado no es un fin en sí mismo, es un medio para lograr fines y objetivos que están por encima de él. Las dos categorías que definen y limitan al Estado son los ciudadanos y el mercado. El Estado debe estar al servicio de los ciudadanos y debe respetar las reglas de juego del mercado: éstas son sus dos tareas y referencias fundamentales.

Es fácil decir, como lo hace mucha gente, que el Estado se debe a los ciudadanos, e incluso que su legitimidad y poder viene de ellos, pero esto generalmente no se cumple. Lo que ocurre reiteradamente es que el Estado adquiere autonomía, es copado por diversos intereses particulares y finalmente se olvida de los ciudadanos, e incluso en muchos casos se vuelve en su contra. De ahí el rechazo de la población a las diversas instituciones representativas del Estado peruano, como el Congreso de la República, el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo. Incluso organismos más cercanos a la población, como las municipalidades, también se enajenan de la población, como nos lo recordó dramáticamente el caso de Ilave, en Puno.

El vínculo del Estado con los ciudadanos no es fácil. Hemos conocido casos paradigmáticos como la relación de opresión y abuso por parte de las típicas dictaduras (militares o no), que muchas veces surgían con respaldo popular. En tiempos más recientes vemos cómo esta relación puede caer fácilmente en el paternalismo-populismo estatal, creando un vínculo de dependencia y sometimiento que niega la creación de ciudadanía, generando finalmente frustración en la población. Por ello, es muy frecuente observar el proceso político que tensiona a la democracia y la gobernabilidad en Latinoamérica: campañas electorales (cada 4 ó 5 años) con fuerte contenido demagógico; el voto se dirige hacia los candidatos que más prometen; el candidato que sale elegido no puede cumplir sus ofertas; la población le da la espalda y se lanza a la protesta; como resultado se debilita el gobierno y el conjunto del Estado.

La relación del Estado con el mercado es también complicada. El Estado lo debe respetar, utilizando su energía a favor de la población, para lograr el desarrollo, facilitar la creación de riqueza, la apertura de oportunidades, así como la mejora de la distribución de los frutos del crecimiento. Muchas veces el Estado no ha sabido hacer funcionar bien al mercado e incentivar la inversión, y se ha visto envuelto en actividades empresariales y un mal manejo macroeconómico obteniendo resultados catastróficos como en la década de los ochenta. Por otro lado, el mercado actuando solo tampoco resuelve los problemas del país, sobre todo en las zonas más alejadas y pobres, a las que no llega en forma espontánea, pues no hay una demanda que lo atraiga. También debe considerarse que el mercado puede funcionar mal, ya que pueden crearse, por ejemplo, monopolios que abusan de los consumidores. Para llegar a todos los sectores de la población, y convertir en realidad una de las funciones del Estado que es brindar oportunidades para todos, y también para evitar las imper-

fecciones del mercado, se hace necesaria una intervención inteligente del Estado, promoviendo a los sectores excluidos, como la agricultura serrana y las microempresas, y regulando los mercados para evitar sus excesos.

Entrando en temas más específicos sobre las funciones del Estado, y tratando de limitar los alcances de su reforma, conviene tener en cuenta la mirada de los organismos internacionales, en este caso la del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que tiene una amplia experiencia en la región y que recoge lecciones importantes. Esta institución ve al Estado como una entidad moderna y eficiente, capaz de promover crecimiento económico, de crear un marco legal y regulatorio para que los mercados funcionen bien, de garantizar la estabilidad macroeconómica, que tenga la habilidad de implementar políticas económicas y sociales que reduzcan la pobreza, y que al mismo tiempo preserven el ambiente, y que todo esto lo haga de una manera eficiente, transparente y responsable.

Por su parte, el Acuerdo Nacional, que es una referencia fundamental para cualquier reforma de envergadura en el Perú, tiene importantes consensos alcanzados en esta materia por parte de las principales fuerzas políticas y sociales. De sus cuatro objetivos estratégicos: democracia y Estado de derecho; equidad y justicia social, competitividad del país, y Estado eficiente, transparente y descentralizado, dos de ellos se refieren al Estado y su funcionamiento. Tiene, además, una política de Estado específica (la número 24) referida al tema, que propone lo siguiente: construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos.

En cuanto a los problemas por los que atraviesa el Estado destaca en primer lugar la corrupción. Si bien no somos el país más corrupto de América Latina, estamos entre los de mayor corrupción, y esto es inaceptable. Su presencia corroe y destruye a las instituciones públicas y a las personas encargadas de ellas. Al existir, el Estado pierde su esencia de servir a los ciudadanos y se convierte en el botín de los políticos de turno; los recursos se van a los bolsillos de los funcionarios y autoridades, y se postergan o deforman las inversiones que deberían servir a la población. Un típico ejemplo de la corrupción menuda y extendida son los horribles "locales municipales" construidos en años recientes, obras faraónicas que rompen la estética de nuestros bellos pueblos de la sierra, sólo con el objetivo de "ganarse" las comisiones pagadas por los contratistas. Si bien la corrupción llegó a niveles altísimos en la década de los noventa, en que se convirtió en uno de los objetivos centrales de la cúpula gobernante, todavía sigue siendo importante en casi todos los niveles de gobierno e instituciones públicas.

El otro problema grave del Estado es la informalidad. Según estudios recientes, el 60% del PBI peruano es producido en condiciones de informalidad, así como el 66% de la fuerza laboral del país carece de protección y derechos. Estos porcentajes son de los más altos de América Latina (y del mundo), y revelan que las leyes y la autoridad del Estado no tienen vigencia para la mayoría de nuestra población. La presencia tan dominante de la informalidad pone en cuestión al propio Estado y su capacidad de organizar la vida en común de los habitantes del país. ¿De qué sirven las leyes que da el Congreso y las propias autoridades encargadas de aplicarlas si es que muy pocos las cumplen?

De los procesos de reforma del Estado en marcha, sin duda el más importante es la descentralización. La creación de 25 regiones, sobre la base de los departamentos existentes, con sus respectivos gobiernos regionales, las elecciones de las nuevas autoridades regionales (a finales de 2002), y el proceso de transferencia de las competencias del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales (iniciado en 2003) no sólo satisface las aspiraciones de independencia y autonomía de las fuerzas sociales y políticas del país, sino que ha generado una dinámica económica, social y política muy activa y de gran potencialidad. Por ello, los resultados del referéndum del 30 de octubre de 2005, en los que triunfó el No a la conformación de las regiones propuestas por el Consejo Nacional de Descentralización (CND), no deben entenderse como un rechazo al proceso, sino como un cuestionamiento a las autoridades actuales, regionales y nacionales. Lo peor que le

podría pasar al país es malinterpretar estos resultados para detener el proceso de descentralización, desperdiciando sus indudables avances y logros, y frustrando las justas aspiraciones de los pueblos del interior del país.

Otro proceso importante es el de la modernización de la administración pública, que actualmente se basa en las leyes siguientes: Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley Marco del Empleo Público, y sus cinco leyes de desarrollo (carrera del servidor público; de incompatibilidades y responsabilidades; de funcionarios públicos y empleados de confianza, de gestión del empleo público y del sistema de remuneraciones del empleo público), todas preparadas por la PCM, y en discusión en el Congreso. Este proceso tuvo importantes avances en la década de los noventa, con la reforma liderada por las "islas de eficiencia", como el BCR, MEF, Sunat, SBS, entre otras, y se continuó en el presente gobierno con la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (Ley Nº 27658, del 30 de enero de 2002), en la que se proponen convenios de gestión para reformar las instituciones públicas, una por una. Sin embargo, este proceso está detenido y sin visos de solución en el corto plazo, a pesar de que las leyes e iniciativas mencionadas están en la dirección correcta.

Uno de los consensos a los que se arribó en el Acuerdo Nacional, y también entre los especialistas, es el de la necesidad de implementar en el país un sistema de planeamiento estratégico y un Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan), como su cabeza, que sirva para orientar el desarrollo del país en el largo plazo. La ausencia de planeamiento, de una visión compartida de futuro y de hacer seguimiento de las metas propuestas, ha permitido que en el Perú cada gobierno tire por la borda lo que el hizo el gobierno anterior y comience de cero, desperdiciando ingentes recursos, buenas políticas, iniciativas y proyectos. La diferencia básica entre un país desarrollado y uno subdesarrollado es precisamente la continuidad de las políticas públicas, que se convierten en políticas de Estado, así como la existencia de una capa de funcionarios públicos encargados de aplicarlas. Por lo tanto, la reforma de la administración pública está muy ligada a esta función de planeamiento que el Estado debe realizar.

La reforma del Estado es una tarea amplia y compleja, por lo que debe ser encarada con una perspectiva de mediano y largo plazo; aunque por supuesto, debe empezar mañana mismo. Conlleva muchas políticas y actividades, sectoriales y multisectoriales, nacionales y regionales, con implicancias económicas, sociales e institucionales; por ello, es indispensable priorizar, determinar por dónde empezar, y establecer una secuencia que nos permita evaluar si se está avanzando en la dirección correcta y al ritmo adecuado. A continuación proponemos una agenda mínima para los temas centrales que se deben encarar en forma prioritaria.

Descentralización[1]*:* i) establecer o renovar el acuerdo político que señala a la descentralización como un proceso gradual, que mantiene el carácter unitario del Estado; ii) delimitar claramente la distribución actual de funciones y competencias entre los tres niveles de gobierno, así como las responsabilidades de cada uno; iii) implementar un sistema de acreditación que asegure la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales; iv) en el caso de los gobiernos regionales y locales, se debe fortalecer su capacidad de gestión y ejecución.

Congreso[2]*:* i) bicameralidad para que la Cámara de Senadores actúe como un filtro de calidad; ii) revocatoria, para que los electores puedan cambiar un congresista que no cumple sus funciones; iii) renovación por tercios (o mitades), para mejorar la cámara de diputados cada cierto tiempo; iv) eliminación del voto preferencial y reemplazo por el voto por listas, lo que fortalece a los partidos; v) presentación de mociones por partido o agrupación política (y no en forma individual como

[1] Este es un tema tratado en forma amplia y exhaustiva en otro documento que forma parte del mismo programa; sin embargo, sus implicancias en lo que respecta a la modernización del Estado son tan amplias e importantes que necesariamente debe mencionarse.

[2] Si bien el Congreso no está dentro de los alcances de este trabajo, y por lo tanto su tratamiento ha sido preliminar y esquemático, es imposible hablar de reforma del Estado sin incluir cambios significativos en esta institución, algunos de los cuales se plantean a continuación.

ahora), para mejorar la calidad de las mismas, asumiendo el partido la responsabilidad por ellas; vi) cambiar los criterios para medir la eficiencia de los congresistas, reemplazando la cantidad de proyectos de ley por la calidad de los mismos; vii) limitaciones para la reelección de los congresistas, como por ejemplo una sola reelección; viii) elección por distritos electorales uninominales, que aunque controvertida, tiene la ventaja de acercar al congresista con sus electores.

Administración pública: i) orientarla por principios y valores como: primacía de los ciudadanos, manejo responsable, subsidiariedad, priorización de necesidades, orientación por resultados, rendición de cuentas y tercerización; ii) crear el Consejo Superior del Empleo Público como ente rector del empleo público; iii) implementar la carrera pública y su orientación por resultados y evaluaciones, que permita el surgimiento de una verdadera meritocracia con profesionales honestos y de calidad; iv) creación de un programa nacional de capacitación de funcionarios y servidores públicos, para mejorar sus competencias y calidad en el servicio; v) acabar con la estabilidad laboral absoluta, siendo ésta una de las trabas fundamentales para mejorar la calidad de los recursos humanos en el Estado; vi) vigencia de la transparencia y rendición de cuentas, que le cierren el paso a la generalizada corrupción que actualmente existe en muchas dependencias públicas; vii) adoptar una clara delimitación de funciones y responsabilidades, y desburocratizar las entidades públicas.

Planeamiento estratégico: i) implementar el Ceplan, nombrando a su presidente y su consejo directivo; ii) dotar de recursos al Ceplan para que inicie la construcción del sistema de planeamiento estratégico nacional, fortaleciendo e integrando los planes de desarrollo concertados y los presupuestos participativos (regionales y locales); iii) el sistema debe asegurar la continuidad de las políticas públicas, conservando lo bueno y reformando lo malo, plasmados en planes estratégicos y visiones compartidas; iv) lograr el alineamiento de las políticas económicas con las políticas sociales, ambientales e institucionales; v) profundizar las alianzas público-privadas, para mejorar la capacidad de inversión del Estado y mejorar la calidad de los servicios.

Hay que considerar que si bien la reforma del Estado es transversal, es indispensable concentrar esfuerzos en algunos sectores específicos. En este sentido, se propone al sector educación, que es el que actualmente, y en plena sociedad del conocimiento y la información, concentra los mayores retos a encarar. En la capacidad de resolver los problemas de la educación nos estamos jugando nuestro futuro como país, y muchos de los problemas que tiene están vinculados con la reforma del Estado (transferencia de competencias a las regiones, carrera pública magisterial, sistema de capacitación a los docentes, autonomía de las escuelas, asignación de recursos presupuestales, lucha anticorrupción, entre otros). Empezar por este sector, y en estos campos, tiene mucho sentido.

Finalmente, las seis medidas específicas que se proponen para los primeros 100 días son: i) profundizar la descentralización; ii) modificar y aprobar la ley del empleo público; iii) implementar el Ceplan; iv) retomar la lucha anticorrupción; v) realizar los cambios indispensables para el buen funcionamiento del Congreso; vi) iniciar las reformas en el sector educación con las leyes de carrera pública magisterial y el sistema de evaluación, acreditación y certificación para la educación superior.

Introducción

El Proyecto Perú Elecciones 2006, del cual este documento forma parte, es un proyecto del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) que busca los siguientes objetivos: i) elevar el nivel del debate electoral; ii) contribuir a la elaboración de planes de gobierno; iii) promover el voto informado; iv) mejorar la elaboración de políticas públicas en el futuro.

Las actividades a llevar a cabo en el periodo setiembre 2005 a junio 2006 son las siguientes: i) elaboración y validación de 10 documentos de política (setiembre-inicios de noviembre); ii) talleres con comisiones de plan de gobierno; iii) seminarios en Lima y seis regiones (noviembre-enero), y iv) diseminación en medios de comunicación (febrero-junio) 2006.

Los temas a trabajar son los siguientes: empleo; programas sociales; educación; competitividad; salud; regulación, privatizaciones y concesiones; reforma del Estado; desarrollo rural; descentralización (a cargo de Propuesta Ciudadana), y género (promovido por Mesagen).

El trabajo se orienta hacia los siguientes grupos: equipos de plan de gobierno de los principales partidos; representantes del sector público; líderes en seis regiones: Piura, Lambayeque, La Libertad, Arequipa, Cusco, Loreto; la cooperación internacional y el sector académico; los medios y la opinión pública.

En este documento se trabaja el tema de la reforma del Estado, que como sabemos es muy amplio y, por lo tanto, se ha realizado un esfuerzo por limitar sus alcances a los siguientes aspectos: la reforma del Congreso de la República, la modernización de la administración pública y el planeamiento estratégico. También se trata muy tangencialmente el tema de la descentralización, resaltando los cambios en la participación de la ciudadanía. No se incluye la reforma del Poder Judicial, parte sustantiva de la reforma del Estado, dado que inicialmente se había planificado un documento separado sobre el tema.

1. Marco teórico: qué es y hasta dónde llega la reforma del Estado

1.1 El Estado al servicio de los ciudadanos y ciudadanas

El concepto de reforma del Estado se usa para referirse casi a cualquier cosa; en realidad, se ha convertido en un gran cajón de sastre donde cada uno pone, o saca, lo que quiere. Desde los que la identifican con una reducción de personal en la administración pública hasta los que postulan una revolución institucional, pasando por los que quieren hacer al país más competitivo, los que plantean mayor poder para los ciudadanos, o los que proponen una efectiva descentralización. Ciertamente, todos tienen algo de razón, pues el Estado, y por lo tanto su reforma, abarca muchos aspectos, áreas y temas. En esta primera sección intentaremos definir qué entendemos por Estado, y en la segunda, hasta dónde llega su reforma.

Cuando se habla del Estado se suele empezar citando a la constitución, ley de leyes, que por cierto lo define formalmente, a partir de sus funciones y las instituciones que lo componen. En ella aparecen el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, los tres poderes clásicos de las democracias modernas. También se encuentran allí el Sistema Electoral, el Tribunal Constitucional, la Defensoría del Pueblo, los gobiernos regionales, las municipalidades, entre otras instituciones importantes del Estado[3]. Por supuesto, la persona es parte central de la constitución, sobre todo en lo concerniente a sus derechos políticos, sociales y económicos[4]. Pero esta entrada formal tiene varios problemas: i) la descripción del Estado es muy desordenada y confusa (mezcla los aspectos económicos, con los sociales y los institucionales); ii) las libertades individuales, la participación ciudadana y la propia democracia se desdibujan en medio de la cantidad de instituciones y aspectos normativos, y iii) a pesar de lo que dice su primer artículo (el fin supremo del Estado es la defensa de la persona y el respeto de su dignidad), los ciudadanos aparecen como subordinados al Estado y al marco legal de la constitución.

Foto: CIES

Si bien la constitución es el documento fundamental de la democracia peruana, y por lo tanto debe ser escrupulosamente respetada, lo que estamos tratando de decir es que no es el mejor texto para entender y definir al Estado, pues no define con claridad su papel, a partir del cual se derivan las funciones y la propia organización de las instituciones públicas. Por un lado, es claro que no se restringe al Estado, tampoco su objetivo es explicarlo y describirlo, menos lograr su pertinencia y eficiencia. Pero por otro lado, los políticos que la han elaborado (muchos de los cuales, ellos o sus partidos, se presentan ahora a las elecciones) la usan como referencia obligada para definir al Estado y sobre todo, y esto es lo más importante, para tomar decisiones que afectan a la ciudadanía. Por ejemplo, cuando los congresistas dan leyes y evalúan sus implicancias, ¿qué Estado tienen en mente?; cuando un alcalde inaugura un nuevo trámite o cobro, ¿cómo cree que puede afectar a la sociedad en su conjunto, no sólo a su propio municipio? La visión del Estado, que la mayoría de políticos y la población tiene, se deriva de la constitución, y por consiguiente tiene un sesgo legalista, basado seguramente en principios y en doctrina comparada, pero que no incorpora suficientemente las características propias del Estado, los problemas que arrastra, y las complejas relaciones que tiene con el conjunto de la sociedad.

