

# DEMOCRACIA Y BUEN GOBIERNO

HACIA LA GOBERNABILIDAD  
DEMOCRÁTICA EN EL PERÚ

(Tercera edición,  
corregida y aumentada)

FRANCISCO SAGASTI  
PEPI PATRÓN  
MAX HERNÁNDEZ  
NICOLÁS LYNCH

*agenda:* PERÚ

EDITORIAL  
  
APOYO

© Agenda Perú  
© Editorial APOYO  
Apoyo Comunicaciones S.A. Juan de la Fuente 625  
Miraflores, San Antonio  
Teléfono: 242-5656 Fax: 444-5296  
LIMA – PERÚ

Primera edición: marzo 1995  
Segunda edición: setiembre 1996  
Tercera edición: octubre 1999

ISBN: 9972-649-00-8

«Hecho el Depósito Legal» – N°15014199-4171  
Editorial Gráfica Pacific Press S.A. – Los Negocios 219, Surquillo

# ÍNDICE

PREFACIO	9
INTRODUCCIÓN	19
•¿Qué son la gobernabilidad y el buen gobierno?	19
- La preocupación por la gobernabilidad	20
- Democracia y gobernabilidad	21
- Gobernabilidad y orden global fracturado	23
•Gobernabilidad democrática y buen gobierno en el Perú	25
- Cambio social acelerado	26
- Democracia, crisis económica y violencia	28
- Reformas económicas, autoritarismo y crisis de gobernabilidad	29
DESINTEGRACIÓN SOCIAL Y CRISIS INSTITUCIONAL	33
•La fragmentación social	33
- Crisis económica y violencia	34
- Fragmentación, individualidad e informalidad	37
•La crisis institucional	41
- Capacidad institucional y demandas sociales	41
- Ciudadanía e institucionalidad	44

DEMOCRATIZACIÓN, MODERNIZACIÓN Y LEGITIMACIÓN	47
• Democratización y sociedad civil	47
- Desigualdad y democratización	48
- Derechos humanos y derechos sociales	53
- Democratización, igualación y mercado	58
- La sociedad civil en el Perú	60
- La pluralidad de la sociedad civil peruana: nuevo escenario, otros actores	63
- Liderazgo y acceso al poder político	71
- Los medios de comunicación	74
• Modernización económica y mercado	75
- La industrialización por sustitución de importaciones	76
- La protección industrial, el Estado y las exportaciones	77
- Liberalización, inconsistencias e informalidad <sup>80</sup>	
- Mercado, Estado y desarrollo	82
- Modernización productiva, globalización, empleo y democratización	87
- Descentralización e integración nacional	90
- Modernización y gobernabilidad democrática	92
• Legitimación y Estado	93
- Gobernabilidad y legitimidad democrática	94
- Las dificultades de la legitimación democrática	95
- Legitimidad y credibilidad	104
- La frustración ciudadana con la democracia	105
- Reección y deslegitimación	107
INTEGRACIÓN NACIONAL Y ASPIRACIONES COMUNES	111
• Integración nacional y visión de futuro	111

•Identidad nacional y valores	113
•El papel de los medios de comunicación	114
•Espacios públicos e integración social	116
•Educación	116
•Comentarios forales	117
HACIA UNA AGENDA PARA LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y EL BUEN GOBIERNO EN EL PERÚ	119
•Heterogeneidad y consensos	119
•Reformas, valores democráticos y liderazgo	120
•Los temas de la agenda	121
- Estructura y funcionamiento del Estado	122
- Actores sociales y espacios públicos	128
- Cultura democrática	133
- Visión y perspectiva de futuro	135
CONSIDERACIONES FINALES	139
ANEXO	143
Información sobre AGENDA: Perú	153



## PREFACIO

El diseño y la ejecución del programa **AGENDA: Perú** parte de una idea central: aportar elementos que permitan una mejor comprensión de las múltiples crisis por las que atraviesa el país y esbozar propuestas para mejorar las perspectivas de la gobernabilidad democrática, el buen gobierno y el desarrollo social y económico. Son objetivos específicos de **AGENDA: Perú** preparar un diagnóstico de la situación de gobernabilidad, tomando en cuenta el cambiante contexto social, económico y político que caracteriza al Perú contemporáneo; promover el intercambio de puntos de vista y el debate sobre los problemas de la gobernabilidad democrática y el buen gobierno; proponer estrategias y políticas para el desarrollo democrático del Perú en la transición hacia el siglo 21, y difundir ampliamente los resultados de estas actividades.

El enfoque adoptado ha puesto énfasis en los procesos de consulta, en el diálogo y en el valor del consenso. Por esta razón, se buscó la participación de la gama más amplia posible de ciudadanos en la elaboración de una visión de conjunto sobre los problemas de la gobernabilidad democrática y el buen gobierno en el Perú, así como en el diseño de estrategias de desarrollo que permitan avanzar hacia la prosperidad y el bienestar para todos los peruanos.

Desde el primer momento consideramos que la aproximación más adecuada para definir una agenda de temas sobre la gobernabilidad democrática y el buen gobierno en el Perú debería basarse en el diálogo, el intercambio de opiniones y en una disposición para llegar a

entendimientos y acuerdos en un clima de tolerancia y respeto por los puntos de vista de quienes piensan de manera diferente. Dicho en otras palabras, el programa **AGENDA: Perú** no sólo implica un esfuerzo de diagnóstico, sino también un ejercicio democrático en torno al tema de la gobernabilidad y el diseño de estrategias de desarrollo. A lo largo de los siete años de trabajo en el programa, la experiencia ha demostrado que sin una permanente actitud receptiva, abierta a la sorpresa, es imposible procesar el cúmulo de ideas a veces contradictorias, frecuentemente confusas y muchas veces difíciles que surgen de una discusión abierta. Es evidente que la vigencia y la legitimidad del diagnóstico y de la agenda para la gobernabilidad democrática, así como las propuestas de estrategia y política, estarán definidas por el grado de consenso y apoyo que ésta pueda generar en la ciudadanía.

Al lado de los consensos reales y operativos, durante nuestro trabajo hemos encontrado con frecuencia consensos negativos, consensos superficiales y consensos sólo aparentes. Por ello hemos insistido en algunos puntos y definiciones a lo largo del texto, tratando de evitar las frases retóricas o sin contenido. Esto nos ha llevado a poner énfasis en el diagnóstico de los problemas de la gobernabilidad democrática y el buen gobierno. Dicho diagnóstico constituye la base común de apreciaciones sobre la cual se ha elaborado la agenda. Sin embargo, no ha sido posible desarrollar los puntos de la agenda con la profundidad y el detenimiento que hubiéramos deseado. La identificación de acciones específicas, de prioridades y de recursos para su puesta en práctica, así como de los responsables de su ejecución, es una tarea pendiente cuya realización debe proyectarse en el escenario más amplio de la política nacional y que sólo podrá realizarse en forma progresiva y por aproximaciones sucesivas a través del diálogo y la consulta.

Las actividades de **AGENDA: Perú** se iniciaron a principios de 1993, y pueden dividirse en dos etapas. La primera se dedicó a preparar un diagnóstico de la situación de la gobernabilidad democrática y a identificar una agenda de temas para lograr el buen gobierno y el desarrollo. En la segunda etapa se escogió un número limitado de temas de esta agenda para desarrollarlos en profundidad, y al mismo tiempo se fue actualizando el diagnóstico. El tema central de la segunda etapa fue el diseño de una estrategia de desarrollo en la transición al



siglo 21, y en su elaboración se adoptó el mismo enfoque participativo y metodología de consulta que describimos a continuación para la preparación del diagnóstico de problemas de gobernabilidad que presentamos en este volumen.

La primera etapa, que se extendió hasta fines de 1995, empezó con la conformación de un equipo de trabajo en el que participaron Francisco Sagasti, Max Hernández, Pepi Patrón y Nicolás Lynch, con la colaboración de Antonio Gonzáles Norris y con el apoyo administrativo de María Inés Bello. La primera tarea consistió en una revisión de la literatura sobre los temas de las estructuras de poder, el desarrollo político, la reforma del Estado, la participación popular y sobre otros asuntos vinculados a la gobernabilidad democrática y el buen gobierno. Esta revisión constató las valiosas contribuciones de numerosos investigadores y científicos sociales peruanos en la comprensión de la compleja y cambiante realidad política, social y económica del Perú en los últimos decenios. Al mismo tiempo, se solicitó la colaboración de especialistas para que elaboraran informes sobre el proceso de descentralización, la administración de justicia, el nuevo papel de los partidos políticos, los cambios recientes en las relaciones entre los grupos de poder y la división del trabajo entre los sectores público, privado y no gubernamental.

Con esta información, el equipo de **AGENDA: Perú** emprendió un amplio proceso de consultas y entrevistas con más de cincuenta líderes de opinión provenientes de diversos ámbitos, desde la Iglesia hasta las Fuerzas Armadas y desde organizaciones populares hasta el gobierno central. La transcripción, lectura y discusión de las entrevistas llevó a modificar muchas de las ideas iniciales y dio lugar a un proceso de aprendizaje que continuó durante todo el proyecto.

Los planteamientos surgidos a lo largo de este proceso fueron discutidos con grupos de historiadores, antropólogos, sociólogos, dirigentes universitarios, economistas, médicos, especialistas en el tema de la cultura y estudiosos de las relaciones de género, y también con empresarios, dirigentes sindicales, dirigentes de organizaciones de base y especialistas en desarrollo económico y social. En estas discusiones las ideas sobre gobernabilidad democrática y buen gobierno adquirie-

ron una dinámica y vitalidad propias; sin embargo, continuaron limitadas al ámbito de los líderes de opinión, profesionales e intelectuales.

Para ampliar la gama de contribuciones al diagnóstico de problemas de gobernabilidad democrática, y para realizar una primera verificación de los planteamientos surgidos de las entrevistas y reuniones con profesionales y especialistas, se decidió utilizar la técnica de consultas denominada grupos de enfoque (focus group) con personas de los sectores de menores ingresos en la zona de Lima Metropolitana. Esta técnica consiste en organizar sesiones de trabajo con grupos de ocho a diez participantes elegidos al azar de una población que tenga características comunes.

Las reuniones de los grupos de enfoque fueron coordinadas por especialistas en esta técnica, y su desarrollo fue observado por el equipo del proyecto y por consultores en dinámica de grupos. Los temas de discusión se definieron en una guía de pautas que resumía las ideas centrales sobre gobernabilidad democrática articuladas hasta ese momento por el equipo de **AGENDA: Perú**. Estas reuniones causaron más de una sorpresa y obligaron a modificar varios de los conceptos e interpretaciones sobre la desintegración social, la crisis institucional, el proceso de democratización y otros temas tratados en el presente documento.