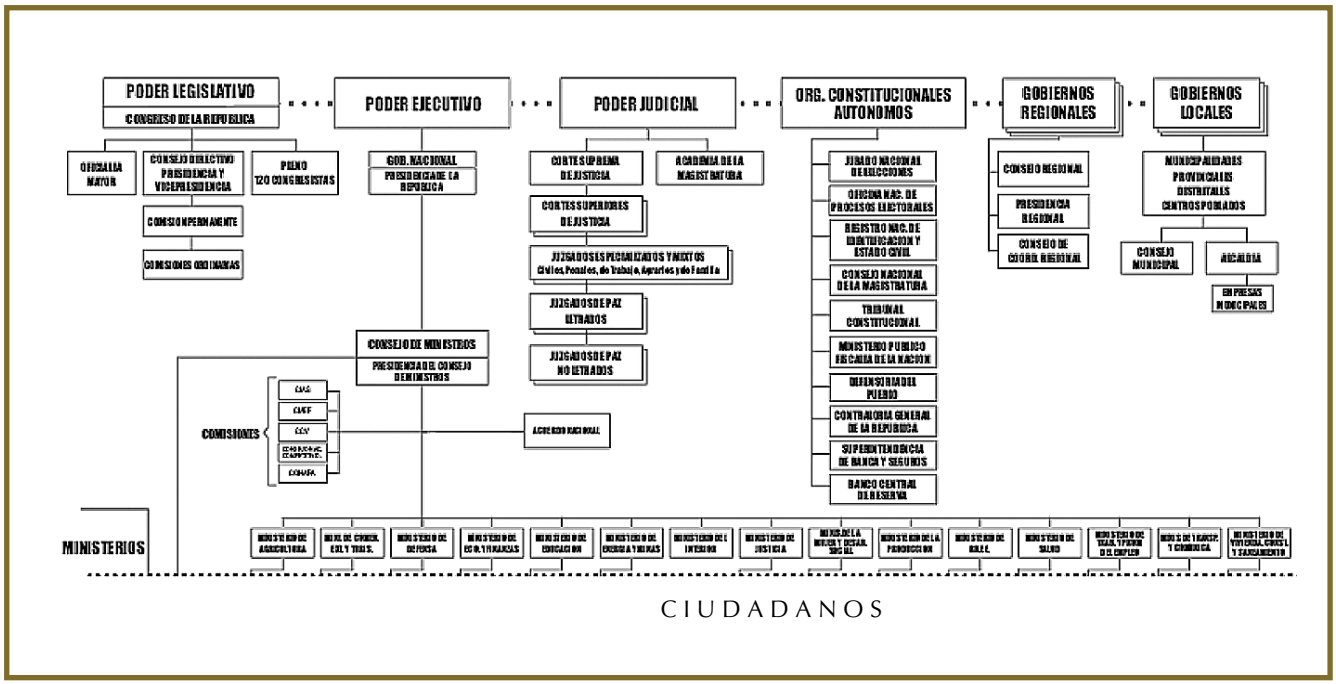
[3] En realidad, se trata de 10 organismos constitucionalmente autónomos, que se han ido "colando" en el esquema institucional, y que podrían reflejar un agotamiento del modelo de tres poderes que no explica el conjunto de *check and balances* necesarios en democracias y economías modernas.

[4] Los derechos de las personas son muchos y están ampliamente detallados y explicados, no sólo en el primer título (De la persona y la sociedad) sino a todo lo largo del texto, mientras que los deberes de las personas casi no aparecen (un solo artículo); de manera que la Constitución de 1993 no tiene un claro concepto de lo que significa la ciudadanía (que en esencia significa un adecuado equilibrio entre derechos y deberes).

La visión convencional tiene implícito que el Estado está por encima de la gente, de la población, del ciudadano de a pie. Más allá de lo que dice la propia constitución y las normas legales, esta visión se reafirma por los gestos y las actitudes: el Presidente, los congresistas, los ministros y, en general, las "autoridades" tienen palacios, autos oficiales, escolta, seguridad, etc. que los alejan y los ponen por encima de la población. El abuso de autoridad es común, y aceptado por buena parte de la población; también las prácticas clientelistas, paternalistas y populistas en las que la autoridad entrega, regala, concede; es decir, desde "arriba" hacia los de "abajo".

Esta visión se puede expresar en el esquema 1:

Esquema 1
Organización del Estado peruano



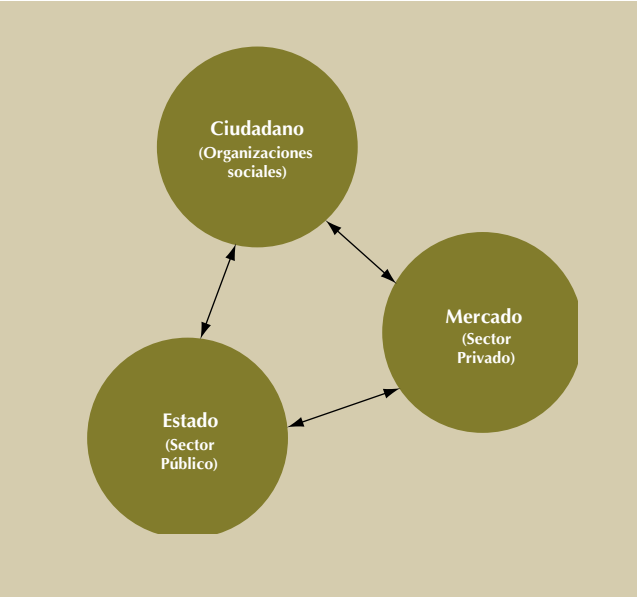
La conclusión de toda esta argumentación es que necesitamos –en particular los políticos– salir de las definiciones formalistas o legalistas que son letra muerta, y buscar un nuevo enfoque, una entrada a la vez realista y pragmática, que también tenga sólidos fundamentos teóricos y considere las lecciones y experiencias de otros países con democracias consolidadas y estados eficientes.

Como lo plantea Gustavo Guerra García[5] en un importante trabajo sobre el Estado, las sociedades modernas pueden dividirse en tres sectores diferenciados: el público, el privado y el social. El primero ejerce la autoridad en los diferentes poderes del Estado y las instituciones públicas, el segundo incluye a las empresas privadas que son las principales protagonistas en la producción y generación de riqueza, y el tercero organiza y canaliza las demandas de la población. Los organismos internacionales, como el Banco Mundial y el BID, utilizan este esquema, a partir del cual proponen cada vez más con mayor fuerza la asociación entre el sector público y el privado (Public Private Parternship –PPP–) como clave para lograr el desarrollo sostenible. Para estos organismos, un tercer interlocutor importante es también la sociedad civil (que no es exactamente lo mismo, pero está relacionado con el sector social).

Esta propuesta teórica es un avance, en la medida en que clarifica el papel del Estado, permite explicitar las relaciones básicas que establece con los otros actores en la sociedad, y facilita el diseño de políticas para el desarrollo. Sin embargo, nosotros preferimos rebautizar cada uno de estos tres actores, en lo que es su característica determinante, su esencia, con lo que obtenemos un esquema como el que sigue:

[5] *La reforma del Estado en el Perú. Pautas para reestructurar el Poder Ejecutivo*, Agenda Perú. Lima, octubre 1999.

Esquema 2
Componentes de las sociedades modernas



En este esquema graficamos los tres componentes: los ciudadanos, el mercado y el Estado. El orden no es casual, los ciudadanos están por encima del mercado y sobre todo por encima del Estado, pero también el mercado está por encima del Estado, y este último tiene que cumplir determinadas reglas de juego (como el comercio internacional) sobre las que tiene muy poco control. Este es el verdadero equilibrio en una sociedad moderna: el Estado al servicio de los ciudadanos, y tomando muy en cuenta las necesidades y exigencias del mercado, pues debe garantizar un buen funcionamiento del mismo, ya que ahí está la mayor parte de las oportunidades para los ciudadanos a los que se debe.

Ruth Richardson, ex ministra de Hacienda de Nueva Zelanda, y artífice de una de las reformas del Estado más exitosas de los años recientes, plantea lo siguiente: "Sabemos que los mercados abiertos y competitivos son la manera más efectiva de generar riqueza. El rol más importante del gobierno es, por ende, facilitar el funcionamiento adecuado de los mercados, manteniendo un marco legal consistente y predecible, con pocas restricciones en los contratos y la máxima transparencia en la conducción de las políticas económicas"[6].

Por su parte, José Chlimper, presidente de Comex, al expresar los puntos de vista de los empresarios en el reciente congreso de la Confiep[7], planteó que debemos voltear la tortilla; los ciudadanos no son los súbditos sino los dueños del Estado, son los propietarios-accionistas, por lo que éste debe estar para atender sus necesidades e intereses, y no al revés, como muchas veces ocurre.

Con este nuevo esquema podemos incluso revisar la historia reciente de las reformas de Estado en el Perú. Desgraciadamente en la mayoría de ellas se olvidó el necesario equilibrio entre el Estado, el mercado y los ciudadanos. El gobierno militar de Velasco Alvarado llevó adelante las reformas económicas y sociales más profundas en la historia del país, que para muchos fueron un fracaso. Según nuestro esquema, las razones principales del fracaso serían dos: el olvido de las reglas y condiciones de funcionamiento del mercado, y el tratar a la población en forma vertical y paternalista, no como ciudadanos. Basta mirar a la reforma agraria, en la que se expropió innecesariamente a las haciendas azucareras de la costa norte, modernas y capitalistas, líderes en América Latina en productividad e innovación, con sindicatos fuertes que podían negociar con sus empleadores mejores condiciones de trabajo e ingresos. Y por otro lado, en el caso de las haciendas serranas, donde era absolutamente necesario acabar con las relaciones feudales que mantenían en la miseria a la población campesina mayoritariamente indígena, forzó la organización de fórmulas colectivas (sociedades agrarias de interés social y cooperativas) que duraron muy poco, sin considerar los verdaderos intereses y necesidades del campesinado.

Por su parte, durante el gobierno de García Pérez –más allá de los juicios de valor que se tenga sobre su desempeño– nuevamente se privilegió el eje Estado-población, a través de políticas sociales y subsidios, sin tener muy en cuenta las reglas de juego del mercado y del sector privado. Como sabemos, este error le costó caro: terminó en una de las mayores hiperinflaciones y recesión de la región.

En la década de los noventa, en el gobierno de Fujimori Fujimori, se privilegió la relación Estado-sector privado, con buenos resultados macroeconómicos y de inversión (sobre todo por las privatizaciones); sin embargo, se dejó de lado el aspecto social, al no haberse creado suficiente empleo y haberse deteriorado la distribución del ingreso. Si bien hubo políticas de alivio a la pobreza, principalmente a través de Foncodes, éstas finalmente tuvieron un carácter asistencialista y fueron utilizadas para la manipulación de la población en situación de pobreza; lo más alejado posible de una relación Estado-ciudadano.

Pero quizás lo más útil de esta visión del Estado es que les da a los funcionarios públicos –desde el

6 'Governing within Limits'. International Conference on Governance for Sustainable Growth and Equity, United Nations, New York, 28-30 July 1997.
7 Fue el encargado de exponer la propuesta de la Confiep en el congreso realizado el 26 y 27 de octubre de 2005, sobre el tema de la reforma del Estado.

Presidente de la República hasta el portero de la Municipalidad de Andahuaylas, pasando por congresistas, ministros y gerentes de organismos públicos descentralizados– la certeza de tener dos objetivos y propósitos básicos: servir a todos los ciudadanos, especialmente a los más pobres (y no sólo a los que más protestan), y respetar y cuidar el funcionamiento del mercado y del sector privado, que es la fuente del crecimiento y la generación de riqueza. Si fallan en estos dos objetivos no estarán cumpliendo las funciones por las que fueron elegidos o nombrados, y por lo que se les paga con plata del pueblo.

1.2 El mercado: contrapeso del Estado

Hablar de reforma del Estado, como hemos visto, implica necesariamente tener que referirse al mercado. De hecho, no puede existir un Estado que funcione bien dentro de un mercado que funcione mal; ese Estado fracasaría. Por lo tanto, al mismo tiempo que el Estado debe estar al servicio de los ciudadanos y ciudadanas, debe respetar las reglas del mercado.

Pero ¿por qué tanta consideración para con el mercado? ¿No estaremos concediendo demasiado al llamado neoliberalismo? ¿No está el Estado por encima del mercado? Empecemos diciendo que el mercado es la institución (en la definición de Douglass North, quien considera a las instituciones como las "reglas de juego") más importante que ha producido la humanidad. El mercado viene desde hace mucho tiempo; quizás podríamos remontarnos a los fenicios, a Marco Polo, a los mercaderes venecianos del renacimiento, o a los comerciantes que formaron las ciudades europeas (que finalmente destruyeron el feudalismo), todos los cuales existieron mucho antes que se desarrollara el capitalismo. Es decir, el mercado es anterior (y seguramente será también posterior) al capitalismo, aunque es cierto que tuvo su mayor expresión, y la sigue teniendo, bajo este sistema. Lo que queremos decir es que el mercado es una "institución" creada durante siglos, por mucha gente y procesos, y sus "reglas de juego" se fueron decantando hasta convertirse en lo que es hoy día; hay que tener mucho cuidado cuando se intenta descartarlo y satanizarlo sin mayor conocimiento, ni tampoco es correcto identificarlo con fenómenos como el liberalismo (o neoliberalismo) o la globalización, que son mucho más recientes; está asociado con ellos pero no son lo mismo.

Muchos economistas atribuyen como principal bondad del mercado el ser "el mejor asignador de recursos", característica importante que fue levantada en plena discusión entre el capitalismo y el socialismo. En este último sistema el que asignaba los recursos era el Estado a través del plan centralizado, y la historia probó que el mercado era ciertamente mucho mejor asignador de recursos. Así, este calificativo se fue quedando pegado al concepto de mercado; sin embargo, no es la principal característica del mercado. Desde nuestro punto de vista su principal atributo es servir como un mecanismo impersonal y universal de "premios y castigos". El mercado permite premiar a los que más trabajan, a los que más se esfuerzan, a los más creativos, a los que más arriesgan, a los que sintonizan con los consumidores, a los que satisfacen necesidades de las sociedades. Por el contrario, el mercado castiga a los que trabajan menos, los que se esfuerzan menos, a los ineptos, a los que no atienden bien a sus clientes, a los poco creativos, a los conservadores y a los que tienen aversión al riesgo. Estos "premios y castigos" los otorga sin mirar la edad, la raza, el género, la extracción social, el nivel económico o la creencia religiosa, de la persona o empresa; en ese sentido el mercado es también profundamente democrático (no es casual su íntima relación con el sistema democrático). Es verdad también que el mercado sí discrimina a favor de los que tienen mayor información, mayor educación, mayores relaciones económicas y sociales; y por eso el Estado debe cuidar que todos los ciudadanos y ciudadanas tengan acceso a información, a una buena educación, y debe eliminar toda forma de exclusión económica y social.

Como decía, hace más de 2.500 años, Sun Tzu, el padre de la estrategia, al referirse a las características que definen a los ejércitos victoriosos: "son los que administran las recompensas y castigos en forma más justa". Es una antigua aspiración de todo gobernante y general, y también lo es de las instituciones que se reclaman eficientes. Sostenemos que el mercado es la "institución" que mejor administra y otorga premios y castigos, y lo viene haciendo por cientos de años. Por eso, donde más florece el mercado es donde mayor riqueza se genera y, eventualmente, donde mayor igualdad prevalece. Basta mirar a los países donde ha funcionado mejor el mercado, como Inglaterra, Estados Unidos, Japón, Finlandia, Irlanda, Taiwán, y actualmente, China, la India, Chile, entre muchos otros.

Es cierto que deben existir algunas condiciones para que el mercado funcione bien. Entre las principales tenemos a las siguientes: i) libre entrada y salida del mercado, sobre todo entrada sin limitaciones ni cortapisas; ii) competencia entre los participantes en cada mercado, y iii) la mayor información y libertad de elección por parte

Foto: CIES

de los consumidores. Cuando estas condiciones no funcionan es que se habla de "imperfecciones" del mercado, y es precisamente uno de los roles centrales del Estado eliminar estas imperfecciones. Por ello, asegurar la libre entrada y salida del mercado, eliminar y/o controlar a los monopolios, mantener bien informados (y eventualmente organizados) a los consumidores es una de sus funciones principales.

El mercado sirve como una referencia obligada a la actividad del Estado, o si se quiere, es el que puede definir los límites del Estado. Este es el sentido del concepto de "subsidiariedad" que aparece en el Acuerdo Nacional (AN); el Estado interviene en los lugares en donde no entra en forma espontánea el sector privado y las fuerzas puras del mercado. Hay muchas actividades que no son rentables y muchos lugares en donde todavía no funciona el mercado, sobre todo en las zonas y regiones de mayor pobreza; así que en esos lugares es indispensable la acción de Estado, complementando lo que no puede hacer el mercado.

Ahora, la función y responsabilidad del Estado va todavía más allá; el mercado no tiene valores como la solidaridad, la sostenibilidad ambiental y social, la responsabilidad social y la justicia incorporados; el mercado no va a canalizar en forma espontánea recursos hacia los más pobres[8]. Todos estos valores y estas funciones las tiene que encarar el Estado, pues no las va a asumir el mercado; esta es quizás la diferencia principal con los llamados neoliberales, que pensaban que el mercado resolvería todos los problemas y se haría cargo de todas estas dimensiones, de tal suerte que el Estado se podía reducir a su mínima expresión. Hemos visto que esto no es así, y que el papel del Estado es fundamental en las sociedades modernas.

Una de las funciones del Estado es precisamente "cuidar" a los castigados por el mercado, a los "perdedores", a los que no pueden entrar o que salen afuera por carencia o incapacidad. El Estado debe ayudarlos a entrar, preferiblemente en igualdad de condiciones (por ello es tan importante la educación pública), y también ayudarlos a reingresar al mercado si es que quiebran, son despedidos, o no pueden obtener ingresos suficientes (los tres resultados negativos de los tres roles que pueden cumplir los ciudadanos en el mercado: empresario, empleado o trabajador independiente). Un Estado "insensible" dejaría que estos "perdedores" se vayan a vivir debajo del puente y vean cómo salen de la pobreza por sus "propios medios", pero no es el caso de un Estado moderno y que busca una sociedad sostenible e incluyente[9]. Este rol del Estado es ciertamente diferente al paternalismo, tan extendido en el Perú y América Latina, en el que el Estado regala alimentos, especies o dinero a los más pobres. Lo que proponemos es un Estado que ayuda a participar en el mercado a los más pobres, les brinda educación de calidad, entrenamiento pertinente y los ayuda a tener mayores posibilidades de éxito, pero de ninguna manera reemplaza el impulso vital, la voluntad y la energía, que tienen que venir de cada persona.

Sobre la base de esta racionalidad sería conveniente referirnos al concepto constitucional de "economía social de mercado", muy utilizado por los políticos peruanos. Algunos interpretan este concepto como que se trata de que el Estado debe crear y administrar un mercado bueno, con sensibilidad social, y muchas veces tratan de cambiar las reglas de juego del mercado. Desgraciadamente con esta concepción, aun cuando puede ser muy bien intencionada, se cometen los peores errores pues el mercado es una institución poderosa pero muy delicada, puede reaccionar violentamente (como lo hemos vivido con las hiperinflaciones). En realidad, de lo que se trata es de dejar actuar libremente al mercado, lo más libremente posible, con sus propias reglas de juego. Lo que sí corresponde es complementar al mercado con un Estado que lo regula, que impide los monopolios, que ayuda a los más pobres a entrar en él, que reentrena y recicla a los "perdedores". Es el Estado el que tiene sentido social, sensibilidad por la justicia, que apuesta por la equidad, por

8 Aunque, como ha demostrado muy bien C.K. Prahalad (2005), hay un campo inmenso e inexplorado para la acción de las empresas privadas en la "base de la pirámide", es decir, los más pobres.

9 El pr

la igualdad de oportunidades, y de esta forma cumple sus propios objetivos y fines sociales, al mismo tiempo que contribuye a que el propio mercado funcione mejor.

El Estado y el mercado[10] deben mantener una buena relación, de mutuo respeto, pues una interferencia indebida –como hemos tenido muchas veces a lo largo de nuestra historia– puede ser nefasta para el país. El mercado tiene sus propias y poderosas reglas de juego, el Estado las utiliza a favor del país y los ciudadanos, pero no cambia ni modifica esas reglas, ahí es donde fracasa.

Finalmente, un nivel importante de relación entre mercado y Estado es el que se refiere a la necesidad de que este último incorpore dentro de sus instituciones las "reglas de juego" del mercado, como por ejemplo: que ingresen al Estado los mejores, los más calificados, los más trabajadores, que salgan del Estado los corruptos, los ineptos, que asciendan dentro del Estado los mejores y más responsables, que no se desperdicien los recursos, que se asignen bien (sobre todo cuando son escasos)[11], entre otras reglas.

1.3 La mirada internacional[12]

Al encarar un tema tan amplio y complejo es siempre una buena idea elevarnos del plano nacional y considerar una perspectiva más amplia, sobre todo en un mundo cada vez más globalizado e interdependiente. Podemos ver así que nuestros problemas y dificultades no son tan originales, que otros han intentado con éxito soluciones y que el mundo no comienza ni termina dentro de nuestras fronteras. Para no abrirnos demasiado, hemos escogido el espacio latinoamericano, al que pertenece el Perú por geografía, cultura e historia común.

El BID trabaja desde hace varios años una estrategia para la "modernización del Estado"[13] que recoge por un lado su propia experiencia en los países de la región, el desempeño de los mismos en este campo y una reflexión académica tanto interna como en diversos centros educativos del continente. El punto de partida de esta estrategia se puede resumir como sigue: para lograr el desarrollo sustentable y equitativo que los países de la región buscan es indispensable contar con un Estado democrático moderno y eficiente que "promueva el crecimiento económico proporcionando un marco legal y regulatorio apropiado para el funcionamiento de los mercados, que garantice un ambiente de estabilidad macroeconómica, que sea capaz de adoptar políticas económicas y sociales apropiadas para la reducción de la pobreza y la desigualdad, así como la conservación del ambiente, que implemente esas políticas de manera eficiente, transparente y responsable, que resguarde los derechos de propiedad y que proteja los derechos fundamentales de los ciudadanos".

En la estrategia del BID, a la dicotomía sector público-sector privado o Estado-mercado, añade dos elementos sustanciales: i) el fortalecimiento de la sociedad civil "ya que no puede haber un Estado eficiente sin una sociedad civil vigorosa capaz de influenciar el diseño e implementación de las políticas públicas", y ii) la profundización de la democracia más allá de las elecciones periódicas mediante la participación de la ciudadanía a través de diversos mecanismos y canales, en lo que podríamos llamar el proceso hacia la democracia participativa[14].

Podemos ver claramente en esta estrategia la presencia de los tres elementos centrales expuestos en la sección anterior: mercados, macroeconomía y sector privado; ciudadanía, políticas sociales y sociedad civil, y Estado, participación y democracia.

El diagnóstico del BID sobre el Estado para América Latina y el Caribe recoge los siguientes elementos (para las cuatro áreas prioritarias);

a. En cuanto a la administración pública:
   - Ausencia de una visión estratégica global y de largo plazo, y una adecuada coordinación intersectorial en la formulación y ejecución de las políticas.
   - Carencia de sistemas adecuados de seguimiento y evaluación de programas y de políticas.
   - Inapropiados sistemas administrativos y de servicio civil que limitan la autonomía y eficacia de la gestión del Estado.

[10] Hay que notar que en todo momento nos referimos al mercado, y no a las empresas o a los empresarios, que son parte del mismo, pues las buenas relaciones con estos últimos se pueden confundir con favores del Estado a los empresarios, cosa que ocurre con cierta frecuencia, sobre todo con los llamados empresarios "mercantilistas", los cuales precisamente alteran las reglas de juego del mercado.

[11] Temas que vamos a tratar en las líneas que siguen.

[12] Esta y otras secciones del documento recogen algunas ideas y planteamientos del trabajo denominado *Modernización del Estado y gobernabilidad: marco de referencia y mapa de oportunidades*, elaborado por el autor para la ACDI y el CIES, en julio de 2005.

[13] Publicación titulada *Modernización del Estado*, documento de estrategia, Washington 2002.

[14] Este concepto no es del banco; el autor lo toma de la literatura política reciente y en particular del informe del PNUD sobre la democracia en América Latina y el Caribe publicado en 2004.

- Debilidad institucional y normativa para cumplir las funciones reguladoras requeridas por la privatización de empresas y servicios.
- Endeble capacidad fiscal para cumplir con las responsabilidades societarias básicas en términos de infraestructura económica y formación de capital humano, así como de protección efectiva del ambiente y los grupos vulnerables.
- Debilidad de los instrumentos estatales destinados a proteger y promover los sectores sociales más vulnerables.
- Insuficiente consulta y compromiso de los grupos sociales afectados por los programas y políticas estatales.
- Insuficiente aprovechamiento de las posibilidades que brinda la tecnología de la información en términos de gobierno electrónico, y ausencia de una visión estratégica, así como de políticas y planes acordes con la misma en cuanto al desarrollo de la sociedad de la información.

b. Respecto a la descentralización:
- Imprecisión en la distribución de las competencias.
- Desajuste entre competencias y recursos.
- Generación de presiones fiscales adicionales.
- Procesos de "captura" de los gobiernos locales por parte de las elites locales.
- Escasa preparación técnica de muchos de quienes se han colocado al frente de estos procesos de desarrollo local.
- Dificultad de conseguir eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios sociales descentralizados.

c. Respecto al sistema judicial:
- Pérdida de confianza de parte de la opinión pública.
- Obsolescencia de las leyes y los procedimientos.
- Congestión judicial.
- Escasez de recursos.
- Ausencia de sistemas modernos de organización, información y administración.
- Barreras de acceso al servicio y las limitaciones de cobertura del sistema.
- Incremento de las diversas formas de violencia y el deterioro de la seguridad ciudadana.

El BID menciona el tema de la corrupción como un fenómeno presente en todas las sociedades de América Latina y el Caribe, y en especial en el Poder Judicial. Añadiríamos nosotros que para que exista un juez corrupto tiene que haber también un corruptor, que puede ser un narcotraficante, un delincuente o un estudio de abogados privado; es decir, que existe otra cara de la moneda que frecuentemente olvidamos.

d. Respecto del Congreso:
- Baja credibilidad que afecta al sistema político en su conjunto.
- Carencias en la calidad y consistencia de las leyes en términos de adecuación a las necesidades que se intenta atender.
- Inexistencia de sistemas de evaluación y seguimiento de las leyes que permitan medir su impacto.
- Debilidad en la coordinación y diálogo con los otros poderes del Estado y con los niveles subnacionales.

Después de haber realizado el diagnóstico de la situación del Estado en América Latina y el Caribe, y haber ubicado los problemas y dificultades que hemos reseñado líneas arriba, en estas cuatro áreas prioritarias, el BID ha identificado los siguientes campos de acción hacia el futuro:

a. Fortalecer el régimen democrático, mediante la efectiva vigencia de un sistema de separación y equilibrio de poderes, que asegure la representación y participación de los ciudadanos en un marco de protección de los derechos y libertades fundamentales. En este campo destacan: el fortalecimiento del Poder Legislativo, el sistema electoral y los partidos políticos; también de los órganos de control y supervisión, profundizando la lucha contra la corrupción; propiciar la más amplia participación de la sociedad civil; y fomentar la cultura democrática de la ciudadanía.
b. Consolidar el Estado de Derecho, mediante el fortalecimiento y modernización del sistema judicial a través de la vigencia de un Poder Judicial independiente y una administración de justicia accesible, eficaz y predecible que vele por la seguridad jurídica y los derechos fundamentales de los ciudadanos. Este campo implica, además, promover medidas alternativas de solución de conflictos, como la mediación, arbitraje, la conciliación y los jueces de paz; así como la modernización de los sistemas de registro de las personas y de la propiedad de bienes.
c. Fortalecimiento de las instituciones y políticas públicas que hacen posible el desarrollo de mercados competitivos, para generar crecimiento económico y erradicar la pobreza. Este campo incluye: la provisión de servicios públicos eficientes y de calidad, la promoción del desarrollo económico, el fortalecimiento

de la capacidad fiscal del Estado, la modernización de los sistemas de pensiones, y el diseño y promoción de políticas nacionales de competitividad.

d. Desarrollar las capacidades institucionales para la elaboración y gestión de políticas públicas mediante administraciones públicas modernas y profesionales, abiertas a las fuerzas del mercado y receptivas a la sociedad civil. Lo que supone desarrollar y fortalecer un servicio civil basado en el mérito y la igualdad de oportunidades, la disciplina fiscal y la transparencia en el gasto público, la rendición de cuentas (*accountability*) en los sistemas presupuestarios y de evaluación, sistemas modernos de compras y contrataciones públicas, elaboración de estrategias públicas para la lucha contra la pobreza, profundizar y hacer más eficiente la descentralización.

Por su parte, el Banco Mundial, si bien no tiene un documento de estrategia similar al del BID, sí incluye en el Country Assistance Strategy una serie de orientaciones respecto al tema de "Institucionalidad y gobernabilidad" que incluyen los siguientes temas: descentralización; gestión del sector público; Poder Judicial; lucha anticorrupción; Defensoría del Pueblo; planeamiento estratégico; Comisión de la Verdad y Reconciliación; además de las políticas para los sectores sociales como educación; salud; nutrición; sistema de pensiones; equidad de género y gestión ambiental, como temas transversales.

1.4 La visión del Estado por el Acuerdo Nacional

El AN es el esfuerzo de concertación más importante en la historia del Perú[15]. Han participado en él las principales fuerzas políticas representadas en el Congreso[16], las principales instituciones de la sociedad civil[17] y el gobierno peruano, encabezado por el presidente del Consejo de Ministros[18]. Sus antecedentes se remontan a la mesa de diálogo auspiciada por la OEA en los últimos meses del gobierno de Alberto Fujimori (2000), creada con el propósito de garantizar una transición ordenada hacia la democracia, y en donde participaban básicamente esas mismas fuerzas políticas y sociales. Durante el gobierno de transición de Valentín Paniagua se mantuvo este esfuerzo de concertación, y finalmente se plasmó en el AN durante el primer año del gobierno de Alejandro Toledo. El 28 de julio de 2001, durante su discurso a la nación, Toledo convocó a esas mismas fuerzas políticas y sociales para elaborar juntas un acuerdo nacional, y le encargó la tarea a su primer ministro de entonces, Roberto Dañino.

La organización del trabajo consistió en la creación de una instancia máxima permanente, llamada Foro del Acuerdo Nacional, en donde participaban los principales dirigentes de todas las fuerzas políticas y sociales, así como el gobierno, representado por un equipo de ministros. También se constituyeron grupos de trabajo para cada uno de los cuatro grandes objetivos del AN integrados por técnicos de estas mismas fuerzas. Para canalizar las sugerencias y aportes de la ciudadanía, se organizaron más de 20 foros regionales en las principales ciudades del país, con una amplia convocatoria de la población y sus organizaciones representativas. Luego de un año de trabajo se terminó de elaborar el texto del AN que consistía en cuatro objetivos nacionales y 29 políticas de Estado (a las que se añadirían luego dos más) de largo plazo, con el compromiso de cumplirlas hasta el 28 de julio de 2021.

Los cuatro grandes objetivos son los siguientes: democracia y Estado de Derecho; equidad y justicia social; competitividad del país; Estado eficiente, transparente y descentralizado.

El primero y el último de los objetivos tratan explícitamente los temas relacionados con la reforma del Estado y la democracia, que tratamos en este documento. Las políticas de Estado más relevantes respecto a estos temas son las siguientes (agrupadas según estos cuatro objetivos):

[15] La historia política peruana ha estado marcada por sucesivos golpes militares que en muchos casos se han originado en las disputas irreconciliables entre las diversas fuerzas y partidos civiles, con el consiguiente desorden e ingobernabilidad; han existido muchos frentes políticos civiles pero generalmente con el objetivo de oponerse a otra fuerza civil o militar en el poder.

[16] Perú Posible (PP), Partido Aprista Peruano (APRA), Acción Popular (AP), Unidad Nacional (UN), Frente Independiente Moralizador (FIM), Somos Perú (SP) y Unión por el Perú (UPP); posteriormente se incluiría a Solidaridad Nacional (SN).

[17] La Iglesia Católica, la Iglesia Evangélica, la Confederación de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep), la Sociedad Nacional de Industrias (SNI), la Confederación de Trabajadores del Perú (CGTP), los frentes regionales, las mesas de concertación para la lucha contra la pobreza; posteriormente se incluiría también a la organización más representativa del agro.

[18] Además de éste participaban los ministros de los sectores sociales –Educación, Salud, Mujer y Desarrollo Social, Justicia, Trabajo (donde estaba el autor en esos momentos)–, así como los de Economía y Defensa.

I. Primera: fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho.
Segunda: democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos.
Cuarta: institucionalización del diálogo y la concertación.
Quinta: gobierno en función a objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes.
Octava: descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú.

II. Décima: reducción de la pobreza.
Duodécima: acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad, y promoción y defensa de la cultura y el deporte.
Decimotercera: acceso universal a los servicios de salud y seguridad social.

III. Decimoctava: búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica.
Decimonovena: desarrollo sostenible y gestión ambiental.

IV. Vigésimo cuarta: afirmación de un Estado eficiente y transparente.
Vigésimo sexta: promoción de la ética y la transparencia, y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas.
Vigésimo octava: plena vigencia de la constitución y de los derechos humanos, y acceso a la justicia e independencia judicial.

La política de Estado que se refiere específicamente a la construcción de un Estado eficiente y transparente (la número 24) contiene el siguiente texto:

> "Nos comprometemos a construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos. Nos comprometemos también a que el Estado atienda las demandas de la población y asegure su participación en la gestión de las políticas públicas y sociales, así como en la regulación de los servicios públicos en los tres niveles de gobierno. Garantizaremos una adecuada representación y defensa de los usuarios de estos servicios, la protección a los consumidores y la autonomía de los organismos reguladores.
>
> Con este objetivo el Estado: a) incrementará la cobertura de calidad y celeridad de la atención de trámites así como de la provisión y prestación de los servicios públicos, para lo que establecerá y evaluará periódicamente los estándares básicos de los servicios que el Estado garantizará a la población; b) establecerá en la administración pública mecanismos de mejora continua en la asignación, ejecución, calidad y control del gasto fiscal; c) dará acceso a la información sobre planes, programas, proyectos, presupuestos, operaciones financieras, adquisiciones y gastos públicos, proyectados o ejecutados en cada región, departamento, provincia, distrito o instancia de gobierno; d) pondrá en uso instrumentos de fiscalización ciudadana que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas en todas las instancias de gobierno; e) erradicará la utilización proselitista del Estado y la formación de clientelas; f) mejorará la capacidad de gestión del Estado mediante la reforma integral de la administración pública en todos sus niveles; g) reducirá los costos de acceso a los bienes y servicios públicos; h) revalorará y fortalecerá la carrera pública promoviendo el ingreso y la permanencia de los servidores que demuestren alta competencia y solvencia moral."

Todas estas políticas y orientaciones del AN tienen un alto grado de consenso social, y por lo tanto son prácticamente mandatos para cualquier gobierno u organismo que actúe en el país. Además, resuelve una de las preguntas centrales en cualquier reforma del Estado: ¿Un Estado para qué país? ¿Un Estado para realizar qué funciones y actividades? Pues en el AN[19] está el diseño básico del país que quieren las principales fuerzas políticas y sociales del Perú, y además también contiene las orientaciones básicas para encarar dicha reforma. Por lo tanto, se convierte en un documento central no sólo para los partidos y movimientos que aspiran a gobernar el país, los gobiernos regionales y locales, sino también para cualquier institución privada o pública que quiera incursionar en el campo de la democracia, el desarrollo económico y social, y la modernización del Estado.

[19] El AN ha sido criticado por algunos sectores porque tiene demasiadas políticas de Estado (31) y por ello es imposible cumplir con todas; sin embargo, hay que considerar que el AN no es un Plan Estratégico Nacional de Desarrollo (actividad que debería realizar el futuro Ceplan) donde sí se plantean las prioridades, la asignación de los recursos y las responsabilidades, y el seguimiento y cumplimiento de las mismas. Teniendo esto en cuenta, el AN es un marco de referencia para dicho plan y para las políticas públicas sectoriales y regionales, para los planes de gobierno de los diversos partidos, y en general la actuación de la sociedad civil y del propio sector privado.

2. Diagnóstico del Estado peruano: principales problemas

Desde el punto de vista de los políticos que intentan hacerse cargo del Estado, que es el proceso en el cual estamos inmersos en estas elecciones generales de 2006, las dos visiones tradicionales que han existido en nuestra historia han sido las siguientes: el Estado como botín y el Estado como chacra. Expliquémonos. Desde la Colonia hemos heredado la visión y la práctica de un Estado que fue un medio para el enriquecimiento de la corona española, y para los españoles que actuaban a su nombre. Esto no cambió mucho con la República, ya que los sucesivos gobernantes, principalmente los militares, tomaban el poder para satisfacer sus intereses particulares y de grupo. Con la implantación y desarrollo de la democracia en el Perú, y en los otros países de América Latina, esta visión del Estado como botín fue dando paso a una nueva visión: el Estado como chacra. Es decir, si bien no se abandona el objetivo de enriquecerse, ahora se añade un elemento adicional (más democrático): había que "compartir" el Estado con correligionarios, amigos y parientes. De esta forma asistimos a la invasión del Estado por parte de los diferentes partidos y grupos políticos que accedían al poder. Elección tras elección, los ganadores de las mismas copaban todos los puestos disponibles en las dependencias y empresas públicas, y creaban nuevos puestos, para satisfacer las expectativas de sus agrupaciones, todo a costa del presupuesto público. De esta forma actuaban como si el Estado fuera su propiedad, fuera su chacra.

Estas dos visiones tradicionales tienen su correlato moderno: la corrupción y la burocratización. Ambos son problemas de primera magnitud y actualidad en el Estado peruano, y en el de los otros países latinoamericanos. El primer problema lo veremos con ese mismo nombre y en esta misma sección, al que añadiremos los temas de informalidad e ingobernabilidad. El segundo lo trataremos como parte de las reformas de la administración pública y aparece en la sección de las propuestas.

2.1 La corrupción

No hay nada que corroe y destruye más a las instituciones, a las autoridades y, por consiguiente, al Estado que la corrupción.

La Iniciativa Nacional Anticorrupción-INA (Ministerio de Justicia, 2001) define a la corrupción como el uso y abuso del poder público en provecho propio. Por lo común, aparece la motivación de beneficios privados como elemento desencadenante de los actos de corrupción.

Se considera, igualmente, que la corrupción consiste en la utilización de cargos públicos como una plataforma para obtener ingresos ilegales. Algunos autores separan la corrupción en dos categorías: primero, existen aquellas instituciones que por efectos de la corrupción funcionan de manera ineficiente, pero en las cuales los actos de corrupción son esporádicos, aislados o de impacto restringido; mientras que hay otras instituciones que se vuelven inoperantes cuando la corrupción es la norma de comportamiento dominante entre sus miembros y el principal objetivo de éstos es la obtención de rentas.

Hay otros autores que hacen la distinción entre aquellos actos de corrupción que se cometen "de acuerdo con las reglas" y aquellos que se desarrollan "en contra de las reglas" (Transparencia Internacional, 1996). En el primer caso, un funcionario está recibiendo un beneficio de un particular por llevar a cabo algo que debe hacer, según lo dispone la ley. En el segundo caso, se cometen actos

Foto: CIES

de corrupción para obtener servicios que el funcionario tiene prohibido proporcionar.

Asumir el carácter social de la corrupción se traduce en tener en cuenta: su carácter de acción social con un mínimo de bilateralidad social (corruptor-corrupto); sus causas sociales (como por ejemplo la falta de oportunidades y empleo, la exclusión social, la discriminación); sus efectos sociales (desconfianza y anomia).

Como vemos, hay múltiples formas de realizar la corrupción, y también muchas formas de interpretarla.

En la década de los noventa los niveles de corrupción llegaron a ser los mayores en la historia del país. Antes de

Foto: CIES

este periodo, y como en otras regiones la corrupción estaba circunscrita a determinadas instituciones como la Policía y el Poder Judicial; sin embargo, en los noventa se volvió generalizada, ya no sólo abarcaba una parte del Estado peruano sino que se amplió a casi todos sus ámbitos.