Para realizar un segundo contraste de los resultados obtenidos por el equipo de **AGENDA: Perú** con los puntos de vista de la ciudadanía, se diseñó un cuestionario para una primera encuesta de opinión, que se efectuó con el apoyo de una empresa especializada en esta actividad. La encuesta se llevó a cabo a fines de 1993 con una muestra representativa de personas mayores de 18 años residentes en Lima Metropolitana. Los resultados permitieron tener una visión más amplia, cuantificada y representativa de la manera en que la ciudadanía siente y percibe los problemas de gobernabilidad democrática y se aproxima a la idea de buen gobierno.

Los grupos de enfoque y la encuesta de opinión ayudaron a superar las limitaciones inherentes a una perspectiva sobre la gobernabilidad democrática basada únicamente en las opiniones de expertos y profesionales. Esto permitió redefinir las ideas acerca de las

condiciones y la forma en que se ejerce el poder y la autoridad, no sólo en base a interacciones con líderes de opinión, sino también tomando en cuenta los puntos de vista, percepciones y opiniones del ciudadano común y corriente.

A principios de 1994 se procedió a redactar un primer documento de trabajo con la información procesada y los resultados obtenidos por el equipo de **AGENDA: Perú** hasta ese momento. Este documento preliminar fue discutido en un «Taller de reflexión y diseño» de dos días y medio de duración, en el que participaron líderes de opinión representativos de una amplia gama de sectores de la vida social, política, económica y cultural de Lima Metropolitana.

Si bien durante el primer año el trabajo de **AGENDA: Perú** se desarrolló en el ámbito de la capital de la República, con los sesgos que esto supone, a partir de 1994 las actividades se extendieron a las diversas regiones del país. Se llevaron a cabo mesas redondas en Tacna, Chiclayo, Tarapoto, Ayacucho y Cajamarca, y talleres de reflexión y diseño en Yucay, Urubamba, en Chilina, Arequipa y en la ciudad de Trujillo, además de visitas y entrevistas en cada una de estas ciudades. Estos eventos demostraron la riqueza de las ideas y de la información disponible en el interior del país acerca de la gobernabilidad democrática y el buen gobierno, y pusieron de relieve la importancia de incorporar en el trabajo de **AGENDA: Perú** un conjunto de percepciones descentralizadas de la realidad nacional.

Tomando en cuenta la evaluación de los resultados de los talleres y mesas redondas, tanto en lo referente a las discusiones sobre el documento como al comportamiento de los grupos de trabajo en los talleres, el equipo de **AGENDA: Perú** revisó el documento preliminar, en el que incorporó nuevos planteamientos y modificó muchas de las apreciaciones contenidas en él. Al mismo tiempo se inició una amplia diseminación de los resultados obtenidos hasta entonces. Se publicó el documento de trabajo «Buen gobierno y desarrollo en el Perú», que se distribuyó a todos quienes habían participado en las discusiones del proyecto, y también a una amplia gama de personas y entidades interesadas en el tema de la gobernabilidad democrática. Este mismo documento, editado periodísticamente y con material gráfico adicional, fue

publicado en fascículos semanales por el diario *La República*. Por último, en colaboración con la revista *Caretas* se publicó el folleto «Gobernar en democracia: agenda y desafío», con un resumen de los principales hallazgos del proyecto. Estas publicaciones hicieron llegar los planteamientos preliminares de **AGENDA: Perú** a decenas de miles de lectores.

Durante 1994 los miembros del equipo presentaron los resultados del proyecto en una variedad de foros: asociaciones juveniles, asociaciones de educadores, agrupaciones populares de mujeres, asociaciones de universitarios graduados en el exterior, centros de investigación, universidades, el Centro de Altos Estudios Militares (CAEM), entre muchos otros. Además de recibir de manera directa valiosos comentarios y sugerencias, estos eventos permitieron auscultar y calibrar las reacciones de una diversidad de ámbitos de la vida nacional a los planteamientos de **AGENDA: Perú**. Esta fase del proyecto, en la que el equipo actuó como un medio para transmitir ideas y puntos de vista entre grupos muy distintos, puso de relieve la importancia del diálogo abierto a la pluralidad y a la diversidad.

En diciembre de 1994 se realizaron diez programas radiales en los que miembros del equipo de **AGENDA: Perú** intercambiaron opiniones sobre el tema de gobernabilidad democrática y los resultados del proyecto con personas de una amplia variedad de tendencias políticas. Estos programas permitieron, además, recoger las inquietudes y preguntas del público oyente. Durante este mes también se llevó a cabo una segunda encuesta de opinión en 18 ciudades y una nueva serie de grupos de enfoque en tres ciudades de las diversas regiones del país, pero se excluyó a la capital de la República. Las diferencias que se pueden apreciar entre las dos encuestas del proyecto se deben, no sólo a los distintos ámbitos en que se realizaron, sino también a que entre ambas ha mediado algo más de un año.

Durante 1995, año en el que se llevaron a cabo elecciones generales y municipales, en las cuales Nicolás Lynch presentó su candidatura al Congreso de la República, se recompuso el equipo de trabajo que preparó el presente documento. En esta segunda etapa del trabajo de **AGENDA: Perú**, se incorporaron nuevos miembros, inclu-

yendo a Gonzalo Alcalde, Jorge Chávez Granadino, Cristóbal Aljovín, Guillermo Felices, Eliana Chrem y Carla Saenz, además de varios consultores y del apoyo administrativo que prestaron Patricia Alcócer y Dana Pulache. El programa **AGENDA: Perú** cambió de énfasis, y para continuar el trabajo se eligieron algunos de los puntos de la agenda para la gobernabilidad democrática y el buen gobierno que presenta este documento. En particular, las actividades a partir de fines de 1995 se centraron en la reforma del Poder Ejecutivo, la creación de espacios para el debate entre jóvenes universitarios y el diseño de una estrategia de desarrollo para el Perú en la transición al siglo 21. Como parte de este último tema, se realizaron varios estudios sobre política social, política macroeconómica, políticas sectoriales, políticas ambientales, políticas de género, visiones de futuro para el país y sobre el contexto internacional para el desarrollo peruano.

El enfoque de **AGENDA: Perú** que hemos mantenido en todos los trabajos durante los últimos cuatro años privilegia las consultas, el diálogo y la formación de consensos operativos. Esto nos ha llevado a organizar seminarios y talleres, a realizar entrevistas en profundidad y grupos de enfoque y a participar activamente en una serie de conferencias y reuniones de trabajo en Piura, Trujillo, Chiclayo, Huánuco, Iquitos, Huancayo, Huancavelica, Ayacucho, Cusco, Ilo y Puno, así como en varios lugares de Lima Metropolitana. De esta manera hemos podido recoger una gran cantidad de valiosa información, recibir muchas contribuciones sobre asuntos específicos y tomar conciencia de los aspectos comunes y diversos en las percepciones ciudadanas sobre los problemas y las posibilidades de nuestro país. Para completar el proceso de consultas, a fines de 1998 se realizó un taller de reflexión y diseño, a mediados de 1999 se efectuaron una nueva encuesta nacional de opinión y una serie de grupos de enfoque sobre los temas de gobernabilidad democrática, reformas institucionales y estrategias de desarrollo, y a fines de 1999 se realizó un último taller de reflexión y diseño para examinar las propuestas sobre estrategias de desarrollo y reformas institucionales. Todo esto ha enriquecido notablemente los trabajos de **AGENDA: Perú**, por lo que estamos muy agradecidos a la gran cantidad de personas que generosamente dedicaron su tiempo para participar en nuestras actividades, y también para hacernos llegar sus puntos de vista y contribuciones.

Este volumen presenta la tercera edición de *Democracia y buen gobierno*. Sigue a una segunda edición con cambios menores realizada a fines de 1996, cuando se agotó la primera. Hemos introducido material adicional para actualizar la información sobre los diversos temas que cubre el texto, con lo que esta tercera edición presenta una visión de los problemas y las perspectivas de la gobernabilidad democrática en el Perú durante el decenio de 1990. La mayoría de los cambios se encuentran en el capítulo sobre democratización, modernización y legitimación, si bien los otros capítulos han experimentado algunas modificaciones.

El texto recoge los elementos que configuran una percepción compartida sobre las características, las posibilidades, las dificultades y las aspiraciones que surgen de una reflexión colectiva sobre los temas de la gobernabilidad democrática y el buen gobierno en el Perú. Presenta los datos, opiniones, puntos de vista e interpretaciones recogidos en un largo y complejo proceso de estudio, en el cual colaboraron generosa y desinteresadamente alrededor de un millar de personas en diversas regiones del interior del país y de Lima Metropolitana. Si bien es inevitable que nuestros puntos de vista se encuentren presentes, en este trabajo hemos hecho un esfuerzo por articular y estructurar todo este material para tratar de reflejar la multiplicidad de perspectivas y opiniones que hemos encontrado en las consultas realizadas durante siete años de trabajo. Asumimos la responsabilidad por el diagnóstico y las propuestas de este trabajo, que se ofrece al lector como un texto abierto que ha adquirido vida propia, y que esperamos sea enriquecido con las ideas de quienes quieran contribuir a ello.

Al redactar el documento final del proyecto **AGENDA: Perú** hemos evitado darle un sesgo mayormente académico (por ejemplo, no hemos incorporado citas bibliográficas ni notas al pie de página). *Las cursivas en el texto* indican que la frase proviene directamente de las entrevistas, de quienes intervinieron en los diversos eventos del proyecto, o de los participantes en los grupos de enfoque. Nuestra intención ha sido presentar un texto accesible y sencillo, que recoja con fidelidad las voces de los muchos peruanos que contribuyeron a él, y que permanezca abierto a las críticas y sugerencias de quienes están comprometidos con los temas del buen gobierno y la

governabilidad democrática. Lidiette Brenes, Fernando Gubbins y Carla Saenz prestaron su apoyo para actualizar y editar el presente volumen.