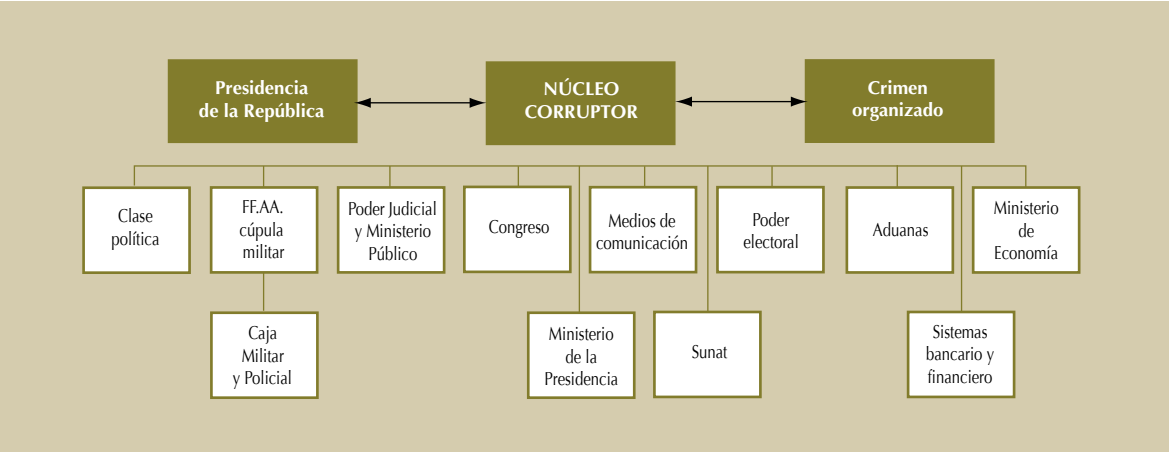
Según la INA (Ministerio de Justicia, 2001), la práctica de la corrupción se modificó aprovechando el debilitamiento de los controles estatales en el marco de una ausencia de reforma del Estado, de la debilidad y fragmentación de la sociedad civil, de la crisis de los partidos políticos y la demanda ciudadana por restablecer el orden económico y el orden sociopolítico a cualquier precio. Así, la corrupción llegó a penetrar el centro mismo del poder del Estado, para ser utilizada como instrumento de gobierno. Para ello se organizó una red de corrupción que involucró a gran parte del Estado y que contó con la complicidad de sectores importantes de la clase dirigente.

Se puede afirmar que el centro de la corrupción se trasladó del ámbito administrativo-institucional al núcleo del poder político. El Estado no se vio copado desde fuera por redes corruptas, sino que la iniciativa corruptora provino de su centro mismo, a través del Poder Ejecutivo y los servicios de inteligencia.

El poder se ejerció discrecionalmente, sin rendición de cuentas, sin controles institucionales (estatales o de partidos) y con "cheques en blanco" para gobernar. Se instaló un poder no fiscalizado, alentado por la existencia de una "democracia delegativa" y por un régimen autoritario que se justificó ante sectores de la población por la crisis del Estado, la hiperinflación y el crecimiento de la subversión, así como por los desórdenes económico y político.

El esquema que sigue, elaborado por la INA, presenta el esquema de la corrupción durante el gobierno de Fujimori:

Esquema 3
La red de corrupción

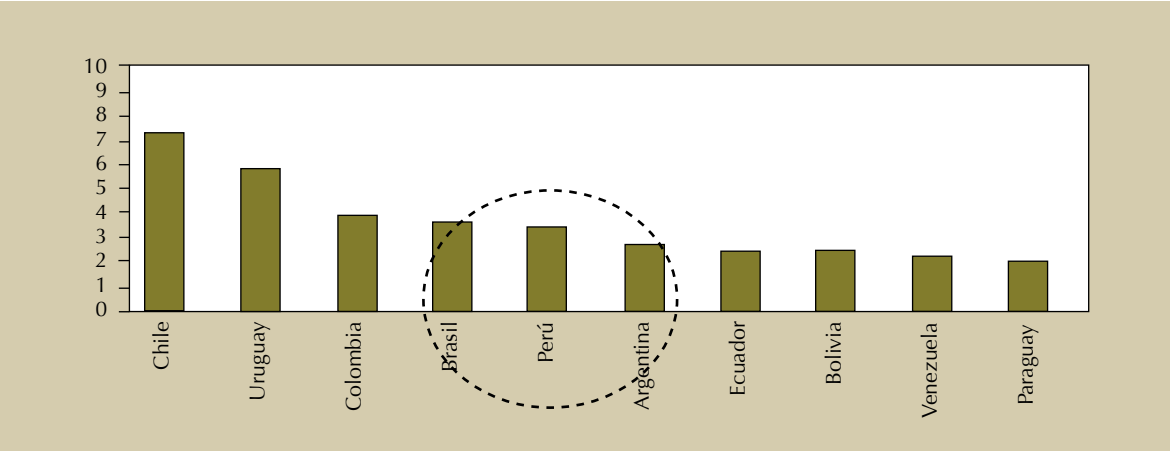


Como vemos, prácticamente todo el Estado y buena parte de la sociedad civil estaban involucrados en la corrupción, pues no sólo estamos hablando del Poder Judicial, las Fuerzas Armadas, el Congreso y el Poder Electoral, entre otros; sino que también participaron en ella la clase política, los medios de comunicación en manos privadas, y una parte del sistema financiero.

Si nos comparamos con otros países de la región, resulta que el Perú no es el país más corrupto de América Latina, ya que hay otros países con mayor índice de corrupción como es el caso de Argentina, Ecuador, Bolivia, Venezuela y Paraguay (que resulta el de mayor corrupción en América Latina); estamos muy por debajo de países más honestos, modernos y eficientes de la región, como es el caso de Chile, Uruguay y Colombia.

A continuación el gráfico elaborado por Transparencia Internacional:

Grafico 1
Índice de la percepción de la corrupción en América Latina

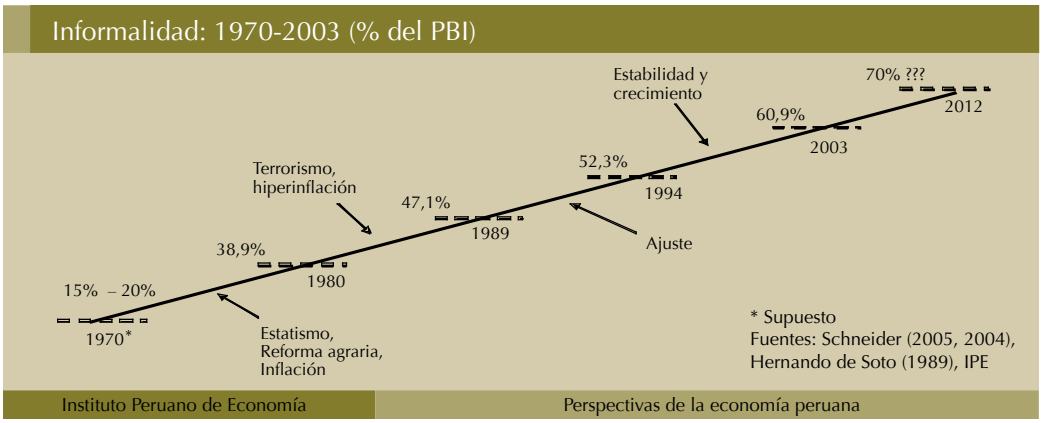


La verdad es que mirando al Perú en el medio de América Latina alguno podría pensar que no estamos tan mal, que éste no es un tema tan grave, o que la corrupción no tiene mayor relevancia. Sería un grave error de percepción; la corrupción destruye a las instituciones involucradas, y en consecuencia es imposible considerar una reforma del Estado basada en instituciones débiles y corroídas. La permisividad frente a la corrupción que se ha mostrado en algunos sectores del pueblo peruano es algo que debemos encarar y eliminar, a base de un liderazgo claro y honesto. La clase política tiene en esta tarea un papel central.

2.2 La informalidad

Sabemos que las normas, disposiciones y leyes que dan las instituciones del Estado, como el Congreso y el Ejecutivo, así como un gran número de sus instituciones tienen escasa aplicación en una realidad como la peruana. La mayoría de la población no toma sus decisiones diarias, personales, familiares, económicas y sociales, teniendo en cuenta las normas legales vigentes, ni respetando lo que dicen u "obligan" las instituciones públicas. Las causas son múltiples, y no las vamos a explorar acá, pero por lo menos podemos decir que el Estado realmente existente no es el que corresponde a nuestra realidad, a nuestra diversidad. De lo contrario, fijémonos en los votos de los ciudadanos, no los de las urnas que emiten cada cinco años, sino los votos diarios: su incumplimiento de las leyes y regulaciones. Es decir, su opción mayoritaria por la informalidad. Veamos qué ha venido ocurriendo en la sociedad peruana respecto de la informalidad, utilizando un reciente gráfico elaborado por Fritz Du Bois, del IPE:

Grafico 2
Índice de la percepción de la corrupción en América Latina



Si bien las fuentes son variadas y las mediciones seguramente tienen metodologías diferentes, la tendencia es clara: la informalidad ha venido creciendo sostenidamente en el Perú, tanto en épocas de crisis y recesión, como en épocas de reactivación y crecimiento. Una de las fuentes principales de este gráfico es Friedrich Schneider (2002) que realizó una investigación mundial abarcando a 110 países muy variados, midiendo la informalidad en cada uno de ellos con una misma metodología. El Perú sale como uno de los más informales del mundo con una estimación del 59,9% de su PBI informal, ascendiendo a US$331 mil millones. Estos resultados coinciden con los de otra investigación realizada por Norman Loayza (1997) en la que estima una informalidad equivalente al 57,9% del PBI para el Perú. Otros países latinoamericanos como Costa Rica, Chile y Argentina están entre 18 y 25%.

Si en lugar de fijarnos en el PBI, medimos la informalidad sobre la población (expresada como Población Económicamente Activa-PEA) que se encuentra en ella, entonces las cifras pueden ser todavía mayores. Veamos una estimación correspondiente al año 2002, a partir de cifras elaboradas por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo:

Cuadro 1
Formalidad e informalidad de la PEA ocupada en el Perú, 2002
(en miles)

Categoría	PEA ocupada	%	PEA formal	%	PEA informal	%	%
Independientes (autoempleo)	2.513	20,8	201	8	2.312	92	100
Microempresas	6.353	52,6	1.588	25	4.765	75	100
Pequeñas empresas	874	7,2	350	60	524	40	100
Medianas empresas	384	3,2	384	100	0	0	100
Grandes empresas	591	4,9	591	100	0	0	100
Empleados públicos	993	8,2	993	100	0	0	100
Empleados del hogar	362	3,0	36	10	326	90	100
Total	12.070	100,0	4.113	34	7.927	66	100

Fuentes: Ena
(2005). Elaboración: SASE.

Según este cuadro (cuyas estimaciones pueden ser consideradas incluso conservadoras) el 66% de la fuerza laboral peruana trabaja en condiciones de informalidad. Si recurrimos a otras variables como seguridad social, la informalidad se podría elevar a 72% de la PEA (estimaciones de Miguel Jaramillo, de Grade[20]).

Esto significa que una mayoría de peruanos y peruanas se aleja cada vez más de la constitución, las leyes y la propia autoridad del Estado. Es válido preguntarse: ¿para quién están haciendo las leyes nuestros congresistas? De hecho, este es un problema de fondo que debe ser encarado a la brevedad. Es verdad que no se va a resolver en el corto plazo, pero es también más cierto que debemos empezar a tratarlo desde ahora mismo, pues si se sigue postergando pondremos en riesgo la gobernabilidad del país. Por lo menos podemos decir que se impone una reforma profunda de todo el sistema legal, que en general padece de sobrerregulación, que lo acerque a los ciudadanos y a la realidad nacional.

2.3 La ingobernabilidad

En un reciente documento el PNUD define gobernabilidad como "el fortalecimiento institucional del régimen democrático", a lo que añade la necesidad de "profundizar la cultura política, que supone construir espacios de participación equitativa, principalmente de aquellos sectores más desfavorecidos"[21]. En el sentido contrario, la

[20] Expresadas en la conferen
[21] *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2004, pág. 32.

ingobernabilidad se entiende como la extrema debilidad de las instituciones democráticas y la falta de canales de participación de la población. Países como Bolivia y Ecuador que han cambiado presidentes de manera reiterada e irregular en los últimos años, y en los que la movilización popular ha reemplazado a sus tradicionales golpes militares, son claramente ejemplos de ingobernabilidad. También podemos decir que regiones como Puno[22], Cajamarca y Arequipa, en donde las movilizaciones y la insatisfacción populares no encuentran una salida institucional –lo que afecta la propia actividad económica de las regiones–, también tienen serios problemas de gobernabilidad. Si bien es relativamente fácil calificar la ingobernabilidad cuando se presentan síntomas como los descritos, es mucho más difícil explicar las causas de la misma.

Ensayemos una explicación, por lo menos para América Latina. Empecemos por ubicar a los tres actores principales en este fenómeno: el Estado (que incluye al gobierno) como responsable de la institucionalidad y fuente de recursos públicos; la población, con sus organizaciones sociales, con evidentes carencias y legítimas aspiraciones; la clase política, compuesta por los partidos[23] y sus dirigentes.

La dinámica que hemos visto en los últimos años es que los gobiernos han sido incapaces de satisfacer las "demandas" de la población, crecientemente excluida de los beneficios del desarrollo económico, lo que en muchos casos ha desbordado los marcos legales y los canales institucionales de diálogo. Este proceso se ha visto acelerado por la debilidad y comportamiento muchas veces demagógico e irresponsable de la clase política que, en el intento de alcanzar cargos públicos, promete resolver "todos los problemas" de la población y luego en el gobierno no puede cumplir sus promesas. Es decir, políticos que prometen y exacerban las demandas, gobiernos que no las atienden, instituciones que no brindan soluciones ni canales de diálogo, población con extremas carencias, y sin cultura democrática[24] ni ciudadana, que apela a la movilización y acción extralegal.

En nuestro país, en los últimos años, hemos visto expresiones de esta dinámica. Los miles de trabajadores despedidos durante el gobierno de Fujimori pidiendo su reposición en sus mismos puestos de trabajo, cuando ya las empresas ni las instituciones públicas a las que pertenecían no existían. Los camioneros pidiendo controles de precios ("franja de precios") para garantizar su ganancia, cuando el problema es la informalidad, la obsolescencia de sus unidades y la extrema inseguridad vial. Los campesinos de diversos lugares del país, sobre todo de la sierra, exigiendo que el Estado les compre su producción. Enfermeras y obstetrices pidiendo y obteniendo aumentos salariales y cambios en las condiciones de trabajo mediante leyes del Congreso, sin importar las consecuencias fiscales; y sobre todo, sin estar vinculados a su desempeño. Los maestros organizados en el Sutep pidiendo no sólo aumentos sino estabilidad laboral absoluta y el control del Ministerio de Educación (que el ministro Aisanoa entregó alegremente en el famoso pliego de 40 puntos). Señoras dirigentes de los comedores populares, con evidentes signos de riqueza, exigiendo más recursos para este programa, cuando se sabe que un significativo porcentaje de los mismos no llega a los verdaderos pobres. Cocaleros pidiendo libertad para ampliar el cultivo de esta planta que alimenta al narcotráfico, y gobiernos regionales como los de Cusco, Puno y Huánuco promulgando "leyes regionales" que les dan la razón. Sólo por citar algunos ejemplos. El ingrediente que no es nuevo, pero cada vez se presenta con mayor frecuencia, es la violencia, bloqueando carreteras, tomando locales y rehenes, agrediendo a los transeúntes y a la Policía que va a cumplir con su deber de poner orden.

Se establece una dualidad perversa: políticos populistas y demagógicos, por un lado, y población pedigüeña[25], por el otro, que se retroalimentan mutuamente y atentan contra la gobernabilidad democrática. No tenemos que ir muy lejos para reconocer que esta tensión es una constante en nuestra historia social y política. Ciertamente, el populismo y la demagogia no están circunscritos a uno u otro partido ni organización, podemos encontrarlos en casi todos, aunque con diverso grado y color; así como el pedigüeñismo aparece también en muchas organizaciones sociales, sindicales y populares. La dinámica que se establece es la siguiente: promesas por parte de los políticos que se presentan a las elecciones (para presidente, congresista, alcalde o presidente regional) –gana las elecciones el que más ofrece y promete– a los pocos meses es evidente para todos que no puede cumplir lo prometido –el mismo pueblo que votó por ellos se les "voltea" y se moviliza en su contra– se multiplican los

[22] Donde

[23] En muchos casos el calificativo de partidos les queda grande a muchas organizaciones que se mueven en el mundo de la política, pues se trata de simples organizaciones sin mayor ideología y organización que se crean para acceder a cargos públicos por parte de caudillos locales o nacionales. Esta debilidad de los partidos es precisamente una de las causas de la ingobernabilidad.

[24] El citado informe del PNUD comprueba que: "gran parte de los latinoamericanos valora el desarrollo por encima de la democracia, e incluso le quitaría su apoyo a un gobierno democrático si éste fuera incapaz de resolver sus problemas económicos" (pág. 29).

[25] Obviamente que no se trata de toda la población, basta una minoría activa y organizada, muchas veces apoyada por los propios partidos políticos para generar la dinámica.

reclamos y baja el respaldo del gobernante –se debilita no sólo el gobierno–, sino las instituciones democráticas y la propia clase política. Esta es la dinámica básica que debilita la democracia y pone en cuestión la gobernabilidad de nuestro país y de otros en América Latina, como lo reconoce mucha gente y el informe del PNUD mencionado anteriormente.

Es evidente que este círculo vicioso –políticos demagogos y población pedigüeña– no puede continuar, hay que vencerlo y pararlo en seco, pues está en juego nuestra sobrevivencia como nación democrática y civilizada. Tenemos que actuar en ambos polos de esta contradicción. Si bien el cambio de la mentalidad de amplios sectores de la población para abrasar una actitud y práctica ciudadana, que reconozca derechos pero también deberes y responsabilidades, es algo de más largo plazo, hay que empezarlo desde ahora. Ciertamente no ha ayudado nada en esta tarea la pésima educación que da el Estado peruano a los sectores de menores ingresos del país, y la famosa frase de los maestros del Sutep: "luchando también estamos educando". Tampoco ayudan en esta tarea los periodistas que preguntan a los familiares de la víctima de un accidente de carretera: ¿Qué le pides al gobierno? ¿Qué han hecho por ti las autoridades? Por ello, dos áreas en las que debemos empezar a actuar desde ahora son la educación y los medios de comunicación.

Lo que estamos proponiendo tiene un cercano parentesco con el concepto de ciudadanía integral que ha acuñado el PNUD en su informe sobre la democracia en América Latina (PNUD, 2004), en el que plantea una relación directa entre democracia y ciudadanía. Sin la segunda no puede haber la primera. En esta propuesta se cuestiona la democracia como la sola acción de ir a votar cada 4 o 5 años; la verdadera democracia supone, por ende, un esquema de participación permanente de la ciudadanía, que tiene tres dimensiones: la política, la civil y la social.

Esquema 4
Democracia y ciudadanía

Otro campo de acción, que felizmente no es tan de largo plazo, y por lo tanto podemos actuar en pocos meses, es transformar y fortalecer a la clase política para eliminar a la demagogia y el populismo. Para ello existe la poderosa arma de los votos que la población va a ejercer en el proceso electoral de abril de este año. Puede parecer contradictorio con lo que se ha dicho, pero tengamos en cuenta que la mayoría silenciosa no es lo mismo que las minorías pedigüeñas activas. Hay algunos elementos para ser optimistas: las encuestas de opinión muestran que la opinión pública está castigando a los políticos corruptos e irresponsables revelando un despertar crítico en la población, la cercanía de los casos de ingobernabilidad en Bolivia y Ecuador puede haber despertado un instinto de conservación en los políticos peruanos, el fortalecimiento de la sociedad civil que representa un contrapeso entre el Estado y la población, el arrinconamiento de los medios de comunicación comprados por Montesinos y la apertura de espacios serios y democráticos en otros, los dos millones y medio de peruanos que viven en el exterior y países desarrollados y democráticos que no sólo ejercen su voto, sino que también influyen en sus familiares que viven acá.

Finalmente, dejemos sentado que estos males –la demagogia y el pedigüeñismo– no son los únicos que aquejan a las democracias latinoamericanas (ya hemos mencionado la exclusión, la desigualdad, la pobreza y la corrupción, entre otros), sólo quisimos remarcar que son importantes y no podemos seguir ignorándolos.

3. Las reformas pendientes

Esta sección no pretende hacer una evaluación de todas las reformas del Estado o los procesos de modernización en marcha, ya que hay varias áreas que se han tratado en forma separada, como es el caso de la descentralización. Nos concentraremos sólo en algunas de ellas.

3.1 La descentralización y la democracia participativa[26]

Después de un intento fallido en el gobierno de García, y un práctico abandono en el de Fujimori, el gobierno de Alejandro Toledo encara el proceso de descentralización, asumiendo un enfoque pragmático y realista. Decide iniciar el proceso con los 25 departamentos existentes (incluidos Lima y el Callao), creando 25 gobiernos regionales, aprendiendo la lección del anterior proceso en que la constitución de regiones (más de dos departamentos) se convirtió en una traba insuperable. Siendo el centralismo limeño y la sensación de abandono un sentimiento generalizado en todo el país, la descentralización era una necesidad política que fue haciéndose cada vez más evidente en la lucha por la recuperación de la democracia a finales de los noventa. El candidato, y luego presidente Toledo, supo conectarse con esta aspiración popular que luego lideró desde el Ejecutivo.

Una buena cantidad de expertos y actores coincide en que el proceso de descentralización está básicamente bien diseñado y adecuadamente encaminado. Se han elaborado y promulgado las principales leyes que sustentan el proceso: modificación del Título IV de la Constitución: De la Estructura del Estado, la Ley de Bases de la Descentralización (Ley Nº 27783), la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley Nº 27867), la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley Nº 27972), así como otras normas complementarias. Estas normas legales fueron aprobadas por unanimidad por las fuerzas políticas que participan en el Congreso. A finales del año 2002 se realizaron las elecciones regionales, en las que participaron casi todas las fuerzas políticas (no sólo las representadas en el parlamento) y en enero de 2003 asumieron sus funciones representantes de las principales agrupaciones existentes en el país. Es decir, el proceso cuenta con un amplio respaldo político, que se mantiene hasta ahora.

Los resultados del referéndum llevado a cabo el 30 de octubre del año pasado, en los que ganó abrumadoramente el No a la creación de las regiones planteadas en consulta, no significan una negativa por parte de la población al proceso de descentralización, sino un rechazo al gobierno, en particular al CND, y a la forma en que fue planteada la constitución de regiones.

Foto: CIES

De las áreas del proceso en desarrollo, la más problemática es la falta de capacidades para liderar e implementar el proceso en cada región y municipio; estas capacidades existen en algunas regiones pero en la mayoría no. Otro problema que hemos encontrado se refiere al CND, que si bien ha cumplido un rol decisivo en la fase inicial de diseño del proceso, actualmente podría estar funcionando mucho mejor.[27] También subsisten dificultades y deficiencias en muchas otras áreas; sin embargo, no existe alguna traba o problema insalvable en el proceso de descentralización. Todas estas dificultades pueden resolverse con el fortalecimiento de las capacidades humanas y materiales, claridad de objetivos y voluntad política.

Es importante hacer notar que el proceso más importante desencadenado por la descentralización ha sido la

[26] El tema de la descentralización va a ser tratado en forma separada de la reforma del Estado, por lo que no vamos a desarrollar el concepto, nos limitaremos a decir que es un proceso muy importante, y que está modificando al Estado de manera radical.

[27] Esta es la opinión generalizada de la mayoría de actores directos y expertos con los que nos hemos topado.

participación de la población organizada en los planes de desarrollo concertados y los presupuestos participativos, pues no solamente estamos ante un proceso de desconcentración administrativa y de funciones del Estado, sino principalmente ante un modelo de democracia participativa y de gobernabilidad, así como de transparencia y vigilancia ciudadana que no hemos tenido en la historia del país[28]. Si bien en algunos casos se han experimentado algunas dificultades en este proceso, sobre todo en lo que respecta a la "voluntad política de las autoridades" (que no están dispuestas a compartir el poder con la población), este es claramente un proceso de la mayor potencialidad, tanto en lo que se refiere a la reforma del Estado, como a la gobernabilidad democrática. Estos dos instrumentos, los planes de desarrollo concertados y los presupuestos participativos, que movilizan a una porción muy importante de las organizaciones regionales y locales, son la base (o más propiamente el punto de inicio) del sistema de planeamiento estratégico que está en plena construcción en el país (y que trataremos más adelante).

El proceso de descentralización resulta de una voluntad política del Estado peruano, no sólo del Ejecutivo a través de la entidad rectora, el CND, sino también del Congreso que está dando las leyes que el proceso requiere, pero también está siendo apoyado por un vasto contingente de instituciones privadas y de la sociedad civil, tanto de Lima como de las regiones del país. La experiencia de las mesas de lucha contra la pobreza es un magnífico ejemplo de concertación y participación de la sociedad civil en tareas sociales y de desarrollo. Ellas se han creado en muchas regiones, provincias y distritos, se mantienen hasta el día de hoy y se han convertido en palancas de la participación popular. Otra iniciativa es el Grupo Propuesta Ciudadana, formado por las instituciones IEP, Desco, Cipca, Cepes, Cedep, Arariwa, CBC, Ceder, Cedepaz, Alternativa e IDS, todas ellas de prestigio y amplia trayectoria en sus respectivos campos de actividad. También tenemos a la Red Perú, conformada por un número importante de instituciones de la sociedad civil; así como otras redes e instituciones de carácter nacional y local. Muchas de estas instituciones y redes cuentan con el soporte económico y apoyo técnico de la cooperación técnica internacional que encuentra un canal adecuado para contribuir con este importante proceso de reforma en el Perú[29].

Desde otras instituciones públicas también se apoya el proceso de descentralización. Mecanismos como el Índice del Buen Gobierno[30], creado e implementado por la Defensoría del Pueblo, son excelentes instrumentos para conocer los avances en transparencia, acceso a información, rendición de cuentas y concertación (los cuatro indicadores evaluados por la Defensoría), y también funcionan como un elemento de emulación positiva entre los gobiernos regionales y locales, pues todos quieren aparecer primeros en las listas.

3.2 El Congreso de la República

Como corresponde, las funciones del Congreso están determinadas por la Constitución; en ella encontramos las siguientes:

a. Dar leyes y resoluciones legislativas;
b. Velar por el respeto a la Constitución y las leyes;
c. Fiscalizar a cualquier institución pública, pudiendo iniciar investigaciones y formar comisiones investigadoras sobre cualquier asunto de interés público;
d. Aprobar los tratados internacionales;
e. Aprobar el presupuesto;
f. Autorizar los préstamos internacionales;
g. Ejercer el derecho de amnistía;
h. Aprobar la demarcación territorial que proponga el Ejecutivo;
i. Consentir el ingreso de tropas extranjeras en territorio nacional;
j. Autorizar al Presidente de la República su salida al exterior.

Siendo la principal función del Congreso la dación de leyes, veamos cuál ha sido el desempeño del actual parlamento para el periodo julio 2001-diciembre 2005[31].

[28] Resulta interesante comparar el proceso peruano con el colombiano, iniciado en 1985 y que buscaba básicamente dos objetivos: mejorar la prestación de los servicios públicos y democratizar la gestión pública a través de canales y mecanismos institucionales de participación del pueblo, tal como lo señala Fabio Velásquez en "Colombia: ¿de regreso a un esquema centralista?", en *La participación ciudadana. Experiencias de Colombia, Bolivia y Brasil*, publicado por el Grupo Propuesta y el USAID. Lima, junio 2004.

[29] La Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) tiene registrados 42 proyectos de cooperación en el tema de gobernabilidad y 52 proyectos en fortalecimiento público.

[30] Ver la publicación de la Defensoría del Pueblo: *Índice de Buen Gobierno*, con los resultados de su evaluación a los gobiernos regionales, publicado en Lima, en julio de 2004.

[31] Obtenido de la página web del Congreso de la República.

De acuerdo con su portal oficial, los diversos partidos y grupos parlamentarios representados en el Congreso han elaborado y presentado los siguientes proyectos de ley en este periodo.

Proyectos de ley (presentados y aprobados):

80	Alianza Nacional
4.249	Célula Parlamentaria Aprista
87	Concertación Parlamentaria
1.177	Frente Independiente Moralizador
677	Grupo Parlamentario Democrático Independiente
84	Independiente
8.927	Multiparlamentario
592	No Agrupado
210	Perú Ahora
49	Perú Ahora-Independientes
3.734	Perú Posible
3	Sin Grupo
711	Somos Perú-Acción Popular-Unión por el Perú
3.589	Unidad Nacional
949	Unión Parlamentaria Descentralista
1.089	Otros
26.207	**Total**

En este mismo periodo se han aprobado las siguientes leyes:

Leyes aprobadas (por tipo):

2	decretos legislativos
3.703	leyes
212	resoluciones legislativas
199	resoluciones legislativas del Congreso
4.116	**Total**

En ambos casos vemos una gran cantidad de proyectos de ley y de leyes aprobadas, que muchos podrían calificar de excesivas. Si tenemos en cuenta el análisis realizado desde hace tiempo por el ILD y Hernando de Soto que nos señala que en el Perú hay un exceso de leyes, normas y disposiciones (que no solamente vienen del Congreso sino también del Ejecutivo), y que por lo tanto lo que debería ocurrir es más bien un esfuerzo por eliminar y simplificar leyes, y no como ocurre ahora, aumentarlas en forma sostenida e indiscriminada. Desgraciadamente, los congresistas se han tomado al pie de la letra su función, y miden su desempeño por el número de proyectos de ley presentados y de leyes aprobadas. Tanto es este afán, y la presión que sienten los congresistas, que se han dado muchos casos de "plagios" de leyes de otros países, duplicación de iniciativas, y desagregación de leyes en forma innecesaria (en lugar de presentar un solo proyecto de ley con 20 artículos, presentan 20 proyectos de un artículo cada uno). Todo ello ha generado una producción legal de muy baja calidad, lo que ha contribuido en buena medida al desprestigio del Congreso.

La función de fiscalización establecida por la Constitución es interpretada por el Congreso como de control político; así el artículo 5 de su reglamento interno dice lo siguiente: "La función del control político comprende la investidura del Consejo de Ministros, el debate, la realización de actos e investigaciones y la aprobación de acuerdos sobre la conducta política del gobierno, los actos de la administración y de las autoridades del Estado, el ejercicio de la delegación de facultades legislativas, el dictado de decretos de urgencia y la fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos, el cumplimiento por el Presidente de la República del mensaje anual al Congreso y el antejuicio político, cuidando que la Constitución Política y las leyes se cumplan y disponiendo lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores".

En esta función, el Congreso ha realizado, en el periodo señalado, 32.173 "pedidos de información" al Ejecutivo y otras entidades públicas. Claramente una cantidad excesiva, si consideramos que para cumplir con dichos pedidos los funcionarios públicos deben destinar muchas horas de trabajo que podrían estar sirviendo a los ciudadanos. Un mal entendido principio de control político se convierte en una traba para el buen funcionamiento de la administración pública; otro factor de tensión y desprestigio del Congreso.

Un tercer elemento que define al Congreso es la relación que establece con el Ejecutivo. Desde hace muchos años está planteada la polémica de si el Congreso es el primer poder del Estado, o si en realidad el primer poder es el Ejecutivo. Según algunos expertos, el hecho de que el Congreso pueda censurar a los ministros lo pone por encima del Ejecutivo, y es una fuente de tensión permanente. Sólo en 1968 (año del golpe de Velasco Alvarado) se censuró a 178 ministros. Más allá de esta polémica, se trata de lograr un necesario equilibrio de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo; en el que también habría que incluir al Poder Judicial, como un tercer factor de equilibrio. Si bien se ha intentado a lo largo de los años llegar a este equilibrio, en la práctica ha sido difícil lograrlo, lo que ha sido una de las causas de los sucesivos golpes de Estado militares que tanto han abundado en la historia del país.

Uno de los focos de tensión entre el Ejecutivo y el Legislativo ha sido precisamente la profusa labor legislativa, mucha de mala calidad. En el periodo 2001-2005, el Ejecutivo ha tenido que observar más de 300 leyes aprobadas por el Congreso (fuente: PCM), la cifra más alta

en la historia del Perú. Muchas de ellas fueron finalmente promulgadas por el Congreso, a pesar de la opinión en contra del Ejecutivo, en una actitud de provocación que ha contribuido a enrarecer el clima entre ambos poderes.

Tal como plantea el experto constitucionalista José Luis Sardón: "El Congreso de la República del Perú debe su descrédito actual a su ineficiencia, falta de transparencia y nulo contacto con la ciudadanía".

Si bien en el Perú, y en la mayoría de países de América Latina, se ha logrado una cierta estabilidad democrática, la actuación de los congresos (no sólo en el Perú) ha dejado mucho que desear, generando un profundo rechazo por parte de la población, siendo además una de las principales causas de ingobernabilidad. Por ello se torna indispensable fortalecer al Poder Legislativo, así como a los partidos que lo componen.

3.3 Modernización de la administración pública *(Civil Service)*

Durante los años noventa hubo una serie de reformas en el Estado peruano de las que es indispensable dar cuenta para tener una base de realidad sobre la cual encarar las tareas y retos de la modernización del Estado en esta primera década del siglo XXI. Si bien tales reformas estuvieron signadas por las políticas de estabilización macroeconómica y de liberalización comercial, dentro de lo que los organismos internacionales denominaban programas de estabilización y ajuste estructural, tuvieron también un fuerte contenido de reforma estatal, aunque esto último no fuera un objetivo explícito o muy consciente.

El punto de partida de estas reformas ha sido la situación de caos en la economía y en el manejo del Estado en que se encontraba el Perú a finales de la década de los ochenta[32]. En efecto, el país se encontraba en pleno proceso de hiperinflación (2.770% en 1989 y 7.650% en 1990), las reservas internacionales eran -US$300 millones (cuando habían sido +US$1.500 millones en 1985), el número de servidores públicos se había multiplicado varias veces, las empresas públicas daban pésimos servicios a muy pocas personas, arrojaban pérdidas y se habían convertido en centros de empleo para parientes y correligionarios, la recaudación fiscal había caído a 4,9% del PBI (de 13,2% en 1985), teníamos un Banco Central de Reserva (BCR) politizado y sin autonomía haciendo uso de la emisión inorgánica, un sistema tributario compuesto por 64 impuestos y muchas exoneraciones y regímenes especiales, a julio de 1990 existían 56 tasas arancelarias (entre aranceles y sobretasas a la importación), se tenían restricciones para más de 4.700 partidas y se prohibía la importación de 540 partidas, múltiples tipos de cambio para la importación (dólar MUC) y exportación, unilateral cesación de pagos desde 1986 (a julio de 1990 la deuda externa era de US$20.368 millones, con un 70% en situación de atraso), un alto déficit fiscal (8% en 1989 y 7% en 1990), existían controles de precios sobre productos básicos (que generaron mercados negros paralelos) y subsidios indiscriminados, el terrorismo de Sendero Luminoso y el MRTA estaba en su máxima expresión (3.100 atentados en 1989) sembrando miedo e inseguridad ciudadana, con una buena parte del territorio nacional bajo control militar, un mercado laboral rígido con estabilidad absoluta[33] y altos costos no salariales, el sistema público de pensiones estaba quebrado (las mayores perforaciones a la Ley 20530 de la cédula viva se dieron en el periodo 1985-1990).

Los resultados económicos y sociales fueron previsibles: un decrecimiento promedio del PBI para el periodo 1985-1990 de -1,9% anual (con una caída del sector manufacturero de -1,7% anual), un decrecimiento de las exportaciones de -5% anual para el mismo periodo, los salarios en 1990 representaban el 33% de los de 1985 en términos reales, el empleo adecuado se redujo de 47% en 1985 a 17% en 1990; entre 1985 y 1990 abandonaron el país 400.000 peruanos y peruanas, muchos de ellos calificados.

Frente a esta situación recibida, el gobierno de Fujimori implementó un programa de estabilización y ajuste estructural con el apoyo de los organismos internacionales, que empezó con un *shock* de precios (el de los combustibles se elevó 34 veces), la eliminación de la mayoría de exoneraciones tributarias y la instauración de impuestos extraordinarios de fácil recaudación, en agosto de 1990. Si bien la mayoría de medidas tomadas en esa época y el mayor esfuerzo se dieron en el campo macroeconómico, y los propios actores subrayan esta dimensión de las reformas, también se realizaron múltiples acciones y cambios a nivel de la organización del Estado. De hecho en el gobierno de Fujimori se

[32] Las principales ideas de esta sección son recogidas del libro: *La reforma incompleta,* cuyos editores fueron: Roberto Abusada, Fritz Du Bois, Eduardo Morón y José Valderrama, publicado por la Universidad del Pacífico y el Instituto Peruano de Economía (IPE), en agosto de 2000.

[33] Si bien la estabilidad laboral absoluta fue decretada por el gobierno militar en 1970, en 1978 se extendió el periodo de prueba de tres meses a tres años, flexibilizando este régimen; en 1986, se redujo nuevamente el periodo de prueba a tres meses con la Ley Nº 24514.

emprendió, en determinados niveles, una reconstrucción del Estado peruano[34]. En las líneas que siguen daremos cuenta de las principales reformas.

El primer paso fue la reconstrucción de la capacidad de recaudación tributaria del Estado, reorganizando y fortaleciendo la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat); en 1990 existía una evasión generalizada, la recaudación se concentraba en sólo 700 empresas (90% de la recaudación) y el universo total de contribuyentes que pagaban IGV era de 13.482. El segundo paso fue la reforma comercial, por la que se cambió el sistema proteccionista de múltiples tasas arancelarias y barreras administrativas al comercio por un sistema de tres tasas (15%, 25% y 50%) en setiembre de 1990, uno de dos tasas (15% y 25%) en 1991, reduciéndose ambas para quedar en 12% (para el 85% de las importaciones) y 20% (para el 15%) hacia 1997. Se reformó y reforzó a la Superintendencia Nacional de Aduanas (Sunad) para administrar el nuevo régimen y garantizar el cobro de los aranceles y tarifas al comercio exterior. El tercer paso[35], desde el punto de vista del Estado, fue el fortalecimiento del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que se convirtió en el líder y organizador del programa de estabilización y ajuste, incluyendo las reformas en el Estado. Desde siempre el MEF ha sido un ministerio fuerte; sin embargo, nunca lo fue tanto como en el gobierno de Fujimori; de hecho se convirtió en el superministerio durante toda la década del noventa (y continúa siéndolo en lo que va del nuevo siglo). Este excesivo poder se puede discutir hoy día; sin embargo, en 1990 se justificaba plenamente: había que lograr una institución fuerte, eficiente que liderara la reconstrucción de la economía y el Estado peruano, y ésa fue el MEF. Este fortalecimiento del MEF no sólo fue de interés del gobierno peruano sino también de los organismos internacionales como el Banco Mundial y el BID; ellos necesitaban un interlocutor solvente y con poder de decisión en las principales variables del manejo económico y político del gobierno. Como en la Sunat y la Sunad, el MEF también logró congregar a personal calificado, muchos de ellos egresados de universidades del exterior, remunerándolo debidamente.

El MEF fue el verdadero *think-tank* desde donde se diseñaron y condujeron la mayor parte de reformas de la década de los noventa, como por ejemplo el proceso de privatizaciones (creando la Comisión para la Privatización –Copri– y los comités especiales de promoción de la inversión privada –Cepri– para cada empresa pública), el sistema privado de pensiones (administradoras de fondos de pensiones), la reforma del sistema financiero (eliminación de la banca estatal de fomento, autonomía del BCR, fortalecimiento de la Superintendencia de Banca y Seguros, reforma del mercado de valores), la reinserción del Perú en el sistema financiero internacional y la renegociación de la deuda externa. Incluso las reformas sociales, como la del mercado laboral (flexibilización de las contrataciones y otras medidas) y la creación del Fondo de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes) fueron impulsadas desde el MEF.