Luego de este prefacio, la introducción al presente documento describe los antecedentes de la preocupación por el tema de la gobernabilidad en el ámbito internacional y examina brevemente los cambios que ha experimentado la sociedad peruana, sobre todo durante los últimos 50 años. El primer capítulo trata sobre las causas y consecuencias de la desintegración social y la crisis de las instituciones peruanas en los últimos decenios. El segundo capítulo contiene un examen de los tres procesos sociales que deben desarrollarse para avanzar hacia la gobernabilidad democrática y el buen gobierno: **democratización, modernización y legitimación**. Cada uno de estos procesos es examinado en detalle en diferentes secciones. Se ha puesto mayor énfasis en el primero de ellos por su importancia para la consolidación de una sociedad civil activa y capaz de participar en los esfuerzos para lograr la gobernabilidad en democracia. El tercer capítulo plantea algunas ideas relativas a la integración nacional y las aspiraciones comunes, como elementos que orientan el desarrollo de la sociedad peruana y pueden configurar una visión del Perú que los peruanos deseamos. El cuarto capítulo propone las bases de una agenda para la gobernabilidad democrática y el buen gobierno, antes de ofrecer unas breves consideraciones finales. Una relación de las personas que generosamente han contribuido a la realización del proyecto **AGENDA: Perú** completan el presente volumen.

Lima, setiembre de 1999  
Francisco Sagasti y Max Hernández  
Directores de **AGENDA: Perú**





# INTRODUCCIÓN

## ¿QUÉ SON LA GOBERNABILIDAD Y EL BUEN GOBIERNO?

El complejo conjunto de ideas y prácticas abarcado por las palabras gobernabilidad y buen gobierno tiene antiguas raíces. Cómo organizarse socialmente, cómo articular y regular las relaciones entre las personas, cómo organizar la provisión de servicios colectivos, cómo definir los ámbitos apropiados para lo público y lo privado y cómo establecer controles y contrapesos para el ejercicio del poder han sido preocupaciones de pensadores y líderes políticos a través de la historia de la humanidad. En el Perú contemporáneo, caracterizado por la gran complejidad de sus procesos sociales y por carencias de toda índole, estos temas han adquirido gran importancia debido a que el buen gobierno, en su sentido más amplio, es condición necesaria para lograr el desarrollo económico, el bienestar social y la estabilidad política.

Los conceptos de **gobernabilidad** y de **buen gobierno** se refieren al ejercicio eficiente, eficaz y legítimo del poder y la autoridad para el logro de objetivos sociales y económicos. Las ideas de gobernabilidad y buen gobierno están asociadas a la noción de eficiencia, en el sentido de alcanzar los objetivos de gobierno en forma transparente y sin dispendio de recursos; a la de eficacia, en el sentido de lograr estos objetivos manteniendo la estabilidad y la credibilidad de las instituciones y el sistema político; y a la de legitimidad, en el sentido de que la ciudadanía reconoce el derecho de los gobernantes a ejercer el poder y la autoridad, y se identifica con las instituciones del Estado,

siempre que ellas estén sujetas a ciertos límites establecidos de antemano y respeten las reglas del juego.

La gobernabilidad surgió como tema de preocupación central en las democracias occidentales hacia mediados del decenio de los setenta, cuando se puso en evidencia la limitada capacidad de respuesta de las instituciones políticas en Europa, Norteamérica y Japón para enfrentar las crecientes exigencias sociales y la diversidad de intereses que era necesario conciliar para lograr el buen gobierno. De manera más dramática, el colapso del totalitarismo en Europa Oriental y la antigua Unión Soviética hacia fines del decenio de los ochenta puso sobre el tapete los temas de legitimidad, eficacia y eficiencia de los regímenes políticos dentro de un orden internacional que experimenta profundas transformaciones.

### **La preocupación por la gobernabilidad**

Durante los últimos dos decenios la gobernabilidad surgió como tema de preocupación en los países en desarrollo por una diversidad de razones: en América Latina debido a la transición del autoritarismo hacia la democracia y a la introducción de profundas reformas en la política económica; en África y parte de Asia debido a la incapacidad de mejorar los niveles de vida de la población después de varios decenios de vida política independiente; en el Medio Oriente debido al auge del fundamentalismo islámico y a los conflictos entre los gobiernos autocráticos y las demandas de participación popular; y en los países de rápido crecimiento en el Sudeste Asiático debido a que los avances y la crisis económica han generado fuertes presiones para reformar los sistemas políticos y para hacerlos más abiertos y participativos.

Hacia principios del decenio de los noventa, un conjunto de preocupaciones en los países industrializados llevó a lo que se percibe como una crisis de gobernabilidad generalizada. Los escándalos de corrupción minaron la confianza en los sistemas políticos en Japón, Italia, Alemania, Francia y España; en Alemania y Francia surgieron grupos de extrema derecha que propusieron expulsar a los inmigrantes provenientes de los países en desarrollo; las crisis constitucionales y jurídicas se adueñaron del escenario político en Canadá (con el separatismo de Québec y la reacción de las otras provincias), Japón (por

los debates sobre la participación de tropas japonesas en misiones de paz y la reforma del sistema político) y Europa Occidental (por las divergencias acerca del tratado de unidad europea y las intervenciones militares en Bosnia y Kosovo).

Una serie de crisis financieras y fiscales que tuvieron lugar durante el decenio de los ochenta en Australia, Canadá, Estados Unidos, España y Suecia, entre otros países, llevaron al desencanto con los sistemas políticos asociados al Estado benefactor; la expansión del crimen organizado, el tráfico de drogas y el terrorismo en Europa, Norteamérica y Japón (aun sin considerar a la antigua Unión Soviética y Europa Oriental), y el colapso, desmembramiento y las guerras civiles en la antigua Yugoslavia –que llevaron a principios de 1999 a la primera intervención militar de la Organización del Atlántico Norte desde la Segunda Guerra Mundial– han generado sensaciones de inseguridad e inestabilidad que están cuestionando la vinculación entre los Estados y las sociedades civiles y entre los gobiernos y los pueblos.

A medida que se acerca el nuevo siglo, los mismos problemas que afectan a los países industrializados –corrupción, crisis constitucionales y jurídicas, estancamiento económico, conflictos étnicos y expansión de actividades criminales– se han generalizado en el mundo en desarrollo. A ello hay que añadir las guerras civiles, terrorismo, hambrunas y luchas religiosas en la lista de problemas de gobernabilidad. Las manifestaciones más extremas de esta crisis de gobernabilidad pueden verse en países como Afganistán, Myanmar y Pakistán en Asia; Ruanda, Burundi, Sudán, Somalia, Zaire, Angola, Liberia y Mozambique en África; Irak, Kuwait, Líbano y los territorios palestinos en el Medio Oriente; Haití, Paraguay, Nicaragua, Venezuela, Perú, Guatemala, Cuba y México en América Latina; y Kosovo, Bosnia Herzegovina, Macedonia y Eslovaquia en Europa. En todos estos lugares han surgido diversos problemas de gobernabilidad en forma simultánea y, en algunos casos extremos, ha sido muy difícil de mantener los niveles más elementales de orden público.

## **Democracia y gobernabilidad**

La preocupación por el tema de la gobernabilidad no ha estado necesariamente asociada a la afirmación de las prácticas democráti-

cas. Durante los decenios de los sesenta y los setenta, las primeras aproximaciones al tema de la gobernabilidad pusieron énfasis en el «grado de gobierno», refiriéndose a la posibilidad y a la capacidad de ejercer el poder político con eficiencia, más que en la «forma de gobierno», entendida como la vigencia de un régimen político democrático o dictatorial. En algunos casos se ha llegado a contraponer las nociones de democracia y gobernabilidad, arguyendo que las prácticas, normas y formas democráticas dificultan la introducción de reformas económicas, sociales y políticas que pudieran afectar los intereses de los grupos de poder.

Sin embargo, la experiencia histórica ha demostrado que no existe esta supuesta contradicción entre eficiencia en el ejercicio del poder y democracia. Por el contrario, la participación popular, el diálogo y la formación de consensos se han vuelto indispensables para el ejercicio eficiente y eficaz del poder político. Las contribuciones recientes a los temas de la gobernabilidad y el buen gobierno destacan la importancia de las instituciones democráticas. La democracia moderna es concebida no sólo como un fin en sí mismo, sino también como un medio para alcanzar los objetivos económicos y sociales.

La difusión del concepto de gobernabilidad democrática ha sido acompañada por una ampliación de su ámbito de aplicación. A partir de una concepción restringida a la eficacia gubernamental en el manejo de los asuntos económicos, se pasó a una concepción más amplia que incorporó el tema de la capacidad del Estado, constituido como Estado de derecho, para integrar y conducir a la sociedad en su conjunto. Posteriormente, a principios de los noventa, se extendió aún más el ámbito del concepto de gobernabilidad y se puso mayor énfasis en su carácter democrático, para la cual se tomó en cuenta los procesos de participación y formación de consensos que surgen en la sociedad civil, los cuales hacen al Estado más representativo y permiten que el gobierno pueda asumir y cumplir mejor sus funciones básicas.

Por otra parte, los avances tecnológicos en telecomunicaciones, en procesamiento de la información y en medios de comunicación de masas han alterado profundamente los procesos a través de los cuales se ejercen el poder político y la autoridad, sobre todo en

los países industrializados. Nuevas tecnologías permiten a los ciudadanos un mayor acceso a la información que antes concentraba el gobierno, las redes electrónicas proporcionan nuevas formas de comunicación a los líderes políticos y los grupos organizados de ciudadanos, y la expansión de la televisión ha cambiado la manera en que se desarrollan los procesos electorales y se maneja la imagen de los políticos y gobernantes. Estos avances tecnológicos han transformado la naturaleza y el funcionamiento de las democracias representativas en el mundo industrializado. Fueron instrumentales en la desaparición de los regímenes totalitarios en Europa Oriental y en la antigua Unión Soviética y están creando un clima más abierto y transparente para el ejercicio de la política en la mayoría de los países en desarrollo.

Durante el decenio de los noventa se puede apreciar una convergencia de preocupaciones por los temas de gobernabilidad y buen gobierno en los países industrializados, en los países en desarrollo y en los organismos internacionales. Más aún, luego de la caída del Muro de Berlín y del fin de la Guerra Fría, estos temas se asocian en forma cada vez más estrecha con el funcionamiento de los sistemas democráticos y el pleno ejercicio de las libertades políticas, y se orientan hacia el logro de objetivos de desarrollo social y económico. De múltiples maneras y en una gran diversidad de situaciones, al finalizar el siglo 20 la humanidad está explorando nuevos caminos para hacer que el buen gobierno y la gobernabilidad democrática se extiendan por todo el planeta.