No es posible hacer aquí un análisis detallado de cada una de las reformas emprendidas, o señalar las reformas que no se hicieron (o se hicieron mal), como es el caso de la del Poder Judicial, la administración pública, el Poder Legislativo, la educación, la descentralización, la seguridad ciudadana, las Fuerzas Armadas, entre otras. Tampoco vamos a realizar un juicio final sobre el proceso (que tuvo y tiene muchos críticos); nos interesa señalar tres cosas: i) que frente al caos de finales de la década del ochenta era absolutamente indispensable realizar reformas de fondo; ii) que la orientación general de las mismas fue acertada, enrumbando al país hacia una economía abierta y de mercado, y iii) que los resultados en materia económica fueron positivos, creando una base sólida y estable para el desarrollo económico y social. Sin ellas hoy no podríamos estar hablando de cómo acelerar el crecimiento, cómo avanzar en equidad y cómo garantizar la gobernabilidad. En otras palabras, cuestionar el alcance y la modalidad de las reformas no debe impedirnos reconocer que ahora tenemos un Estado sobre el cual debatir; a finales de los ochenta no lo teníamos.

Foto: CIES

[34] Soy perfectamente consciente de que a pesar del carácter autoritario y corrupto en que devino el gobierno de Fujimori y de su socio Montesinos, no se puede dejar de reconocer los cambios realizados en campo del Estado, sobre todo en los primeros años de la década del noventa.

[35] En

Nos interesa especialmente ubicar el patrón utilizado para las reformas en el Estado: reorganizar o crear una institución con claridad de objetivos, poder real y personal calificado para planear, liderar y ejecutar la reforma en el sector o función estatal respectiva. Sin la Sunat y la Sunad modernizadas hubiera sido imposible la reforma tributaria, sin un MEF fuerte hubiera sido imposible la reinserción financiera y la renegociación de la deuda, sin una SBS fuerte hubiera sido imposible la reforma bancaria, y así sucesivamente. Este patrón ha sido ir creando "islas de eficiencia" o "islas de modernidad" en el Estado peruano encargadas de llevar adelante las reformas. La lista incluye a la Sunat, Sunad, MEF, BCR, SBS, Indecopi, Copri, ONP, las reguladoras, entre otras. Desde esta isla de modernidad, con reglas de juego completamente diferentes al resto del Estado, se transformaba el entorno inmediato de la institución y desde ahí otras instancias y funciones del Estado. La lógica era la siguiente: inocular el germen de la modernidad en una estructura obsoleta y muchas veces corrupta, germen que debía luchar y derrotar a los intereses tradicionales y conservadores, expandiendo su influencia hasta copar todo el organismo. Es claro que estas islas de modernidad creadas en la década del noventa funcionaron, hicieron muchas cosas bien[36], pero por el peso de la corrupción y el autoritarismo imperantes en los niveles más altos del gobierno se generaron resistencias, prevalecieron otras prioridades (como la re-reelección) y se crearon nuevas dificultades que impidieron continuar y mejorar las reformas emprendidas a nivel del Estado peruano.

Otro ejemplo, que corresponde al gobierno del presidente Valentín Paniagua, es el de la lucha contra la corrupción: se crea un sistema anticorrupción encabezado por procuradores *ad-hoc* e integrado por jueces y fiscales anticorrupción que funcionaba dentro de un sistema judicial ineficiente y corrupto, pero que va obteniendo resultados tangibles (cientos de peces gordos en la cárcel, miles de personas procesadas, dinero recuperado de la mafia, conciencia pública respecto al tema, entre otros). Sin embargo, en lugar de continuar creciendo, y eventualmente copar el resto del sistema judicial, al sistema anticorrupción se le aisló y debilitó, siendo fácil presa de la tradición y el *statu-quo*.

El gobierno actual (de Alejandro Toledo) está impulsando un amplio programa de modernización de la administración pública con el apoyo de un préstamo del BID por el monto de US$28 millones (más una contrapartida de US$12 millones) denominado "Programa de Modernización y Descentralización del Estado". Tiene dos componentes, uno de modernización del Estado (13,9 millones) y el otro de descentralización (19,9 millones).

En el campo de la modernización del Estado los objetivos del programa son: i) fortalecer la capacidad de formular e implementar políticas nacionales y sectoriales; ii) mejorar la gestión de los recursos humanos; iii) apoyar la instalación del gobierno electrónico; iv) desarrollar e implementar una nueva política de compras estatales, incluyendo el diseño e instalación de sistema integrado de información, y (v) apoyar la modernización del Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC) y la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

El programa de modernización del Estado se basa en un conjunto de normas legales que han sido presentadas al Congreso de la República: la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley Marco del Empleo Público, y sus cinco leyes de desarrollo (carrera del servidor público, de incompatibilidades y responsabilidades, de funcionarios públicos y empleados de confianza, de gestión del empleo público y del sistema de remuneraciones del empleo público), todas preparadas por la PCM. Por ejemplo, en lo que se refiere a la carrera pública el proyecto de ley plantea: "…teniendo en cuenta la decisión constituyente a favor de la carrera pública y que una ley regule su ingreso, derechos, deberes y responsabilidades, hemos mantenido el modelo de estructura cerrada de la carrera administrativa, siguiendo la tradición jurídica esencial del país".

La reforma tiene como objetivo central poner orden en el sector público, donde actualmente conviven muchos regímenes laborales y administrativos. En un reciente estudio efectuado por el MEF se da cuenta que el Estado tiene 1.372.742 personas en planillas, 688.366 de ellos (cerca del 50%) son pensionistas; esto significa un total de 623.019 empleados activos. De este número total existen aproximadamente 130.000 militares (de las tres armas) y policías, y unos 300.000 son maestros[37]. En cuanto a los servidores públicos propiamente dichos, tenemos: i) 156.000 que se encuentran bajo el régimen de la Ley Nº 276 (Carrera Administrativa del Empleado Público); ii) 35.798 bajo el régimen del DL Nº 728 o Régimen Privado; iii) 61.357 están contratados como Servicios No Personales sin beneficios laborales o sociales, y iv) un

[36] Como lo señala acertadamente Mayén Ugarte en "*La reforma del Estado: alcances y perspectivas*", aparecido en *La reforma incompleta* (Abusada y otros, 2000) ya citada; si bien no compartimos plenamente su balance un tanto negativo de este proceso.

[37] Cifra proporcionada por José Danós, jefe de gabinete de asesores de la PCM en el CIES.

pequeño grupo (que no debe pasar de unas 2.000 personas[38]) son empleados de confianza, también sin beneficios laborales o sociales, pero con sueldos relativamente altos, en muchos casos pagados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Muchos han calificado esta situación, con razón, como un caos administrativo.

En un reciente estudio realizado por el MEF (2005), se obtienen los siguientes resultados en cuanto al número de servidores públicos:

Cuadro 2

Régimen laboral	Activo	Pensionistas	SNP	Totales
DL Nº 276	456.697	0	0	456.697
DL Nº 728	35.798	0	0	35.798
Fuerzas Armadas y Policiales	130.524	0	0	130.524
Sin régimen laboral	0	688.366	61.357	749.723
Totales	623.019	688.366	61.357	1.372.742

Si bien hay razones suficientes para reformar la administración pública, las leyes generales de aplicación al conjunto del sector público (la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley Marco del Empleo Público y sus cinco leyes de desarrollo) impulsadas por la anterior administración de la PCM (Carlos Ferrero) representan, desde mi punto de vista, un giro de 180 grados respecto de la estrategia explícita liderada por la PCM en la época de Roberto Dañino. En ese momento (julio 2001-julio2002) el proceso de modernización del Estado se apoyaba en la suscripción de Convenios de Gestión (Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado Nº 27658, del 30 de enero de 2002) y en la implementación de Programas Piloto de Modernización en los distintos sectores de la administración pública, los cuales implicaban la "reorganización integral del sector, incluyendo aspectos funcionales, estructurales, de recursos humanos, entre otros"[39]. Adicionalmente, las fusiones de direcciones, programas, dependencias, entidades e incluso de organismos públicos descentralizados se podían hacer mediante decretos supremos con voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Todo ello bajo el liderazgo de una PCM (en alianza con el MEF, que era el otro ministerio que firmaba los convenios de gestión, y de paso daba la plata) que tenía objetivos de modernización claros, que tenía el respaldo necesario en el AN (Dañino fue su principal impulsor) y sabía lo que había que hacer para lograrlo.

Esta era una estrategia realista en la medida en que encaraba el amplio y complejo proceso de modernización de un Estado mayormente ineficiente y con fuertes trazos de corrupción como el peruano; estrategia que de alguna manera continuaba la política de las "islas de eficiencia" que se aplicó en el gobierno anterior. Si bien la Ley Nº 27658 sigue vigente es claro que se han abandonado sus orientaciones y que la estrategia actual generalizadora y globalizadora es la que, a pesar de los esfuerzos de la actual administración (Pedro Pablo Kuczynski), parece que se va imponiendo. Tiene sentido elaborar e impulsar herramientas horizontales (para toda la administración pública) para temas muy técnicos y específicos, como es el caso de algunos instrumentos del gobierno electrónico (firmas electrónicas, medios de pago, portales de transparencia, bases de datos interconectadas), compras estatales (con el soporte electrónico necesario), sistemas de planeamiento estratégico, sistemas de control ágiles y eficaces[40], sistemas de seguimiento y evaluación, entre otros. Pero encarar una reforma general de la contratación de personal, las remuneraciones, los ascensos, las responsabilidades y atribuciones, las sanciones, etc., es algo, por decir lo menos, riesgoso. Estamos poniendo en manos de un Congreso que ha dado sobradas muestras de querer regresar a la rigidez en la legislación laboral de los ochenta[41], la columna vertebral de la modernización del Estado. Basta mirar la Ley del Profesorado que reúne todos estos elementos que está impulsando la PCM, y que ha dado lugar a una "estabilidad laboral absoluta" de facto que ha impedido la mejora de la educación, siendo uno de los responsables principales de que el sistema educativo peruano sea uno de los peores del mundo.

38 Estimado del autor, pues no hay cifras oficiales al respecto.
39 Artículo 12 (Estrategia del proceso de modernización) de la Ley Nº 27658.
40 El punto más alto de la corrupción en el Perú ocurrido en el gobierno de Fujimori se dio en el marco de leyes y normas legales muy estrictas, controladoras y rígidas qu
41 De lo cual fui testigo directo desde el MTPE en el periodo julio 2001-junio 2003.

3.4 El planeamiento estratégico

Foto: CIES

Los antecedentes del planeamiento en el Perú se remontan a 1962, cuando se crea el "Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo Económico y Social". Este sistema estaba integrado por los siguientes organismos: i) el Consejo Nacional del Desarrollo Económico y Social (conformado por ministerios e instituciones del Estado); ii) el Instituto Nacional de Planificación –INP (como organismo técnico del sistema encargado de elaborar los planes de largo, mediano y corto plazo que se elevarían al Consejo); iii) el Consejo Consultivo de Planificación (en el que participaba el sector privado, representado por empresarios, trabajadores, profesionales y universidades), iv) Oficinas Regionales y Sectoriales de Planificación. En 1981, ya en el marco de la nueva Constitución de 1979, se elimina el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social, y el INP pasa a ser la cabeza del sistema con un renovado protagonismo.

Treinta años después de creado el sistema de planificación, en 1992, durante la administración de Alberto Fujimori se disuelve el INP, que era en esos momentos la entidad rectora del sistema de planeamiento nacional. Si bien se pasan algunas de sus funciones al MEF, salvo las relacionadas con la Cooperación Técnica Internacional, que pasaron al Ministerio de la Presidencia (actualmente están en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores), para todos los efectos prácticos, desaparece el sistema de planificación como tal. Cabe destacar que sólo dos países en América Latina hicieron lo mismo: Argentina y Perú; el resto mantuvo sus sistemas y organismos de planeamiento con algunas modificaciones. Si bien a principios de los noventa no hubo una oposición significativa a esta decisión, pues los vientos de liberalismo y predominancia del mercado eran muy fuertes, desde esa época quedó un vacío en la organización del Estado peruano, que se fue reconociendo con el tiempo.

Con la recuperación de la democracia, que impulsa con fuerza el proceso de descentralización y regionalización a partir de 2001, se vuelven a retomar las funciones de planeamiento. El MEF crea los planes estratégicos sectoriales multianuales y los planes estratégicos institucionales para los ministerios y entidades públicas. Por su parte, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley Nº 27867 de 2002) estipula que los gobiernos regionales deben fomentar el desarrollo regional integral y sostenible, promoviendo la inversión pública y privada, el empleo, garantizar el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de sus habitantes, "de acuerdo con los planes y programas nacionales, regionales y locales de desarrollo".

Los gobiernos regionales tienen entre sus principales competencias exclusivas: i) planificar el desarrollo regional integral de su región y ejecutar los programas socioeconómicos correspondientes, en armonía con el "Plan Nacional de Desarrollo"; ii) formular y aprobar el Plan de Desarrollo Regional Concertado con las municipalidades y la sociedad civil de la región; iii) aprobar su organización interna y su presupuesto institucional; iv) promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional, entre otras, todas ellas vinculadas con la función de planeamiento estratégico.

Por su parte, el AN, que nace en julio de 2001 y se suscribe en julio de 2002, le da un lugar muy importante al planeamiento estratégico. La quinta política de Estado del AN plantea lo siguiente:

> "Nos comprometemos a 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 nacionales de desarrollo, crecimiento y adecuada integración a la economía global.
>
> Con este objetivo el Estado: a) impulsará la creación de un sistema nacional de planeamiento estratégico sectorial e institucional, con una clara fijación de objetivos generales y objetivos específicos que establezcan metas a corto, mediano y largo plazo, así como los indicadores de medición correspondientes; b) promoverá que la gestión gubernamental alcance los objetivos establecidos en los planes estratégicos, respaldado por un sistema de control del cumplimiento de los objetivos y metas presupuestarias; c) garantizará el informe periódico de la gestión del Poder Ejecutivo, sobre el avance del cumplimiento de los objetivos trazados; y d) promoverá que los funcio-

narios públicos orienten su gestión hacia el logro de las metas establecidas y que sean permanentemente capacitados en el desarrollo de las habilidades y los atributos necesarios para alcanzarlos."

Recogiendo el mandato del AN, el gobierno de Alejandro Toledo crea una Comisión de Alto Nivel[42] encargada de diseñar y proponer al Ejecutivo un nuevo sistema de planeamiento estratégico, así como un Centro de Planeamiento Estratégico (Ceplan), que sería su cabeza. Esta comisión desarrolla un intenso proceso de consulta (en el Estado, el sector privado y la sociedad civil) y elabora una propuesta de ley que es aprobada por el Consejo de Ministros el 28 de abril y presentada al Congreso de la República el 28 de julio de 2005 por el Presidente en su mensaje a la nación. Luego de un intenso debate el Congreso aprueba la Ley de Creación del Sistema de Planeamiento Estratégico y del Ceplan (Ley Nº 28522), que es promulgada el 25 de mayo de 2005.

Las ideas básicas que han moldeado el sistema de planeamiento y que deben orientar su implementación y desarrollo son las siguientes:

a. El futuro compartido

El planeamiento estratégico moderno tiene como punto de partida el futuro y no el pasado. Esta es la gran diferencia con la planificación tradicional, que tenía como punto de partida y principal preocupación el diagnóstico de la realidad, que como sabemos se presta a diversas interpretaciones, relieva los problemas (y no las oportunidades) y está sujeta a corrientes de pensamiento e ideologías. Este énfasis en el pasado explica en buena medida nuestra historia de desencuentros y enfrentamientos, y ha dificultado de manera sistemática la búsqueda de consensos. Por el contrario, concentrarnos en el futuro deseado, en las expectativas y aspiraciones de las peruanas y peruanos permite maximizar las coincidencias y los encuentros, trazando una cancha donde los acuerdos y los consensos no sólo son posibles sino altamente probables. La relevancia del futuro significa convertir a la prospectiva en la actividad fundamental del planeamiento estratégico.

b. Metodologías participativas

Alcanzar una visión compartida de futuro requiere necesariamente el uso extensivo de metodologías participativas en el planeamiento, pues no se trata de la visión de un grupo de personas, de un partido o del gobierno de turno; es la visión de la sociedad en su conjunto. En el Perú se ha avanzado en este campo, pues desde hace varios años se vienen realizando ejercicios participativos para elaborar planes de desarrollo concertados y presupuestos participativos, tanto a nivel regional como local. No sólo representa una práctica democrática muy valiosa, sino también tiene la virtud de comprometer a las instituciones (públicas, privadas y sociedad civil) y personas participantes con los objetivos, actividades y metas trazadas en los planes. Esto también marca una diferencia sustancial con la planificación tradicional pues los planes nacionales se realizaban en las oficinas del INP (es verdad que con buenos profesionales que elaboraban documentos y estudios de calidad), lo cual no sólo era centralista sino que se realizada alejado del sector privado.

c. Carácter estratégico

En los últimos años se han elaborado en el Perú muchos de planes, en los que han participado miles de personas; planes sectoriales, departamentales, locales, institucionales, de diverso nivel y profundidad, con diversos métodos y tecnologías. Muchos de ellos, incluso se han llamado estratégicos. Sin embargo, la mayoría de ellos son extensos diagnósticos de la realidad económica, social, institucional y física, amplios listados de buenas intenciones, pero no son precisamente estratégicos. Lo estratégico significa lo sustancial, lo principal, lo determinante, los temas y decisiones que definen la situación y modifican la realidad en el sentido deseado. Esto significa que uno

[42] El 6 de noviembre de 2003 se publica la Resolución Suprema Nº 324-2003-PCM constituyendo una "Comisión de Alto Nivel para proponer las medidas necesarias para crear y poner en operación el Centro de Planeamiento Estratégico", firmada por el Presidente de la República y la presidenta del Consejo de Ministros (Beatriz Merino). Integraron la Comisión: Manuel Rodríguez, Juan Julio Wicht, Fernando Zavala, Luis Guiulfo y Fernando Villarán, quien la presidió. Se determinó que la Comisión contara con una Secretaría Técnica de apoyo a cargo de la Secretaría de Gestión Multisectorial de la PCM.

de los grandes esfuerzos (y ventajas) para tener un verdadero planeamiento estratégico es priorizar los objetivos, las metas, los ejes, las actividades, bajo el supuesto que siempre nos movemos en condiciones de escasez de recursos (con mayor razón en un país como el nuestro) y de tiempo, y que por lo tanto es indispensable trabajar con lo sustantivo, y saber dejar de lado lo secundario y lo intrascendente.

d. El eje del planeamiento es territorial y regional

Otro de los cambios sustanciales en el planeamiento estratégico moderno es tomar como base a los planes de desarrollo regional y local para elaborar los planes nacionales; a diferencia del pasado en que éstos se hacían sobre la base de los planes sectoriales. Este cambio se fundamenta en que, en el plano económico, los retos de la competitividad se enfrentan de manera territorial; las cadenas productivas y los *clusters* dinámicos que debemos construir tienen base regional y local. En este nivel hay que invertir en infraestructura, calificar recursos humanos, desarrollar tecnologías, simplificar los trámites, para vencer en la competencia mundial. En el plano social, igualmente, la lucha contra la pobreza, la construcción de capital social, la movilización de la sociedad civil, junto con la construcción de Estado, son acciones locales, tienen base territorial.

e. Seguimiento y evaluación

Nuestra historia está plagada de planes, buenas intenciones y promesas que no se cumplen, que quedan en el papel, en palabras que se las lleva el viento. Esta es una de las explicaciones del desencuentro entre las autoridades y los ciudadanos que debilita la gobernabilidad de países como el nuestro. El planeamiento estratégico tiene como uno de sus componentes distintivos la construcción de una función de seguimiento y evaluación que se basa en un sistema de información que permite apreciar el avance en el cumplimiento de objetivos y metas a través del uso de indicadores de impacto, resultados y proceso, previamente consignados en los planes regionales, locales y sectoriales. Ello permitirá elaborar informes mensuales (o trimestrales) sobre el avance de los planes dirigidos a los niveles de toma de decisiones en el gobierno, el sector privado y la sociedad civil. En especial, permitirá al gobierno tomar las acciones correctivas cuando los objetivos y las metas no se estén alcanzando, contribuyendo a corregir errores, ayudar y, eventualmente, sancionar a autoridades, anticipándose de esta manera a las protestas y conflictos potenciales.

f. Tercerización de los servicios

Sabemos, hoy en día, que uno de los ejes de la reforma del Estado, y por lo tanto de la construcción de instituciones al servicio de los ciudadanos es evitar la burocratización y el centralismo, utilizando las capacidades que ya existen en la sociedad. Esto se logra aplicando extensamente la tercerización (*outsourcing*), que va a ser una las características distintivas del Ceplan y el sistema de planeamiento. Las actividades que impliquen la realización de estudios, investigaciones, diagnósticos, capacitación, asesorías, sistemas de información, evaluaciones, serán encargadas a las instituciones especializadas y de nivel de excelencia que ya existen en el país, como las universidades y centros de investigación.

g. Cabeza del sistema nacional de planeamiento estratégico

Al mismo tiempo que se afirma la necesidad de una institución pequeña y ágil como el Ceplan que lidere este esfuerzo, también es necesario no perder de vista que se trata de construir un sistema de planeamiento estratégico del país que involucra a un conjunto muy amplio de instituciones públicas y privadas, sobre todo a nivel regional. No se trata de plantear sólo un *think-tank* independiente, no vinculado a las instituciones de planeamiento nacional y que sólo alimente con ideas, investigaciones y propuestas a los altos niveles de decisión del sector público y privado. Tiene que ser pequeño y flexible, pero no olvidar su rol de liderazgo del sistema.

h. Desarrollo sostenible

Si bien el trabajo realizado se ha centrado en el diseño institucional, es claro que el sistema y el Ceplan deben tener un objetivo claro, una orientación clara; deben contribuir en forma decisiva en el logro del desarrollo sostenible del país. Se trata de combinar creativa y sinérgicamente las políticas económicas, con las sociales, con las ambientales y las institucionales. Cada una de estas políticas tiene sus propios objetivos, instituciones e instrumentos. En lo económico se busca la competitividad, la eficiencia, la estabilidad, el crecimiento; en lo social se busca la equidad, la reducción de la pobreza, la construcción de capital social; en lo ambiental se busca la preservación de nuestros recursos naturales, la descontaminación, la sustentabilidad en el largo plazo; en lo institucional se busca la transparencia, la lucha contra la corrupción, la gobernabilidad. De la alineación, equilibrio y complementariedad de estos cuatro niveles de políticas depende el futuro de nuestro país. Hoy día, desgraciadamente, cada nivel marcha por su cuenta, dándose codazos como es el caso de la minería con las comunidades campesinas y no hay ninguna institución encargada de coordinarlos y acercarlos.

Una de las justificaciones más importantes para la creación del sistema y el Ceplan es la necesidad de terminar con los bandazos de 180 grados que el Perú ha padecido reiteradamente en su historia. Los nuevos gobiernos, ministros, alcaldes o incluso funcionarios de alguna responsabilidad, arrojan reiteradamente por la borda todo lo que hizo su antecesor y vuelven a empezar de cero, desperdiciando recursos y energías incalculables. La pregunta es ¿por qué ocurre esto con tanta frecuencia que hasta lo consideramos normal? Debido sencillamente a que el nuevo dirigente o funcionario no comparte nada con el anterior, no tiene ningún compromiso con lo que se hizo antes de su gestión. Esto se evita si hacemos un esfuerzo por conocer qué ideas y propuestas tenemos en común las diversas fuerzas políticas y sociales, tanto a nivel nacional, regional y local. De hecho, el AN es un gran e histórico paso en esta dirección, aunque desgraciadamente todavía algunos políticos y muchos peruanos no han entendido su trascendencia. Las 30 políticas de Estado serán un insumo básico del sistema de planeamiento estratégico. La búsqueda de consensos no significa que desaparecen las discrepancias o las diferencias, ellas son incluso buenas para hacer andar las cosas; pero, requieren que se canalicen adecuadamente, y sobre todo, no signifiquen parálisis, enfrentamientos o retrocesos. Es decir, un nuevo gobierno puede cambiar las políticas públicas de acuerdo con su ideología, plan de gobierno o mandato popular, puede cambiarlas en 5 ó 10 grados a la izquierda o a la derecha, pero no 180 grados; es decir, retroceder.

Como un argumento adicional a favor de crear y fortalecer el sistema de planeamiento estratégico en el Perú presentamos los resultados del foro de alto nivel[43] de los países donantes (y algunos en vías de desarrollo) realizado en París (del 28 de febrero al 2 de marzo) sobre la efectividad de la cooperación para el desarrollo. El documento final plantea la necesidad de que los países en desarrollo tengan: i) estrategias de desarrollo para adecuar la cooperación a ellas; ii) prioridades nacionales para la inversión y el gasto social; iii) coordinación de las instituciones públicas y privadas; iv) capacidad de ser socios de los países donantes; v) establecer metas, diseñar y gestionar los programas por resultados; vi) seguimiento y evaluación de los programas sociales; vii) evitar la corrupción y falta de transparencia, entre otros. Todos ellos son elementos esenciales del planeamiento estratégico.

[43] Ver High Level Forum, París, 2005.

4. Las propuestas

4.1 La descentralización: democracia participativa y modernización del Estado[44]

El aspecto más interesante de la descentralización es que está avanzando en mecanismos concretos de participación de la ciudadanía, que nos acercan a una democracia participativa, y que es una de las orientaciones estratégicas de la reforma del Estado. En efecto, los mecanismos como los consejos consultivos regionales y los consejos consultivos locales de los municipios provinciales y distritales representan avances muy importantes en esta dirección. En ellos participan representantes del Estado (sectores, gobiernos locales, instituciones públicas y proyectos) junto con representantes del sector privado (empresas, cooperativas, productores) y miembros de la sociedad civil (asociaciones de pobladores, organizaciones populares, comedores populares, mesas de lucha contra la pobreza, organizaciones no gubernamentales, entre otras), lo que da acceso en el proceso de toma de decisiones a estos nuevos e importantes sectores de la sociedad peruana. Estas instituciones deben mantenerse y fortalecerse, cuidando garantizar participación y democracia, al mismo tiempo que eficiencia y eficacia. Es indispensable mantener la voluntad política de apoyo y profundización de la descentralización, sobre todo después de los resultados negativos del referéndum (en que ganó el No a la conformación de nuevas regiones), conscientes de que hay mucho que corregir y mejorar, pero de ninguna manera detener el proceso.

Otros dos mecanismos muy importantes de participación de la ciudadanía son los planes de desarrollo concertados, en los que se definen las orientaciones económicas, sociales, ambientales e institucionales de las regiones y las localidades, en los que participan importantes sectores de la sociedad regional y local; y los presupuestos participativos, en los que se decide de manera colectiva y concertada el mejor uso de los recursos asignados a las regiones y los municipios. Este último debe estar perfectamente articulado a los planes de desarrollo concertados, cosa que no siempre ocurre, para producir el efecto positivo sobre el desarrollo regional. Ambos mecanismos deben permanecer y fortalecerse, buscando un perfeccionamiento de la participación de las organizaciones económicas y sociales, que, al igual que en el caso anterior, conjuguen la participación con la eficiencia.

Hay que considerar que la descentralización[45] consiste en una división de roles entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, donde el primero debe concentrarse en la definición de políticas nacionales, mientras que las instancias subnacionales deben enfocarse en la ejecución y prestación de servicios. El gobierno nacional debe abandonar las tareas de ejecución y, en cambio, fortalecer sus capacidades de planificación, formulación de políticas y de dirección. Su estructura debe responder a ese nuevo rol trazado por el proceso de descentralización. Los gobiernos locales y regionales deben fortalecer sus capacidades de ejecución y desempeñar sus funciones con autonomía y eficiencia, respetando las políticas nacionales. En ese contexto, se propone lo siguiente: i) establecer o renovar el acuerdo político que señala a la descentralización como un proceso gradual, que mantiene el carácter unitario del Estado; ii) delimitar claramente la distribución actual de funciones y competencias entre los tres niveles de gobierno, así como las responsabilidades de cada uno; iii) precisar los activos estatales que corresponden a cada uno de los tres niveles de gobierno; iv) implementar un sistema de acreditación que asegure la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales; v) fortalecer la capacidad del gobierno nacional para el planeamiento y formulación de políticas nacionales.

En el caso de los gobiernos regionales y locales, se debe fortalecer su capacidad de gestión y ejecución.

4.2 El Congreso[46]

Como hemos visto en el diagnóstico, una de las tensiones principales de la democracia ha sido la relación conflictiva entre el Ejecutivo y el Congreso, y por lo tanto una de las tareas centrales de cualquier reforma del Estado es precisamente lograr un diseño que permita que ambos poderes puedan realizar sus funciones y actividades sin

[44] Ya hemos mencionado que este tema va a ser tratado en forma integral por otro grupo de trabajo en el proyecto del CIES, por lo que sólo lo mencionamos para indicar su trascendencia en la reforma del Estado, y sus implicancias en el conjunto de la misma.

[45] Las líneas que siguen en este párrafo son tomadas de las propuestas de la Confiep (2005) que ciertamente son complementarias con las señaladas líneas arriba.

[46] Nuevamente, debemos aclarar que las propuestas sobre el Congreso son parciales e incompletas; sin embargo, consideramos necesario mencionarlas, pues sin cambio

entorpecerse, sin interferir en sus propias responsabilidades. Una de las personas que más ha reflexionado sobre este tema es Enrique Bernales:

> "El primer gobierno de Fernando Belaunde no resistió el esquema planteado por la Constitución de 1933, la falta de una mayoría parlamentaria propia obstruyó su gestión y fue una de las razones invocadas para el golpe de Estado de 1968. Bajo ese antecedente, los constituyentes de 1978, dotaron de mayores prerrogativas al Presidente de la República.
>
> Uno de los problemas centrales del debate constitucional es ¿qué régimen político puede ser funcional en el Perú? o más precisamente ¿cómo debe ser el funcionamiento del Parlamento en el Perú? El dilema no es fácil de superar. Los gobiernos con mayoría parlamentaria carecieron de control y, en algunos casos, abusaron del poder. En contrapartida, los gobiernos sin mayoría parlamentaria fueron objeto de sabotaje a sus políticas. En general, cualquiera sea el modelo adoptado por nuestras constituciones, nos debatimos entre el autoritarismo y la precariedad que a veces acompaña a los gobiernos legítimos sin lograr un sistema funcional y equilibrado, viable para efectos de una gobernabilidad en democracia".
>
> "Uno de los cambios sustanciales de la Constitución de 1993 en relación a la Constitución de 1979 es la unicameralidad. Así, mientras la Constitución de 1979 se adscribía a la tradición constitucional al instituir dos cámaras, el texto de 1993 rompe ese esquema. El régimen bicameral es mayoritario en la legislación comparada. No es verdad que sólo sea concordante con sistemas federales que requieran dos modelos de representación. El Senado es una cámara de reflexión y, por consecuencia, de revisión; cuya eficacia se incrementa cuando el proyecto de ley, en el tránsito hacia el Senado recoge la opinión pública. En esa línea, el Senado puede ser el enlace del Parlamento con la ciudadanía. La ventaja de la bicameralidad es que el proceso de aprobación de una ley permite que los ciudadanos se manifiesten antes que el Senado decida si el proyecto se convierte en ley".

Por su parte, el investigador José Luis Sardón tiene las siguientes propuestas:

> "El Congreso de la República será un poder transparente sólo si cada uno de sus actos se encuentra sometido al escrutinio público, tanto de los medios de información como de los ciudadanos, y si los congresistas tienen, respecto de sus actividades como parlamentarios y sus ingresos anteriores a la asunción del cargo público, una total transparencia.
>
> Finalmente, el Congreso de la República se convertirá en un poder democrático si el marco institucional que establece su organización y funcionamiento concede un margen de acción igualitario a todas las agrupaciones políticas allí representadas –en particular, a las de oposición o minorías– y amplía la participación de la ciudadanía".

En resumen, las principales reformas que, desde diversas corrientes de opinión, se plantean para el Congreso son las siguientes:

i) Bicameralidad: se busca regresar al sistema anterior a la Constitución de 1993 y reinstalar la Cámara de Senadores junto con la de representantes o diputados. Esta cámara concentra a las personas con mayor experiencia, es elegida a nivel nacional, y significa en la práctica un filtro que mejora las iniciativas de la cámara de representantes, y en algunos casos detiene los proyectos que no son relevantes. Hay que tener en cuenta que en las encuestas esta cámara no es bien vista por la población ya que consideran que se trata de incrementar los gastos del Congreso, debería por tanto ser muy pequeña, y cuidar que el número total de congresistas (de ambas cámaras) no aumente demasiado.

ii) Revocatoria: es la posibilidad de revocar el voto a un congresista que, según la población, ha dejado de cumplir las funciones que se esperan de él. Esta facultad ya existe para el caso de los alcaldes y presidentes regionales; y ciertamente no habría ninguna razón para no extender esta institución también a los congresistas.

iii) Renovación por tercios (o mitades): es una forma de renovar periódicamente a los representantes, mejorando la calidad de los mismos, y dando la oportunidad a los electores para renovar a sus representantes, dejando a los mejores y más efectivos y cambiando a los menos capaces. La objeción a esto son los costos electorales y la posible inestabilidad que podría acarrear al cambiar la correlación de fuerzas políticas (por ejemplo si el partido de gobierno disminuye sus representantes puede debilitarlo de forma peligrosa para la democracia).

iv) Cambios en la elección de los congresistas (votación por listas parlamentarias y no por voto preferencial): existe amplio consenso en que el voto preferencial ha sido negativo para lograr la calidad en la representación parlamentaria, y que por lo tanto habría que retornar al sistema de listas presentadas por los partidos políticos. Con ello se estaría fortaleciendo la capacidad de decisión y propuesta de los partidos. Esto, por supuesto, lleva a la necesidad de fortale-

cerlos y asegurar la democracia interna. Se trata de una reforma electoral, pero de extrema necesidad para mejorar el Congreso.

v) Presentación de mociones por partido o agrupación política: otro de los elementos que han atentado contra la calidad legislativa ha sido el de la presentación de iniciativas de ley en forma individual; esto ha permitido una proliferación de proyectos de ley y dictámenes de dudosa calidad y utilidad. En lo que va de este gobierno se han presentado 14.095[47] proyectos de ley, número a todas luces excesivo. La propuesta es que los proyectos sean presentados por grupo político, de manera que se tiene un filtro previo de calidad y pertinencia.

vi) Cambiar los criterios para medir la eficiencia de los congresistas: en estos momentos se mide el desempeño de los congresistas por el número de iniciativas de ley, lo que ha permitido una proliferación y disminución de la calidad de las mismas. Tendrían que incorporarse criterios más vinculados a la calidad de las normas para medir la actividad de los congresistas. Incluso se debería premiar y alentar la eliminación y simplificación de normas vigentes, ya que hay una clara conciencia de que muchas de ellas son redundantes o inadecuadas.

vii) Limitaciones para la reelección: si bien esta propuesta es altamente controvertida y encuentra la mayor oposición entre los propios congresistas, cada vez aumenta el clamor de la población por la renovación de los representantes. Se podría discutir poner algún tipo de límite, como por ejemplo una o dos reelecciones, ya no indefinidas como es en estos momentos, incluso con reglas diferentes para el caso de la cámara de senadores.

viii) Elección por distritos electorales uninominales[48]: esta es una de las propuestas más controvertidas, pero que debe debatirse puesto que el actual sistema ha alejado a los congresistas de sus electores, disminuyendo el control ciudadano. También se trata de una reforma electoral, pero que tiene indudables y fuertes repercusiones en el funcionamiento del Congreso.

ix) Mejorar la asesoría a los congresistas: actualmente los congresistas tienen asesores designados por cada uno de ellos, pero este sistema no está dando los resultados esperados; se trata de mejorar la calidad de los asesores, organizarlos de manera colectiva (apoyo por grupos parlamentarios o por temas de especialización). El proyecto del BID, a cargo de Javier Tantaleán, va a contribuir significativamente en este y otros aspectos.

4.3 La administración pública

Verónica Zavala, una de las expertas más reconocidas en el tema de la reforma de la administración pública, actualmente directora general de gestión pública de la PCM, propone lo siguiente (Zavala, 2005):

> "El ordenamiento de la carrera administrativa constituye para el Perú uno de los mayores desafíos a enfrentar en el camino a su desarrollo. La falta de una regulación adecuada del empleo público ha posibilitado que actualmente coexistan tres regímenes de contratación de personal en la administración pública: el régimen laboral público, el régimen laboral privado y la contratación a través de la modalidad de servicios no personales. Cada uno de estos regímenes se sujeta a principios, criterios y normas distintos. Esto ha tenido por consecuencia que el empleo público se encuentre en una situación caótica, en la cual el concepto de carrera pública es por demás difuso y en la que no existe una política coherente y centralizada en materia de capacitación, calificación y desarrollo de cuadros profesionales. Por estas razones, la Administración Pública se ve frecuentemente impedida de alcanzar su fin último de brindar a la ciudadanía servicios de calidad".

Hay algunos avances importantes en el marco legal actualmente en vigencia que van a permitir resolver estos problemas. En primer lugar destaca la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (Ley Nº 27658 del 30 de marzo de 2002), que tiene una propuesta clara de la orientación de la reforma de la administración pública pues se propone un Estado al servicio de los ciudadanos, promueve la democracia participativa, facilita la concertación público-privada, se orienta hacia la descentralización y la desconcentración, busca una mayor eficiencia en el uso de recursos públicos e intenta institucionalizar la gestión

[47] Cifras proporcionadas por José Luis Sardón en CADE 2005.
[48] Uno de los más entusiastas propulsores de este sistema es José Luis Sardón, quien ha escrito extensamente sobre este tema.

por resultados. La estrategia del proceso de modernización de la gestión del Estado se apoya en la suscripción de convenios de gestión y en la implementación de programas pilotos de modernización en los distintos sectores de la administración pública central, en todas sus instancias. Estos implican una reorganización integral del sector, incluyendo aspectos funcionales, estructurales, de recursos humanos, entre otros.

Desgraciadamente, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que envió el Ejecutivo al Congreso en 2002, que completaba lo iniciado por la ley anterior y avanzaba en la reforma del poder ejecutivo, se ha quedado paralizada, y es muy probable que no lo apruebe este Congreso. Lo que está vigente en materia de la estructura del Estado en estos momentos es el Decreto Legislativo Nº 560 "Ley del Poder Ejecutivo" de 1990 que diseña la estructura básica del ejecutivo. Esta ley fue modificada por la Ley Nº 27779 "Ley Orgánica que modifica la organización y funciones de los ministerios", del 11 de julio de 2002. Ahí se establece la actual estructura de los ministerios en el país, y las funciones principales de los nuevos.

En este contexto, se aprobó la Ley Marco del Empleo Público el 28 de enero de 2004, que regula lo siguiente: i) incluye a todo el Estado (poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y gobiernos regionales y locales); ii) establece los deberes y derechos de los empleados públicos; iii) establece una clasificación de los empleados públicos (funcionarios públicos, empleados de confianza, servidores públicos); iv) establece las reglas de juego para el acceso, ingreso, ascenso, sanciones y destitución de los empleados públicos; v) se crea el Consejo Superior del Empleo Público, máxima instancia en el tema, y el Tribunal del Empleo Público para resolver los problemas y controversias. Se supone que dicha ley iba a ser completada por las siguientes: Ley de la carrera del servidor público; Ley del funcionario público y los empleados de confianza; Ley del sistema de remuneraciones del empleo público; Ley de la gestión del empleo público; Ley de incompatibilidades y responsabilidades.

Sin embargo, estas leyes propuestas por el Ejecutivo, una vez que ingresaron al Congreso, se fusionaron en una sola y se han estancado en la Comisión de Descentralización y Modernización del Estado. Hay que decir que no sólo se fusionaron sino que fueron perdiendo todo su filo reformista, transformándose en una ley burocrática que reniega de sus antecedentes (la Ley Marco de Modernización del Estado y la Ley Marco del Empleo Público), y que de aprobarse significaría un retroceso significativo.