### **Gobernabilidad y orden global fracturado**

Los acelerados y desiguales procesos de globalización económica, ambiental, cultural y tecnológica están dando lugar a la emergencia de un **orden global fracturado**; un orden que se extiende por todo el planeta, pero que no integra a las personas sino que las diferencia; un orden que pone a la mayoría de los habitantes del mundo en contacto los unos con los otros, pero que al mismo tiempo mantiene profundas brechas y fisuras entre ellos. En este nuevo orden global se ha vuelto imperativo prestar atención a los problemas de gobernabilidad que sobrepasan fronteras nacionales. Cuestiones como la reforma del sistema monetario internacional, la regulación de flujos financieros

internacionales, el control de la contaminación ambiental y el calentamiento del planeta, las migraciones masivas y el aumento de los refugiados, entre muchas otras, están en la agenda de problemas de gobernabilidad que escapan al ámbito de acción de los estados considerados individualmente, y hacen necesaria la cooperación entre ellos. En última instancia, esto requiere de la voluntad de renunciar a la soberanía en muchos de los ámbitos que tradicionalmente han estado bajo el control individual de cada Estado.

En este contexto, las organizaciones internacionales han ido tomando un papel cada vez más importante. A fines de los años ochenta, los temas de la gobernabilidad y del buen gobierno se convirtieron en una preocupación central de las instituciones financieras internacionales, y en particular del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo; de las Naciones Unidas y de los organismos políticos regionales, como la Organización de Estados Americanos, la Organización de Estados Africanos y la Organización del Atlántico Norte; y de las organizaciones no gubernamentales, como Amnistía Internacional.

Las instituciones financieras internacionales han puesto énfasis en la eficacia y la eficiencia en el manejo económico, argumentando que la transparencia y el ejercicio responsable de la función pública son necesarios para el buen desempeño económico. Los organismos políticos internacionales han destacado el respeto a los derechos humanos, la importancia de las instituciones democráticas y la necesidad de evitar conflictos armados. Por último, las organizaciones no gubernamentales han privilegiado, además, la preservación del medio ambiente y los derechos de las minorías y los grupos indígenas.

Sin embargo, esto no significa que los países en desarrollo carezcan de opciones de estrategia y política, sobre todo en temas vinculados a los asuntos económicos y financieros. Las condiciones que establecen el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano, entre otras instituciones financieras internacionales, para el acceso a sus recursos, son puntos importantes de referencia para el diseño y la puesta en práctica de políticas económicas, pero no tienen el carácter rígido e inamovible que con frecuencia se les atribuye. Dentro de límites que son más flexibles de lo que parece, un gobierno con capacidad técnica, con una buena estrategia de nego-

ciación y con un amplio apoyo político tiene un margen de maniobra muy amplio para modificar las condiciones que establecen los organismos internacionales. Por otra parte, debido a la apertura económica y a la globalización financiera, la disciplina de los mercados internacionales de capital impone límites a los gobiernos en asuntos de política cambiaria, fiscal y monetaria.

Asimismo, en temas como derechos humanos, derechos ambientales y prácticas democráticas se están estableciendo normas que obtienen cada vez mayor aceptación y apoyo en el ámbito internacional. Por ejemplo, organismos como la Organización de Estados Americanos y las Naciones Unidas, así como una serie de entidades no gubernamentales, participan en la actualidad como observadores para garantizar la limpieza de los procesos electorales en un número creciente de países en desarrollo. Sin embargo, esto no significa que estos países hayan perdido su soberanía y su autonomía para establecer las normas y los procedimientos que rigen sus propias elecciones, siempre y cuando se adecuen a las prácticas internacionalmente aceptadas por la mayoría de los gobiernos. De igual manera, las organizaciones internacionales que velan por el respeto a los derechos humanos y al debido proceso en las acciones judiciales han adquirido una amplia legitimidad y vigencia. Las pautas y procedimientos que establecen estas organizaciones no afectan la soberanía nacional, particularmente en la medida que los gobiernos deben ser los primeros en insistir en su cumplimiento y en garantizar el respeto a los derechos humanos y al debido proceso.

## **GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y BUEN GOBIERNO EN EL PERÚ**

Los problemas que enfrenta todo proyecto de gobernabilidad democrática en el Perú tienen raíces viejas y profundas. La conquista europea del Imperio Incaico constituyó la fundación del Perú y fue un acontecimiento traumático que estableció una brecha social persistente entre vencedores y vencidos. A lo largo de tres siglos de vida colonial prevaleció un orden social, económico e institucional derivado de aquella ruptura original. Durante los casi 180 años de vida republicana se pusieron de manifiesto las enormes dificultades que enfrenta el Perú

para constituirse en una nación integrada social, económica, política y culturalmente.

## **Cambio social acelerado**

En los últimos 50 años, el ritmo de los cambios empezó a acelerarse: diversas crisis, cada una de las cuales se inició en momentos diferentes de la historia, convergieron en una crisis múltiple de proporciones casi cataclísmicas que se concretó durante el decenio de los ochenta y el principio de los años noventa, y que tuvo a la violencia terrorista, a la hiperinflación y al quiebre de las instituciones democráticas como sus manifestaciones más perniciosas. Paralelamente, la explosión demográfica y las migraciones masivas de las zonas rurales a las urbanas, así como la emergencia de movimientos de afirmación regional en diversas partes del Perú, removieron los cimientos del Estado, pues alteraron completamente las estructuras sociales que prevalecieron durante siglos. Como resultado de estos procesos han surgido nuevos actores que se han incorporado a la escena nacional, que demandan su inserción en el mercado (empleo, ingreso, consumo), y que exigen participación en los beneficios sociales, la educación y la política. Otros resultados han sido el fuerte cuestionamiento de los hábitos y prácticas centralistas, y la toma de conciencia acerca de la imposibilidad de resolver los problemas de las diversas regiones que constituyen el Perú desde una perspectiva centrada en Lima.

Todo esto configura lo que se puede denominar, muy esquemáticamente, como «la nueva presencia del pobre» en el Perú. Al reclamar dónde vivir, los nuevos pobladores urbanos -emigrantes del campo- han cambiado el rostro de las ciudades costeñas, particularmente el de Lima, en donde se concentra un tercio de la población del país. En cierta medida, su presencia democratiza las ciudades al ampliar significativamente el número de ciudadanos que toman conciencia de sus derechos económicos, sociales y políticos.

Un hito importante en este proceso de cambio acelerado en la sociedad peruana fueron las reformas llevadas a cabo desde fines de los años sesenta por el gobierno de la Fuerza Armada que presidió el



general Juan Velasco. Las reformas agraria, de la empresa y educativa aceleraron el proceso de transformación social que se venía desplegando desde el decenio de los cincuenta con la crisis del Estado oligárquico, cuyo carácter excluyente concentrador de poder y de riqueza fue cuestionado por quienes ejercieron el poder político durante el gobierno militar.

El acceso de los campesinos a la propiedad de la tierra, el reconocimiento de derechos sociales fundamentales, la reivindicación del idioma quechua y de la cultura andina, la aparición de organizaciones populares urbanas -con el reemplazo de las denominaciones de invasor y barriada por las de poblador y pueblo joven-, el desarrollo de comunidades autogestionarias (por ejemplo, Villa El Salvador), la participación de los trabajadores en la gestión y propiedad de las empresas estatales y privadas fueron, entre otros, algunos de los efectos prácticos de dichas reformas.

No obstante lo anterior, el carácter autoritario y la naturaleza castrense del régimen político instaurado por el general Velasco impidieron la institucionalización autónoma de los resultados de estas reformas, es decir, su plena aceptación y apropiación por la sociedad en su conjunto, al mismo tiempo que obstaculizaron la ampliación del ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía. El desmesurado crecimiento del Estado, gestor fundamental de estos cambios, fue también un resultado de las acciones de gobierno durante este período, lo que tuvo repercusiones negativas sobre las finanzas públicas.

En resumen, la sociedad peruana experimentó transformaciones hondas, radicales y rápidas. Los esquemas heredados de la colonia y las concepciones vinculadas a la mentalidad criolla han sido severamente cuestionados, y los conceptos y paradigmas que tradicionalmente orientaron la interpretación de la realidad nacional han perdido credibilidad. Como resultado de estos cambios estructurales y conceptuales, la percepción y la comprensión de la nueva situación social por parte del ciudadano promedio es parcial, fragmentada y distorsionada.

## **Democracia, crisis económica y violencia**

El retorno a la democracia representativa en el decenio de los ochenta coincidió con la aparición de Sendero Luminoso, cuyo primer acto violento fue el robo de las ánforas, instrumentos y símbolos de un proceso electoral democrático. A partir de entonces, la violencia cotidiana tocó y estremeció prácticamente a todos los peruanos, y afectó severamente el sentido de seguridad personal y la estabilidad emocional. Las redes de narcotráfico también se expandieron rápidamente, que trajeron consigo las secuelas de corrupción, violencia y distorsión económica.

Los gobiernos democráticos de los años ochenta, presididos por el arquitecto Fernando Belaunde y el doctor Alan García, tuvieron serios problemas para enfrentar los asuntos más importantes de la década: la crisis económica y la violencia política. A estos obstáculos se sumaron las dificultades para plantear alternativas constructivas por parte de quienes, en distintos momentos, estuvieron en la oposición. De este modo se pusieron de manifiesto tanto la inoperancia del gobierno como las deficiencias de las fuerzas políticas opositoras.

Las dificultades en el proceso de constitución de los gobiernos regionales, que si bien estaban consignados en la Constitución de 1979, recién se puso en práctica de manera apresurada durante 1989 - 1990, así como el mal desempeño de muchos de estos gobiernos durante los dos años siguientes, generaron una sensación de frustración en prácticamente todas las regiones del Perú. Sin embargo, la descentralización es considerada por la gran mayoría de peruanos como una condición indispensable para el desarrollo y la integración nacional; más aún, desde el punto de vista de las diversas regiones del país, el centralismo es sinónimo de atraso, mala asignación de recursos y deficiente gestión pública. Sin descentralización, el Perú no es viable, es ingobernable, es la frase que resume la perspectiva de las diversas regiones del país sobre este tema.

Las deficiencias del Estado y la extendida corrupción en la esfera del poder condujeron a la «privatización de facto» de algunos servicios esenciales, como la seguridad y la justicia. Todo ello contribuyó a la precariedad de la democracia y al desencanto de la

ciudadanía con este régimen político, si bien se mantuvo el aprecio ciudadano por las elecciones democráticas y la libertad de expresión que caracteriza a las democracias.

### **Reformas económicas, autoritarismo y crisis de gobernabilidad**

Contradiendo los planteamientos de su campaña electoral, el ingeniero Alberto Fujimori inició su gobierno en 1990 con reformas económicas radicales, sustentadas en una racionalidad que pone énfasis en el papel de las fuerzas impersonales del mercado. Este sistema requiere de un alto grado de capacidad individual para enfrentar las exigencias de una sociedad cada vez más competitiva. Las políticas económicas puestas en práctica tuvieron éxito en el control de la hiperinflación heredada del gobierno anterior, si bien a costa de una profunda recesión y un aumento en los índices de pobreza. Al mismo tiempo, el gobierno aplicó una estrategia antisubversiva que logró reducir significativamente las acciones de los grupos terroristas y logró capturar al líder de Sendero Luminoso.

Sin embargo, el comportamiento autoritario y la inexperiencia política del ingeniero Fujimori lo llevaron a enfrentar sus dificultades con la oposición en el Parlamento mediante el autogolpe de Estado en abril de 1992. Esta interrupción del orden constitucional representó una vuelta a la alternancia de gobiernos autoritarios y democráticos, que es la expresión más clara de la serie de crisis de gobernabilidad y de buen gobierno que ha vivido el Perú durante la mayor parte de su vida republicana. Pese a esto, los logros alcanzados tanto en la lucha antiterrorista, particularmente la captura de Abimael Guzmán, como en el control de la hiperinflación fueron percibidos por la ciudadanía como una muestra de eficiencia gubernamental, lo que se tradujo en altos niveles de aprobación a la gestión del gobierno y al ingeniero Fujimori. Los índices de aprobación del Presidente de la República llegaron al 80% en abril de 1992 y se mantuvieron alrededor o por encima del 65% a lo largo de todo ese año.

En cambio, en años posteriores, particularmente después de su reelección en 1995, los índices de popularidad del Presidente

han disminuido progresivamente debido al desgaste en el gobierno, la falta de empleo, la corrupción y la percepción por parte de la ciudadanía de que se continúa con un estilo autoritario que es innecesario y contraproducente. Pese a esto, en los momentos que se percibe una mayor actividad y una fuerte presencia del Presidente en la vida nacional -a causa de la liberación de los rehenes del MRTA en la embajada del Japón y del auxilio a los damnificados por el fenómeno del Niño- el nivel de aprobación de la gestión presidencial se ha recuperado significativamente.

En el contexto de estancamiento económico y de pobreza generalizada, las presiones de la racionalidad del mercado y la tradición colectiva que caracteriza a la sociedad peruana, sobre todo en el ámbito rural, dan origen a fuerzas contradictorias. Los peruanos se ven empujados en diferentes direcciones a la vez: por un lado, hacia la acción coordinada para mejorar las perspectivas de supervivencia y, por otro, hacia la acción individual que es percibida como la base del éxito en el mercado. Si bien la tensión entre estas dos fuerzas ha dado lugar a expresiones de creatividad, también ha amplificado las sensaciones de inseguridad y ansiedad en la ciudadanía.

En resumen, el marco institucional de la sociedad peruana ha demostrado ser incapaz de dar respuesta a los procesos acelerados de cambio social que tuvieron lugar durante los últimos cinco decenios. Durante este período colapsaron las formas mediante las cuales se ejerce el poder y la autoridad en la conducción de asuntos económicos y sociales; es decir, el Perú ha tenido que enfrentar diversas crisis de gobernabilidad democrática y de buen gobierno.

Sin embargo, esto no indica que el autoritarismo es inevitable. La historia del Perú y la situación actual ponen en evidencia tendencias tanto hacia el comportamiento autoritario como hacia el comportamiento democrático en todos los ámbitos de la sociedad; no es posible plantear la existencia de una esencia autoritaria en la conducta política de los peruanos. El que prevalezca y se consolide una u otra tendencia depende, en gran medida, de la manera en que se ejerce el poder y la autoridad política desde el gobierno, así como de los valores y hábitos de convivencia que se desarrollen e inculquen en ámbitos básicos de

socialización de los ciudadanos que son la familia y la escuela. Más aún, las creativas -aunque frágiles- respuestas que han surgido para enfrentar el abrumador conjunto de problemas económicos sociales y políticos indican que la capacidad y la iniciativa demostrada por las organizaciones populares y los empresarios informales podrían –alimentadas en un clima de amplias libertades democráticas– proporcionar una salida a las crisis de múltiples dimensiones que ha vivido el Perú durante los últimos decenios del siglo 20.



# DESINTEGRACIÓN SOCIAL Y CRISIS INSTITUCIONAL

## LA FRAGMENTACIÓN SOCIAL

El inicio del decenio de los noventa estuvo marcado por una sensación de inseguridad cotidiana, una de cuyas manifestaciones fue la dificultad para establecer relaciones duraderas y de confianza entre las personas, así como para actuar en forma conjunta. Si bien la sensación de inseguridad ha disminuido notablemente, la gran mayoría de las personas sigue viviendo en el corto plazo, y para ella *el futuro es mañana*. Existen serios problemas para la participación en diversas formas de acción colectiva y para que las personas se identifiquen con los movimientos sociales y con las instituciones que esta acción podría, eventualmente, construir.

El antiguo orden social parece haberse desintegrado sin que se haya encontrado aún algo que lo reemplace. El país se encuentra profundamente desarticulado. Los grandes procesos de migración han configurado escenarios donde se superponen actores y papeles diversos: pobres y ricos, pitucos y cholos, empresarios y trabajadores, limeños y provincianos, formales e informales. Una mezcla que refuta el antiguo dicho de «cada cual en su sitio», porque los peruanos efectivamente han cambiado de lugar y alterado las relaciones y jerarquías sociales en las últimas décadas.

Las dificultades para actuar en conjunto tienen su raíz en múltiples fracturas, de carácter tanto histórico como coyuntu-

ral. La más persistente de estas fracturas es de carácter étnico-social. La posibilidad de reconocer un «nosotros» colectivo tiene en el Perú connotaciones raciales, a través de las cuales se procesan diferentes conflictos relativos al origen social: estrato, clase, género, cultura y procedencia regional. En la actualidad, pese a que quienes estuvieron alejados de los centros del poder oficial se encuentran en las principales ciudades del país y en la capital de la República y que los grandes cambios impiden que los diversos grupos se mantengan como sociedades aparte, todavía no ha sido posible que los excluidos participen del poder político y puedan reformular lo que podría constituir una nueva identidad cultural peruana.

### **Crisis económica y violencia**

Un elemento desintegrados de primer orden que, por su persistencia, se ha vuelto estructural, es la crisis económica que alcanzó su punto máximo con el descalabro inflacionario de 1989-1990. La hiperinflación fue un disolvente económico y social, que generó angustia en la población y la llevó a aceptar políticas de ajuste altamente recesivas que al acentuar el subempleo, el desempleo y la pobreza agudizaron el proceso de desintegración social.

Luego del agotamiento de los esquemas de crecimiento y acumulación económica basados en la exportación de productos primarios, sustitución de importaciones y endeudamiento externo, el país no ha podido establecer todavía un nuevo modelo de acumulación que genere excedentes para satisfacer las necesidades de sus habitantes y que haga posible el ahorro, la inversión productiva, el pago de la deuda externa y el crecimiento. Las soluciones económicas, tanto ortodoxas como populistas, ensayadas por diversos gobiernos no lograron remontar esta difícil situación y más bien la profundizaron.

Las reformas de política económica puestas en marcha durante los últimos nueve años no han permitido regenerar los vínculos sociales disueltos por la crisis económica y la hiperinflación, y han acentuado el proceso de fragmentación de la vida social. La liberalización de los mercados, la apertura del comercio exterior, la reducción del gasto público, la privatización de las empresas públicas, entre otras medidas, han cambiado significativamente la estructura de la



sociedad peruana y han tenido como uno de sus efectos el aumento de las desigualdades en la distribución del ingreso. Al mismo tiempo, las políticas y los discursos del gobierno han puesto énfasis en el individualismo y el comportamiento individual para resolver los problemas económicos, con todas las consecuencias culturales y afectivas que ello implica. A esto hay que añadir que las múltiples crisis han creado una gran inquietud e incertidumbre entre la población que se siente desamparada por el Estado.

Otro factor que ha potenciado la desintegración durante los ochenta y principio de los noventa fue la violencia y su particular carácter terrorista. Ésta ha tenido la peculiaridad de no provenir de un movimiento social, sino de ser iniciativa de pequeñas organizaciones radicales que se desarrollaron y alcanzaron presencia nacional por medio del terror y de la lucha armada. La prédica terrorista encontró un terreno fértil en la pobreza y el abandono en que han vivido muchos peruanos. La exclusión y la injusticia fueron tomadas como pretexto por los grupos subversivos para plantear la destrucción del Estado. Al romper lo que debe ser el monopolio estatal en el uso legítimo de la coerción y la violencia, el terrorismo mostró la debilidad del Estado peruano, y el hecho de entregar zonas enteras del país al control de las Fuerzas Armadas abrió nuevas posibilidades a la represión indiscriminada.

La violencia política, convertida en guerra interna, trastocó la vida de todos los peruanos. Cerca de 30,000 personas perdieron la vida y más de 100,000 familias abandonaron sus lugares de origen, expulsadas por la violencia. Toda la estructura social del Perú se vio afectada por la guerra interna. Se aceleró el proceso de migración a las ciudades, con lo que se formó un contingente de desplazados en situación muy precaria; grandes zonas del campo se encuentran abandonadas y pauperizadas; entre los sectores medios de la sociedad se instaló una enorme desconfianza, sobre todo con una democracia que pareció incapaz de hacerle frente a Sendero Luminoso y al Movimiento Revolucionario Túpac Amaru durante el decenio de los años ochenta. Los logros y éxitos de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en la lucha antisubversiva otorgaron a estas instituciones un papel muy especial en el proceso de pacificación del país. Para que este proceso pueda continuar es necesario buscar nuevas formas de vincular ambas

instituciones con la población, para lo cual se ha de dejar de lado las prácticas autoritarias cuya justificación se hizo en base a la necesidad de derrotar a la subversión.

¿Qué se debe hacer con este pasado reciente de violencia, terror y represión? La pregunta incide en un asunto crucial para el futuro del Perú, y la respuesta entraña consideraciones de tipo ético, psicológico y político. La violencia, la amenaza y el uso de la fuerza generan miedo y corroen la fibra moral de la sociedad. La solución autoritaria a que ha dado pie no ha garantizado en modo alguno que no se repitan los vicios y errores del pasado. El paso de la pacificación a la reconciliación requiere del conocimiento de la verdad, del reconocimiento de los horrores y excesos cometidos al reprimir la subversión. Conocer la verdad es necesario para la salud moral, psicológica y política del país. Pero no es fácil lograr esto. Existe una tensión entre los diversos valores en juego, tensión que se ha pretendido resolver sustituyendo la justicia y el perdón por la impunidad.