La propuesta general es, por tanto, regresar al espíritu de la Ley de Modernización del Estado de 2002, la propuesta de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (ambas normas originadas en la gestión del primer ministro Roberto Dañino, y que por lo demás están en perfecta sintonía con las políticas de Estado del AN) y la Ley del Empleo Público aprobada, completando los puntos específicos que faltan:

a) **Orientar la administración pública por principios sólidos y modernos:** para llevar a cabo cualquier reforma del Estado y, en particular, una que busque mejorar su gestión, es necesario recuperar la idea de que la razón de ser del Estado es el ciudadano: existe para servirlo. Los principios que se proponen son los siguientes (ver Confiep 2005):
   1. Primacía de la ciudadanía.
   2. Manejo responsable de recursos.
   3. Subsidiariedad de la actuación estatal.
   4. Priorización de necesidades a ser atendidas.
   5. Orientación a resultados.
   6. Rendición de cuentas.
   7. Claridad en la delimitación de funciones y responsabilidades.
   8. Mejora continua de procedimientos administrativos y de actividades de gestión.
   9. Equilibrio fiscal.
   10. Análisis de necesidad y de efectos de la actuación estatal.
   11. Intervención lo menos invasiva posible.
   12. Tercerización. La gestión de las actividades estatales en lo posible deberá ser tercerizada (*outsourcing*).

b) **Crear el Consejo Superior del Empleo Público**[49]**:** la creación de este consejo y su consagración como ente rector del empleo público constituyen un gran paso para el ordenamiento y la adecuada gestión de recursos humanos en el sector público.

c) **Carrera pública y su orientación por resultados y evaluaciones:** la orientación por resultados establecida en las normas que regulan la carrera administrativa asegura el surgimiento en el empleo público de una *meritocracia* que permitirá a la administración pública contar con personal capacitado y retener a los buenos profesionales. La estrategia para lograrlo consiste en implementar los mecanismos que permitan seleccionar y remunerar a los trabajadores de acuerdo con el principio de mérito y capacidad. De esta forma, los méritos y capacidad del trabajador determinarán su ingreso y permanencia en el puesto de trabajo, así como el eventual otorgamiento de ascensos y mejoras

[49] Los puntos b, c, d y e se basan en las propuestas de Verónica Zavala (ver Zavala, 2005).

remunerativas o de condiciones de trabajo. Uno de los principales elementos de la política de orientación de resultados consiste en la implementación de un sistema de evaluación obligatoria del desempeño de los servidores y funcionarios. Este sistema garantiza un personal adecuadamente capacitado e idóneo para desempeñar sus funciones.

d) **Capacitación de funcionarios y servidores públicos:** el énfasis puesto en la capacitación del personal en el marco normativo garantiza que los trabajadores del sector público cuenten con las herramientas necesarias para realizar un trabajo eficiente y de calidad. En el marco de la política de capacitación de trabajadores, se propone la reactivación de la Escuela Superior de Administración Pública. Esta institución tendrá a su cargo las actividades de capacitación del sector público, con la misión de apoyar la profesionalización del servidor público de carrera a través del monitoreo y supervisión en la formación y capacitación en competencias. De esta forma, se busca implementar un sistema que permita utilizar la oferta de capacitación de las universidades públicas y privadas en beneficio del sector público.

e) **Terminar con la estabilidad laboral absoluta:** la reforma del empleo público busca garantizar a los trabajadores del sector una protección equivalente a aquella que gozan los trabajadores del sector privado. En ese marco, la creación del Tribunal del Empleo Público como instancia de verificación busca garantizar que los trabajadores públicos no sean víctimas de arbitrariedades, abusos o presiones políticas. Asimismo, con la sujeción del despido por bajo rendimiento a la evaluación y calificación de los trabajadores, se premia a los trabajadores eficientes y se permite que el Estado conserve a aquellos trabajadores que desempeñen eficientemente sus funciones. Por otro lado, la inclusión de disposiciones normativas sobre provisión de personal de carácter temporal no solamente otorga a las entidades públicas una mayor flexibilidad en la gestión de los recursos humanos, sino que también hace posible incrementar la oferta de empleo en el sector público.

f) **Transparencia y rendición de cuentas**[50]**:** los mecanismos de control sobre la administración pública con que se cuenta actualmente se basan en procedimientos y formalidades que limitan la capacidad gerencial, pero que no impiden la corrupción. La complejidad normativa que enfrentan las entidades públicas (desorden, desactualización, vacíos y contradicciones) crea una mayor inseguridad para los funcionarios honestos y facilita la corrupción.
Por otro lado, no se ha avanzado hacia el establecimiento de un sistema de control sobre los resultados de la gestión. La ciudadanía no conoce la definición de objetivos, metas, indicadores de desempeño y mucho menos el costo de producción de servicios públicos. No existen mecanismos para evaluar los resultados de los programas y proyectos. En ese contexto, es necesario lo siguiente: i) establecer de manera explícita objetivos, metas e indicadores de gestión; ii) establecer la «prueba de mercado», como mecanismo para medir la eficiencia del sector público (*benchmark* y herramienta de gestión); iii) establecer mecanismos de promoción de la participación ciudadana.

g) **Medidas sobre la organización y funciones del Estado:** se requiere adoptar medidas para establecer una clara delimitación de funciones y responsabilidades, y desburocratizar las entidades públicas. Para tal efecto, se debe:
   i) Fomentar el planeamiento estratégico en la gestión de las entidades públicas y su adopción por consenso nacional como lineamientos estratégicos nacionales.
   ii) Establecer un inventario completo y detallado de las funciones y actividades específicas que son desarrolladas, en la práctica, por los diferentes niveles de gobierno.
   iii) Reformar los sistemas administrativos del Estado (las normas sobre contratación, control, presupuesto, etc.), con el fin de evitar que éstos promuevan la realización de procesos sin valor ni constituyan mecanismos de burocratización dentro del Estado.

4.4 El Ceplan y el sistema de planeamiento estratégico

La Ley del Sistema de Planeamiento Estratégico y del Centro de Planeamiento Estratégico (Ceplan), promulgada el 6 de mayo y publicada el 25 de mayo de 2005, contiene el diseño básico, tanto del sistema como del Ceplan, así como los elementos centrales para la implementación de ambos. El reglamento contenido en el DS

[50] Los puntos f y g se basan en las propuestas realizadas por José Chlimper en el Congreso de la Confiep (ver Confiep, 2005).

Nº 054-2005-PCM dado el 27 de julio de 2005, amplía y precisa los alcances de la ley. Lo único que hay que corregir en ambos documentos son dos problemas que fueron señalados en su oportunidad pero que el Congreso optó por ignorar y el Ejecutivo tuvo que aceptar. Se trata de los siguientes: i) en el texto aprobado se incluye a los representantes de los partidos políticos en el consejo directivo del Ceplan (instancia máxima), situación que va a dificultar la toma de decisiones estrictamente técnicas que se necesitan en este organismo, y ii) al no transferir las atribuciones en materia de planeamiento estratégico que todavía tiene el CND al Ceplan se ha creado en la práctica una duplicidad de funciones que atenta contra el buen funcionamiento del sistema, ya que las regiones y los gobiernos locales tendrían dos cabezas. Estos dos problemas deben y pueden ser corregidos en forma relativamente simple y sencilla; ya sea en el periodo de tiempo que tiene el actual Congreso o en los primeros meses del próximo.

En la actualidad el Ceplan y el sistema se encuentran sin una partida presupuestal (aunque todavía quedan algunos recursos de la cooperación técnica no reembolsable del Banco Mundial) y sin un responsable que implemente la ley y su reglamento. Estas son decisiones sencillas de tomar y de ejecutarse en el corto plazo.

Los retos inmediatos para el Ceplan y el sistema de planeamiento estratégico nacional (una vez constituidos) serían los siguientes:

i) Asegurar la continuidad de las políticas públicas. La diferencia entre un país desarrollado y uno subdesarrollado es que el primero mantiene las políticas de Estado aunque cambien los gobiernos, mientras que en el segundo se producen cambios de 180%, destruyendo muchos de los avances, bajo la idea de que el gobierno que lo antecedió estuvo equivocado o fue un desastre y que es preciso volver a inventar la pólvora. El Ceplan debería hacer un análisis de qué es lo que ha funcionado bien, qué es lo que no ha resultado, cómo se pueden corregir los errores y, finalmente, en qué campos hay lugar para la innovación.

ii) Fortalecer e integrar los planes de desarrollo concertados y los presupuestos participativos (regionales y locales). Con esto se está reafirmando el concepto de democracia participativa, necesario para comprometer a la población en su propio desarrollo y mejorar la gobernabilidad del país. El Ceplan debe integrar todo ese trabajo de bases, y devolverlo en forma consolidada y priorizada, pues se corre el riesgo de frustrar esta masiva movilización y participación de la población si no hay un retorno (*feed back*) a todas sus propuestas.

iii) Lograr el alineamiento de las políticas económicas con las políticas sociales, ambientales e institucionales. Actualmente la PCM tiene como función la coordinación intersectorial (entre los ministerios), labor que hace a medias, y que tiene el lastre de un Estado diseñado bajo los supuestos de la racionalidad científica de la modernidad en compartimentos estancos. Hoy debemos entrar a un enfoque holístico e integrador de la posmodernidad, tanto a nivel de las políticas públicas como de la organización del Estado, y el Ceplan sería la entidad encargada de liderar este proceso.

iv) Profundizar las alianzas público-privadas. En la medida en que los estados están concentrando sus actividades en los servicios básicos para la población, la responsabilidad de crear riqueza, empleo y bienestar recae en el sector privado. Sin embargo, para lograrlo, para ser competitivo, eficiente y poder extenderse hasta el último rincón del país, el sector privado requiere de condiciones necesarias que deben ser garantizadas por el Estado.

Encarar estos retos e implementar el sistema de planeamiento y el Ceplan le dará al próximo gobierno la posibilidad de organizarse mejor, tener claro dónde quiere ir, convocar al sector privado y la sociedad civil en la tarea y, sobre todo, mejorar la comunicación con la ciudadanía, hoy día tan alejada del Estado y con ganas de patear el tablero.

4.5 Una puerta de entrada para la reforma del Estado: la educación

Si bien en las líneas de arriba se ha planteado una serie de recomendaciones y medidas a implementar para el próximo gobierno (algunas de las cuales aún las podría tomar el actual), y las políticas y medidas propuestas son básicamente de naturaleza transversal, es importante mencionar por lo menos una consideración sectorial. Como quiera que en la práctica hay una diferencia de énfasis y muchas veces de "*timing*" en la implementación de las reformas conviene tener en cuenta que el sector educación, por su tamaño, complejidad y prioridad manifiesta puede ser un sector ideal para iniciar la reforma del Estado.

En educación hay varias tareas pendientes que tienen que ver con la reforma del Estado: i) la transferencia de

las competencias del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales; ii) la carrera pública magisterial[51] que abarca al grupo humano más importante: los maestros (que se estima en 300.000); iii) el desarrollo del sistema de gestión por resultados en las escuelas e instituciones educativas; iv) la implementación del sistema nacional de evaluación, acreditación y certificación de los institutos tecnológicos y universidades[52], y v) la asignación presupuestal de acuerdo con las prioridades nacionales, y no al criterio de la inercia que viene prevaleciendo hasta el momento.

El Perú se juega su futuro en la reforma de la educación, y en ella, como hemos visto, hay muchos aspectos que involucran a la administración pública. De cómo se encare esta reforma, la prioridad que se le otorgue, la valentía y eficacia en la toma de decisiones, los recursos que se comprometan, se definirá el nuevo gobierno. Va a ser un campo de pruebas clave para los primeros 100 días.

4.6 Los primeros cien días

Las medidas que se proponen para los primeros cien días son las siguientes:

1. Profundizar la descentralización, transfiriendo las competencias de los sectores sociales (básicamente educación, salud, y lucha contra la pobreza), entregando más recursos del presupuesto nacional (con la debida acreditación de capacidades), al mismo tiempo que se reafirman y fortalecen los mecanismos de democracia participativa (como los consejos consultivos regionales, consejos consultivos locales, planes de desarrollo concertados, presupuestos participativos) existentes.
2. Mejorar y aprobar la Ley del Empleo Público, regresando a su versión original (propuesta de la PCM, de la administración Kuczynski), que garantice mecanismos que aseguren el ingreso de los mejores profesionales y técnicos a la administración pública, que asciendan sólo los que han probado ser los más capaces y responsables, y que salgan fuera de la administración pública los corruptos y los que no logran cumplir con sus obligaciones.
3. Nombrar al presidente y consejo directivo del Ceplan, obtener los recursos[53] necesarios del presupuesto público y de la cooperación internacional, y modificar la ley aprobada y su reglamento (sacar a los partidos del consejo directivo y terminar con la duplicidad con el CND), para desde esta institución reconstruir el sistema nacional de planeamiento estratégico incorporando a los municipios, los gobiernos regionales, los ministerios, las entidades autónomas, las instituciones públicas y al sector privado.
4. Fortalecer al sistema anticorrupción, retomando la estrategia utilizada en el gobierno de transición, creando un solo organismo que lidere la lucha contra la corrupción en el país, y que desde allí inicie un largo pero seguro camino de saneamiento de las entidades públicas. Uno de los problemas que hemos tenido en el pasado ha sido encarar la lucha contra la corrupción como compartimentos estancos, como si fuera un asunto parcial y de poca envergadura. Por ejemplo, siempre se enfatiza la lucha contra la corrupción en el Poder Judicial, que ciertamente es indispensable, pero se deja de lado las necesarias reformas en la Contraloría y el Ministerio Público; si no se encaran en forma conjunta difícilmente se puede tener éxito. Poner en jaque a la corrupción (pues eliminarla del todo va a tardar algún tiempo) es una de las condiciones fundamentales para realizar una reforma del Estado en serio. En otras palabras, no puede haber reforma en medio de un Estado donde reina y campea la corrupción; son dos conceptos incompatibles.
5. Realizar algunos cambios urgentes en el Congreso (a nivel de su reglamento) para que funcione más eficientemente, como es el caso de la presentación de propuestas de leyes por agrupación y no de manera individual, y mejorar la asesoría a los congresistas, tanto de parte de los asesores individuales como mejorando la calidad del centro de investigaciones parlamentarias.
6. En el sector educación, las decisiones que tienen que ver con la reforma del Estado serían: aprobar la versión original de la ley de carrera pública magisterial y la versión original de la ley del sistema de evaluación, acreditación y certificación de instituciones de educación superior.

[51] Se trata de

[52] En la versión producida por el Ministerio de Educación (gestión del ministro Javier Sota), ya que la versión modificada por el Congreso ha sido despojada de puntos y temas centrales.

[53] Por la organización básicamente tercerizada de los estudios y servicios, la Comisión Organizadora del Ceplan ha estimado que para el primer año de funcionamiento se necesitarían sólo S/.10 millones.

Bibliografía

Acuerdo Nacional
2002 *Políticas de Estado.* Lima: PCM.

Abusada, Roberto; Fritz Du Bois, Eduardo Morón y José Valderrama
2000 *La reforma incompleta* (tomos I y II). Lima: Universidad del Pacífico, IPE.

Bernales, Enrique
2003 "El parlamento y el control del gobierno". Lima: Palestra, PUCP.

Canadian International Development Agency (CIDA)
2004 *Perú: Country Development Programming Framework 2004-2008.*

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
2005 *VII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado.* Madrid.

Chacaltana, Juan
2001 *Más allá de la focalización. Riesgos en la lucha contra la pobreza en el Perú.* Lima: CIES, Grade.

Chlimper, José
2005 *Propuestas sobre reforma del Estado.* Ponencia en Congreso de la Confiep. Lima.

CIES, DFID
2002 *La salud en el siglo XXI. Retos y propuestas de política,* Juan Arroyo (editor). Lima.

2002b *Desafíos de las políticas sociales. Superación de la pobreza e integración social en América Latina.* Lima: Foncodes.

Corporación Andina de Fomento
2003 *Construyendo el Dorado. Lecciones del Programa Andino de Competitividad.* Lima.

Defensoría del Pueblo
2004 *Índice del Buen Gobierno*: *Resultados del IBG aplicado a los gobiernos regionales en el Perú enero 2003-junio 2004*. Lima.

Degregori, Carlos Iván
2004 Ilave: *Desafío de la gobernabilidad, la democracia participativa y la descentralización.* Lima: Grupo Propuesta.

DFID
2005 *Alianzas contra la Pobreza. La experiencia de DFID en el Perú 2000-2005.* Lima: Ministerio Británico para el Desarrollo internacional.

Du Bois, Fritz
2004 *Un balance de los programas sociales. Democratizando el gasto social.* Lima: IPESM, Fundación Konrad Adenauer.

Estefanía, Joaquín
2004 "Los siete pecados capitales de América latina". Madrid: El País.

Gombay, Christy
2004 *Modernization of Sub-National State: Decentralization in the Americas.* Ottawa: CIDA.

Grupo Propuesta
2004 *La participación Ciudadana. Experiencias en Colombia, Bolivia y Brasil.* Lima: USAID.

Herrera, Ernesto
2004 *De Poder Ejecutivo a Gobierno Nacional.* Lima: Congreso de la República.

High Level Forum
2005 *Paris Declaration on Aid Efectiveness: Ownership, Harmonization, Alignment, Results and Mutual Accountability.* Paris.

IDB
2002 *State Modernization and Decentralization Program, Loan Proposal.* Lima.

Jiménez, Edgar
2003 "De la planeación estratégica a la planeación estratégica situacional y a la política prospectiva". Working paper. Lima: PCM.

Kuczynski, Pedro Pablo y Williamson, John
2003 *Después del Consenso de Washington. Relanzando el crecimiento y la reforma en América Latina.* Lima. UPC.

Ministerio de Economía y Finanzas
2005 "Banco de datos de los servidores públicos de Estado". Lima.

North, Duglass
1990 Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press.

Ocampo, José Antonio
2001 *Retomar la Agenda del Desarrollo.* Santiago de Chile: CEPAL.

Ortegón, Edgar; Eduardo, Aldunate y Juan Francisco Pacheco
2002 *La modernización de los sistemas nacionales de inversión pública: análisis crítico y perspectivas.* Santiago de Chile: ILPES, CEPAL.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
2004 *Hacia el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio en el Perú. Un compromiso del país para acabar con la pobreza, la desigualdad y la exclusión.* Lima.
2004b *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos.* Buenos Aires: Alfaguara.

Porter, Michael
1982 *Estrategia competitiva. Técnicas para el análisis de los sectores industriales y de la competitividad*. Bogotá: Cecsa.

2000 *Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy*, Economic Development Quarterly, Sage publications.

Prahalad, C.K.
2005 *La oportunidad de negocios a la base de la pirámide*. Bogotá: Norma.

Prodes
2005 *Proceso de descentralización 2004. Balance y recomendaciones para una agenda pendiente.* Lima: USAID.

Sagasti, Francisco y Fernando Prada
2002 "Propuesta para la organización de la función de planificación estratégica para el Estado peruano". Working paper. Lima: PCM.

Sánchez Albavera, Fernando
2003a *Constitución política, acuerdo nacional y planeamiento estratégico en el Perú*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Gestión Pública.

2003b *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos.* Santiago de Chile: CEPAL, Serie Gestión Pública.

Sardón, José Luis
2005 "Reinventado el Congreso". Ponencia en CADE 2005. Lima.

Sun Tzu
1998 *El arte de la guerra*. Buenos Aires: Gorinkai.

United Nations
1997 "Governing within Limits", International Conference on Governance for Sustainable Growth and Equity. New York: United Nations.

Villarán, Fernando
2003 "Documento base: ideas y propuestas para la creación del Centro de Planeamiento Estratégico en el Perú". Lima: PCM.

Wiesner, Eduardo, Leonardo Garnier y Javier Medina
2000 *Las funciones básicas de la planificación.* Santiago de Chile: ILPES, CEPAL.

World Bank
2004 *Country Assistance Strategy. Progress Report for the Republic of Peru*. Lima.

Zavala, Verónica
2005 "La carrera pública". Documento interno de la PCM. Lima.