Por otra parte, la producción, el tráfico y el consumo de drogas ilícitas -en especial la cocaína- han llegado a constituirse en una seria cuestión de Estado. El narcotráfico y la guerra contra la droga están enfrentando tanto al Estado como a la sociedad civil con una serie de tareas urgentes, difíciles y complejas. El poder corruptor del narcotráfico, la violencia ligada a ella, la *cocalización* de regiones enteras y su extendido consumo en los sectores juveniles de todos los estratos sociales son algunas de las múltiples expresiones del grave problema que enfrenta el país en este campo.

La conjunción de la crisis económica, la violencia y el narcotráfico a fines de los ochenta y principios de los noventa desarrollaron en la sociedad un miedo generalizado, asociado en las clases bajas con la *falta de trabajo* o con el *miedo a ser confundido con un terrorista* y, en las altas, con la *crisis económica*, con el *temor a ser víctima de un atentado terrorista* o con el *miedo a ser asaltado por delincuentes comunes o drogadictos*. En los últimos años los miedos están vinculados más a lo económico: pérdida de trabajo o quiebra empresarial y a los problemas de seguridad ciudadana: desconfianza a la policía y delincuencia. Los temores generaron suspicacia e insegu-

ridad, hicieron desconfiar de la política y de los políticos, y llevaron a la población a sentir una necesidad imperiosa de orden a cualquier precio. Esta necesidad de orden explicaría la importancia que el control de la inflación y los triunfos sobre el terrorismo han tenido para el prestigio del actual gobierno.

En resumen, los problemas de integración social, económica, política y cultural del Perú se han visto exacerbados por los años de guerra interna, la crisis económica, el quiebre de las instituciones democráticas, el narcotráfico y la corrupción. Cualquier proyecto de estabilidad democrática tiene que tomar en cuenta el vínculo fundamental entre paz social y democracia, buscando la transición de la pacificación hacia la reconciliación nacional.

### **Fragmentación, individualidad e informalidad**

Los efectos de la violencia y de la persistente crisis económica condujeron a que la vida social se desarrollara en forma de archipiélago. En un país desarticulado, esto acentuó las divisiones entre las zonas que se podían visitar y las zonas de emergencia, las regiones del interior del país y Lima Metropolitana, el campo y la ciudad, los pueblos jóvenes y las áreas residenciales. En un contexto como éste los espacios comunes se reducen y hasta desaparecen. La fragmentación que afecta la vida social conduce a que los temores generalizados se disfracen bajo la forma de *achoramiento* en los sectores populares y de renovada prepotencia en los de altos ingresos. Prepotencia y *achoramiento* pasan a ser técnicas de sobrevivencia en la actual crisis peruana, así como formas de relación defensiva entre unos y otros, pero, sobre todo, una reacción frente a la incertidumbre en un Perú donde el *futuro es mañana*.

Las consecuencias de la desintegración de la vida social producto de la violencia, la hiperinflación, la pobreza y el desempleo, acentuadas por los efectos de las reformas en política económica, han hecho que las personas vivan los procesos de individuación más como aislamiento del resto que como resultado de una afirmación de la propia autonomía dentro del conjunto social. Esta actitud es particularmente significativa entre la juventud. En Lima Metropolitana la mayo-

ría de los jóvenes opina que les va mejor en la vida *a las personas que luchan solas para salir adelante*. En el interior del país una población aún más alta de jóvenes afirma no pertenecer a ninguna organización o agrupación social, incluidos los grupos deportivos o artísticos. En casos extremos, sobre todo entre los jóvenes en Lima Metropolitana, esta forma de vivir la individualidad lleva, eventualmente, a tomar una actitud de *sálvese quien pueda*, sin preocuparse por el impacto que sus acciones tengan sobre los otros. *Ése es tu problema*, parece ser la actitud que prevalece entre muchos jóvenes.

En tiempos de crisis, en los que es necesario actuar casi exclusivamente por cuenta propia para el beneficio personal y el de las personas más allegadas a uno, los lazos comunales y de solidaridad tienden a disgregarse. La alternativa que ofrece el mundo de la informalidad en muchos casos sólo mantiene en el límite de la sobrevivencia a quienes ingresen a él. Se trata, en su mayoría, de productores y comerciantes pobres que venden a los pobres de la ciudad y del campo. El espectacular crecimiento de la informalidad y de los sectores de pequeña y microempresa urbana en los últimos años da muestra de una excepcional vitalidad y creatividad en los sectores sociales más golpeados por la crisis económica. En este sentido, y dada su importancia en la economía nacional, hay quienes prefieren hablar de *sector económico popular* en lugar de informalidad debido a la frecuente y negativa asociación que se ha hecho entre informalidad e ilegalidad.

Por lo menos un tercio de la población ocupada –más de dos millones de personas– pertenece a la categoría de trabajadores independientes que generan su propio empleo. Si bien es muy difícil establecer una clara delimitación entre empleos autogenerados y microempresas, la capacidad de generar empleo e ingresos en este sector de la población indicaría un dinamismo que, pese a las dificultades que enfrenta, pretende ir más allá de una mera estrategia de sobrevivencia. En la actualidad la pequeña y la microempresa generan alrededor de las tres cuartas partes de todos los puestos de trabajo en el país, si bien los niveles de productividad y la calidad de estas formas de empleo son muy bajos. A excepción de la venta ambulatória, constituida por trabajadores independientes en sentido estricto, el número de asalariados informales es mucho mayor que el número de peque-

ños y microempresarios, pero su ingreso es mucho menor. Para que la pequeña y microempresa puedan superar el papel de *amortiguador de la crisis* que están jugando en la actualidad y dejar de ser frecuentemente *un mecanismo de autoexplotación*, es necesario mejorar la calidad del empleo y de los ingresos mediante la incorporación del cambio tecnológico, el aumento de la productividad y la mejora de las condiciones de trabajo, tarea en la que las instituciones financieras y el Estado pueden prestar un apoyo significativo.

Aun cuando puedan todavía ser consideradas excepcionales, las historias de éxito en la producción y en el comercio en pequeña escala han permitido a una minoría realizar la acumulación necesaria para incorporarse a la economía moderna. En el plano de la integración social, esto implica la posibilidad de ejercer funciones de liderazgo, tanto en las organizaciones de sobrevivencia como en las asociaciones de pequeños productores y comerciantes, muchos de ellos informales. Si bien la crisis económica ha golpeado fuertemente al sector de la pequeña y microempresa, la creatividad y capacidad de cooperación que han demostrado estas empresas en varias regiones del país (industria del cuero en Trujillo, confecciones en la zona de Gamarra en Lima, industria metalmecánica en el cono norte e industria de la madera en el cono sur de Lima Metropolitana, artesanías en Piura y Ayacucho, textiles en Huancayo) permiten percibir su potencial dinamizador de la economía nacional. La inserción en la economía de mercado vía las actividades productivas y el comercio en pequeña escala puede llegar a superar la condición de mera estrategia de sobrevivencia y podría convertirse en el *camino de la esperanza* para algunos sectores de la sociedad peruana.

No obstante, el individuo que actúa por cuenta propia en el mundo de la informalidad no suele manifestarse de manera colectiva como integrante de una organización. Una excepción es la labor que han venido desempeñando algunas organizaciones no gubernamentales de apoyo a la microempresa, como el Consorcio de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (Copeme), el Instituto de Desarrollo del Sector Informal (Idesi) y los gremios de pequeños empresarios, como la Asociación de Pequeños y Medianos Empresarios (Apemipe) y la Confederación Nacional de Instituciones Representantes de la Micro y Pequeña Empresa, Rural y Urbana (Conperú). Su existencia hace

posible plantear iniciativas conjuntas en función de intereses comunes. Las posibilidades de acción colectiva se convierten así en condiciones para el desarrollo de movimientos sociales, lo que a su vez hace posible la reconstrucción y la institucionalización del tejido social deteriorado por la multiplicidad de crisis que han afectado al Perú durante los últimos años.

Sin embargo, en un contexto de incipiente organización y de lucha por la sobrevivencia, las tendencias hacia la disgregación y a la fragmentación social son aún evidentes. Estas tendencias generan comportamientos ajenos a las normas mínimas de la convivencia social (por ejemplo, el dramático caso del transporte urbano en «combis») que convierten los espacios comunes en ámbitos en los que *todo vale* y en donde prima la *ley de la selva*. Los agentes individuales encuentran difícil configurarse e identificarse como parte de un ámbito de actores sociales con un comportamiento definido y estable; por lo tanto, tienen actuaciones políticas que van desde la oposición espontánea hasta la adhesión casi incondicional a un líder carismático. En estas condiciones, fácilmente pueden formar parte del sustento social de un proyecto autoritario o, cuando menos, no sentir la necesidad de un régimen democrático estable.

De esta forma es posible apreciar la emergencia de nuevas formas y procesos de integración social basados en relaciones de necesidad y solidaridad, tanto en términos de asociación para entrar al mercado por parte de pequeños y medianos productores y comerciantes como para enfrentar las dificultades más inmediatas de sobrevivencia: la alimentación y la seguridad personal, entre otras. En un contexto de crisis económica persistente, estas nuevas formas de integración han encontrado y aún encuentran, a pesar de su dinamismo, serios obstáculos para conformar una base sólida que les permita ampliarse, institucionalizarse y reproducirse en el conjunto de la sociedad. La recomposición del tejido social, base de todo proyecto de gobernabilidad democrática y condición necesaria para el buen gobierno, dependerá, entre otras cosas, de estos nuevos –y aún embrionarios– procesos de integración social en marcha.

## LA CRISIS INSTITUCIONAL

Las dificultades para la integración social de individuos y grupos afectan seriamente a las instituciones, definidas como aquellas entidades constituidas por una organización estable, patrones regulares de interacción entre sus componentes y miembros, y que operan de acuerdo a normas preestablecidas. La mayoría de las instituciones no ha podido funcionar plenamente como tales, debido principalmente al deterioro organizativo, al bloqueo de los procesos de interacción social y al cuestionamiento de las normas establecidas, lo que ha conducido a una crisis institucional sin precedentes en el último siglo.

### Capacidad institucional y demandas sociales

Esta crisis es también producto del **desfase entre la capacidad de las instituciones para organizar y responder a las demandas sociales, económicas y políticas de la población, y la multiplicación de estas demandas que tuvo lugar en los últimos decenios debido al rápido crecimiento de la población y a la menor disposición de las personas para seguir tolerando injusticias.** La explosión de demandas sociales desbordó la capacidad de las organizaciones gubernamentales, las instituciones legislativas, el sistema jurídico, los partidos políticos, las empresas privadas, los sindicatos y muchas otras entidades que procesan y responden a dichas demandas.

Los vacíos creados por la crisis institucional exigieron soluciones a los problemas, y generaron rechazo a las viejas instituciones que se volvieron ineficaces. En particular, se ha llegado a desconfiar de la capacidad y la eficacia del Estado para solucionar los problemas básicos de la sociedad, más allá de la pacificación y la hiperinflación. Sin embargo, amplios sectores de la población están en desacuerdo con el retiro del Estado de áreas que se consideran prioritarias, como la provisión de servicios sociales básicos, señalando, por ejemplo, que *en un país pobre como el Perú el Estado no puede ser un mirón*, aunque se aceptan los límites a la intervención estatal diciendo que *el Estado no puede ser tampoco un metete*. Esta visión es compartida por todos los sectores de la sociedad. En las entrevistas realizadas a jóvenes de los sectores más pobres encontramos que existe una

concepción de desarrollo ligada a una política social del Estado, en especial en las áreas de nutrición infantil, educación y salud.

En Lima Metropolitana alrededor de la mitad de personas considera que la principal obligación del Estado es *apoyar la educación*, seguida por *apoyar a las familias más pobres*. Esta última afirmación se repite en el interior del país, donde se enfatiza también en la tarea de *apoyar a la educación*. Además, un porcentaje muy significativo de los habitantes del Perú que viven fuera de Lima Metropolitana considera que *es obligación del Estado orientar y promover el desarrollo económico del país*. Para ellos *el Perú es un país tan pobre que todo es prioritario; el Estado no puede desentenderse de sus obligaciones en áreas como la salud, la alimentación o la educación, y la promoción del desarrollo en las provincias*.

En el ámbito nacional existe un claro rechazo al retiro del Estado de ámbitos como la provisión de energía o la construcción de redes viales, que frecuentemente no resultan rentables para la empresa privada y que son condiciones indispensables para el desarrollo y la modernización del Perú. Sin esas condiciones básicas es imposible lograr un *mercado en condiciones competitivas en las regiones*. Las agencias estatales son consideradas *insustituibles para promover el desarrollo a nivel nacional*. Más aún, *el Estado no está donde debería estar; es decir, en las zonas más pobres del Perú*, y para que esto suceda es necesario *repotenciar el aparato del Estado desde el punto de vista técnico y administrativo*. La demanda por una mayor presencia del Estado en el interior del país se expresa también como *la necesidad de que existan planes de desarrollo, ya que lo contrario de la planificación es la improvisación*. A su vez, esto hace necesario recuperar la capacidad de planificación estratégica del gobierno central y de los gobiernos locales para establecer prioridades de inversión y preparar programas de desarrollo de mediano y largo plazo.

El hecho de que la legalidad formal no funcione, lo haga parcialmente o esté destruida es otra manifestación de la crisis institucional. La ineficacia de los marcos legales hace que los ciudadanos no crean en ellos y busquen otros canales para institucionalizar sus interacciones. Estos canales son aún muy débiles como formas estables de organiza-



ción, y su legitimidad social es todavía incipiente (por ejemplo, la precaria legitimidad que adquirieron las rondas campesinas en sus áreas de acción, o el lento avance de los mecanismos de arbitraje para resolver conflictos entre las empresas privadas).

Existe un particular rechazo a las **instituciones políticas**, en especial a las vinculadas con la producción de las leyes y la administración de la justicia: el Parlamento, el Poder Judicial y la Policía Nacional. Este rechazo alcanza, de modo muy específico, a los partidos políticos caracterizados como «tradicionales». Los partidos políticos tienen el último lugar entre las instituciones en las que la población confía; los precede el Poder Judicial.

Una de las principales causas de este repudio es la corrupción, que la población señala como una de las características centrales del ejercicio del poder político en el Perú. Esto no significa, sin embargo, que se rechace toda autoridad o toda normatividad: el Poder Ejecutivo y en particular el Presidente de la República gozan de prestigio y se asocian con el orden y la responsabilidad; si las cosas van bien o mal se debe a la conducta del *señor gobierno*, quien se supone tiene la capacidad de decisión sobre prácticamente todo. En muchos casos, el rechazo a las instituciones políticas está vinculado, más bien, a una demanda por institucionalizar el país a través de un sistema democrático eficiente y participativo.

En las **instituciones de carácter social** se observa una suerte muy dispar. La Iglesia católica se mantiene como referente moral de gran importancia y es la institución que más confianza merece en todo el país. Esto se debe principalmente a que en forma oportuna supo distanciarse del orden establecido para el ejercicio excluyente del poder político, así como también por su vínculo permanente con los sectores más pobres (por ejemplo, la Arquidiócesis de Cusco tiene 1,800 comedores parroquiales).

Las organizaciones populares que tuvieron fuerza en algún momento -por ejemplo, los sindicatos en los años setenta- han encontrado dificultades para conservar su vigencia, para redefinir objetivos y para mantener sus bases de apoyo social; su influencia política

se manifiesta más bien como fenómeno eventual ligado a las coyunturas. No obstante, las organizaciones vecinales, particularmente aquellas ligadas a la sobrevivencia, como los comedores populares y el Programa del Vaso de Leche, obtienen un significativo grado de confianza entre la población y en particular en Lima Metropolitana; sólo la Iglesia católica tiene mayor prestigio y credibilidad.

## Ciudadanía e institucionalidad

La institucionalidad formal colapsó, en gran medida, porque no estuvo constituida de tal manera que pudiera satisfacer las demandas y aspiraciones de los peruanos. Éste no es un problema exclusivo de números y dimensiones: las instituciones formales no han podido responder a los reclamos de todos los nuevos ciudadanos, no sólo porque son muchos y exigen sus derechos con mayor fuerza, sino también porque su procedencia étnica y social es diferente a la de los grupos dominantes. Quienes han venido ejerciendo el poder político y económico no han reconocido aún la necesidad de compartir un conjunto de derechos y deberes en el seno de la misma comunidad política.

De esta forma, la mayoría de los peruanos no puede ejercer plenamente su ciudadanía. Hay poderosas razones históricas para ello, pues los regímenes políticos se formaron durante toda la época de la República excluyendo a amplios sectores de la población. No se cumple entonces con la condición básica de la realización del ciudadano, que es su aceptación como miembro pleno de la comunidad, sujeto de derechos y deberes. *Yo tengo derecho a tener tu derecho* es un reclamo generalizado. La exclusión de vastos sectores de la población en el interior del país genera fuertes reacciones en sus dirigentes: *es cierto que en el campo hay muchos analfabetos, pero más analfabetos han sido los gobernantes que no han sabido entender la realidad de nuestro país*. Esta exclusión hace que se frustre y sesgue el proceso de desarrollo de la ciudadanía: existen ciudadanos para reclamar sus derechos, pero no para cumplir con sus deberes; más aún, los ciudadanos no sabe bien qué derechos pueden reclamar y qué deberes tienen que cumplir.

Al no poder ejercer plenamente la ciudadanía, se pierde también la vocación de servicio público, y la política se expresa más

como confrontación que como diálogo, y se llega a confundir, en un extremo, con la pertenencia a un culto religioso y, en el otro, con un medio para promover intereses particulares o de grupo. En el interior, tanto como en la capital, *es necesario superar el hecho de que la vida política del país ha estado hiperideologizada*. De allí que se otorgue cada vez más importancia a la participación ciudadana en los gobiernos locales, en particular en las municipalidades. *Sólo desde el nivel local se podrá plantear el problema de la gobernabilidad democrática, porque allí los consensos son reales*. Para esto es necesario desarrollar las instancias de poder local, particularmente en las provincias, lo que permitiría que la descentralización y la desconcentración del poder sean realmente efectivas: *el proceso será, sin duda, más lento, pero será también más seguro*.

En medio de este difícil proceso de construcción de una ciudadanía está surgiendo una nueva y precaria «institucionalidad» debido a la carencia de entidades capaces de cumplir con sus objetivos y funciones, y también a la aparición de problemas nuevos y urgentes por resolver, en las diversas regiones del Perú como en Lima Metropolitana. Un ejemplo significativo son los programas para enfrentar el grave problema del retorno de los desplazados por la violencia política a sus zonas de origen, muchas de ellas aún en estado de emergencia. La incipiente «institucionalidad» asociada a estos programas no comparte necesariamente una base legal común con el conjunto de instituciones formales en las zonas de emergencia (Poder Judicial, los gobiernos locales o el Comando Político Militar), lo cual acentúa su carácter precario.

A pesar de su precariedad, estas nuevas formas institucionales están permitiendo a un importante sector de peruanos cubrir sus necesidades básicas. Esto es muy importante en un momento en el cual se ha reducido la función social del Estado, y cuando la realidad y los beneficios del mercado no llegan a alcanzar a los sectores más pobres de la población, ni a las regiones más deprimidas del país.

Sin embargo, se argumenta a veces que lo ganado en eficacia para enfrentar algunos problemas por estas vías alternativas se pierde como esfuerzo para dotar al conjunto de la sociedad de una institucionalidad permanente y compartida. Las formas nuevas, si se

plantean exclusivamente en competencia con las tradicionales, no contribuyen a reformar y revitalizar a estas últimas, ni tampoco logran convertirse ellas mismas en nuevas, legítimas y verdaderas instituciones.

En estas condiciones, hay quienes señalan la necesidad de reformar las instituciones tradicionales, pero no se deciden a tomar en cuenta el vigor de las novedosas formas de organización social, y tienden a identificar lo nuevo únicamente con desorden y decadencia. Otros creen que lo nuevo es, en realidad, lo único que está permitiendo el funcionamiento actual de la sociedad y sobre cuya base se debería pensar el desarrollo de la misma. Nadie, eso sí, apuesta al inmovilismo.

Lo cierto es que lo nuevo todavía no ha cuajado como institucionalidad y que su futuro no puede entenderse desligado de las instituciones formales y tradicionales. Estas últimas están desprestigiadas (desprestigio estimulado incluso por quienes ejercen el poder político) y parecen todavía incapaces de emprender el camino de la autorreforma, lo que les permitiría conectarse creativamente con esta nueva y precaria «institucionalidad» que surge en forma un tanto desordenada desde la sociedad misma.

# **DEMOCRATIZACIÓN. MODERNIZACIÓN Y LEGITIMACIÓN**

Para avanzar en dirección a la gobernabilidad democrática y el buen gobierno, es necesario prestar atención a tres procesos fundamentales que están estrechamente ligados entre sí: el primero se dirige hacia la igualación de las relaciones sociales, el segundo apunta hacia el desarrollo de las actividades productivas y la expansión de los mercados y el tercero conduce a que la sociedad forje instituciones que pueda reconocer y aceptar como suyas. El primer proceso está estrechamente vinculado al ámbito de la sociedad civil, el segundo al de la economía y el mercado y el tercero al del Estado. Cada uno de ellos afecta la marcha de los otros dos y se expresa en ellos, lo que crea un conjunto de procesos sociales fuertemente entrelazados que afectan las posibilidades de desenvolvimiento y la plena realización de la gobernabilidad democrática.

La gobernabilidad democrática y el buen gobierno dependerán de que el primero de estos procesos marche hacia la democratización social, el segundo hacia la modernización productiva y el tercero hacia la legitimación institucional.

## **DEMOCRATIZACIÓN Y SOCIEDAD CIVIL**

Desde el punto de vista jurídico, la democracia es la forma de gobierno en la que los gobernantes son elegidos periódicamente por

los gobernados y en la cual todos son iguales ante la ley. Sin embargo, este marco jurídico no agota ni garantiza la democracia, pues ésta no es sólo un régimen político formal con un conjunto de reglas de juego definidas para acceder al poder político, sino también un modo de vida de la sociedad en su conjunto. Desde esta perspectiva, el Perú está lejos de tener todas las características de un país que se gobierna en democracia.

Para que una sociedad realice la posibilidad de gobernarse plenamente en democracia es necesario que los actores sociales participen en las tareas de gobierno a todo nivel y se sientan integrados a ellas; que se respeten los derechos fundamentales individuales y colectivos, y que existan instancias formales para reclamarlos y hacerlos valer; que los gobernantes tengan conciencia de las necesidades esenciales de la población y busquen satisfacerlas respetando el marco institucional de la democracia, y que se reconozcan las identidades en toda su pluralidad, en un amplio marco de orientaciones culturales comunes: *la democracia somos todos*. Para hacer viable un régimen democrático, es también necesario que sus dirigentes sean reconocidos como representativos y legítimos.

Los aspectos centrales del proceso de democratización social se refieren a las medidas para reducir las desigualdades extremas, que por su carácter excluyente son incompatibles con la democracia; al respeto a los derechos humanos y la provisión de servicios sociales; a las relaciones entre democratización, igualdad y mercado; y al desarrollo de la sociedad civil, que constituye el tejido de interacciones sociales en base al cual se construyen las instituciones democráticas. Cada uno de estos aspectos será examinado brevemente a continuación.

### **Desigualdad y democratización**

La democracia requiere de procesos que hagan posible una relación horizontal entre ciudadanos con las mismas oportunidades y los mismos derechos y, además, garanticen la integración y la participación de sectores de la población históricamente marginados en la vida cívica, social, económica y política del país. Reducir las desigualdades extremas es un requisito decisivo para la democracia. Sin em-

bargo la desigualdad en el Perú tiene carácter extremo y está lejos de alcanzar el «nivel razonable» que se asocia con las democracias modernas, el cual estimula la superación de las personas manteniendo, al mismo tiempo, la cohesión social. Desde esta perspectiva, **la democratización es el proceso por el cual se eliminan las desigualdades extremas.**

La reducción de desigualdades asociada a la integración del poblador andino a la sociedad predominantemente urbana ha sido uno de los hitos principales en el proceso de democratización. Paradójicamente, esta integración se aceleró durante el gobierno de la Fuerza Armada que presidió el general Juan Velasco, durante el cual tuvo lugar lo que puede considerarse *el mayor proceso de democratización sin democracia* que se haya dado en el país.

Lo que muchos perciben como la *ingobernabilidad del Perú actual* es el resultado de la tensión entre dos fuerzas opuestas descritas anteriormente: por un lado, la limitada capacidad institucional para atender las demandas de todos los nuevos actores y, por otro, una *democratización social* desde abajo que ensancha y multiplica estas demandas. Para asegurar la gobernabilidad democrática y el buen gobierno, el Estado debería ser capaz de procesar esta tensión, lo cual implica disponer de recursos financieros, organizativos y legales que le permitan administrar los niveles razonables de desigualdad que son inherentes a toda democracia. Esto no sucede en el Perú y, más aún, el proceso de reducción de desigualdades se enfrenta directamente con los obstáculos que le presentan el racismo, la pobreza, la discriminación de género y la centralización, todos ellos amplificadas por las desiguales oportunidades de acceso a la educación y a otros servicios sociales.

**Racismo.** El racismo implica, fundamentalmente, el **no reconocimiento del otro como igual** y la existencia de conductas de discriminación basadas en diferencias étnicas y sociales. El racismo está estrechamente vinculado con una baja autoestima en los grupos marginados, y obstaculiza su desarrollo individual y colectivo. Mientras no se resuelva el problema de la igualdad en este sentido, difícilmente se podrá abordar el de la diferencia o valorar positivamente la histórica heterogeneidad étnica, racial y cultural que caracteriza al Perú.

Sin embargo, el racismo ofrece en el Perú actual un rostro ambiguo y controvertido, pues es muy difícil que se reconozca explícitamente como problema; los estereotipos raciales suelen ocultarse y aparecen asociados a condiciones socioeconómicas, donde la cuestión no es pertenecer a tal o cual grupo étnico, sino *ser pobre, vivir en Miraflores o ser provinciano*. La inmensa mayoría de la población en el ámbito nacional reconoce que en el Perú las personas no son tratadas como iguales. No obstante, muy pocos atribuyen dicha situación a las diferencias raciales. Ahora en el Perú la plata y la educación blanquean; de ahí que en el discurso explícito y mayoritario de la población se considere que el factor racial ha dejado de ser una traba importante o insuperable para la integración social. Más aún, allí donde existen manifestaciones institucionales de discriminación se nota mayor energía en su denuncia.

El Perú es, sin embargo, un país racialmente fracturado, en cuya historia la conquista instaura lo que podría denominarse una «falla geológica» que aún permanece abierta; por este motivo, la posibilidad de desarrollar una cultura democrática debe tener como punto de partida la valoración de la diversidad étnica, cultural e incluso lingüística que nos caracteriza y el reconocimiento de una igualdad a nivel de la condición básica del ser humano como tal, sin distinciones de origen étnico o racial.

**Pobreza.** La desigualdad, sin embargo, no es exclusivamente racial; las diferencias económicas y sociales son de tal magnitud que los peruanos difícilmente pueden desarrollar el sentimiento de pertenencia a una comunidad y la conciencia de un destino común. El nivel de extrema pobreza en que viven enormes sectores de la población, tanto en el campo como en las ciudades, es el resultado de sucesivas crisis económicas desde mediados del decenio de los setenta. Por primera vez en la historia reciente, en el año 2000 la mitad de los peruanos habrá vivido todo un decenio por debajo de la línea de pobreza y dos terceras partes de la población en edad de trabajar habrá estado desempleada o subempleada durante ese período. Todos los sectores de la sociedad demandan la creación de puestos de trabajo, una política social que ponga énfasis en la educación y la salud y acciones decididas para reducir los niveles de pobreza. Pero no se exigen políticas



asistencialistas sino más bien generadoras de riqueza que estimulen al sector privado a generar puestos de trabajo. Sin embargo, en el interior del país y en las zonas más pobres de Lima Metropolitana se atribuyó al Estado la responsabilidad de generar puestos de trabajo.

El que la mitad de los hogares en el Perú esté por debajo de la línea de pobreza quiere decir que alrededor de **13 millones de peruanos no pueden cubrir sus necesidades básicas de alimentación, salud y transporte**. Más aún, alrededor del 15% de los peruanos se encuentra en situación de extrema pobreza, es decir, no alcanza a cubrir sus necesidades elementales de alimentación. En el interior del país esto se manifiesta de manera dramática: *cuando ya no tengamos campesinas que pregunten en la farmacia si hay pastillas para quitarles el hambre a sus hijos, ese día podremos pensar que el Perú es un país democrático y gobernable.*

La manera predominante de encarar actualmente este problema pareciera resumirse en la afirmación –que se ofrece desde el discurso oficial como «modernizante»– de que la posibilidad de competir en el mercado brindaría a toda la población una supuesta igualdad de oportunidades que, por cierto, en el Perú está muy lejos de existir. La democracia en el Perú no es sólo un problema de igualdad ante la ley, es también un problema de igualdad de oportunidades. Esta perspectiva de mercado para aproximarse al problema de la pobreza se complementa con políticas asistencialistas en las cuales el gobierno central, y particularmente la figura del Presidente, aparece distribuyendo regalos a los más necesitados. La democracia no es tampoco un asunto de lograr acceso a las dádivas de los gobernantes.

**Género.** Una tercera dificultad, cuya superación es decisiva para la democratización de la sociedad peruana, es la desigualdad entre hombres y mujeres o desigualdad de género, que casi nunca aparece como problema explícito de la democracia o de la gobernabilidad democrática. Al igual que en el racismo, la discriminación de género afecta negativamente a la autoestima y conduce a la automarginación. Las mujeres que han ejercido o ejercen poder y autoridad en el mundo público son una excepción, y se concentran mayormente en el ámbito de los gobiernos locales.

Sin embargo, en los sectores pobres y mayoritarios del país, la mujer se encarga de resolver los problemas de la subsistencia de la familia, principalmente por medio de su propio trabajo y a través de su participación en los comedores populares, los clubes de madres, el Programa del Vaso de Leche, entre otras organizaciones. Esto genera una clara contradicción: la realidad familiar –privada– gira en torno a la mujer, pero el modelo –público– del poder y la autoridad es masculino; la sociedad peruana sería básicamente matriarcal, pero, al mismo tiempo, profundamente machista.

En una sociedad machista, la palabra de la mujer en el ámbito de la política está devaluada. Puede ser aceptable que las mujeres sean representantes de sí mismas, pero no del conjunto, o sea que difícilmente se acepta que tomen el espacio de liderazgo que se presume reservado para los varones. Esto indica que existen espacios fragmentados para el ejercicio del liderazgo: en la gran mayoría de los casos las mujeres sólo hablan por las mujeres y no representan a todos, lo cual no contribuye a resolver -y posiblemente agudiza- los problemas de desigualdad de género. No ayudan a encararlos, por cierto, los estereotipos femeninos que proponen los medios de comunicación, de modo muy particular aquellos que difunden y perpetúan la publicidad y la mayoría de telenovelas.

A pesar de que a finales de decenio se nota un protagonismo de la mujer algo mayor en algunas áreas de la actividad política -en el Congreso y los municipios, particularmente-, éste se encuentra aún en niveles germinales. Se espera que la participación femenina se consolide con medidas como la ley de cuotas en las listas al Parlamento, pero existe también preocupación por los efectos de la manipulación política de esta demanda. La improvisación que marcó la creación del Ministerio de la Mujer en la segunda mitad de los noventa fue un claro ejemplo de la manera distorsionada como se responde a la demanda por una mayor participación femenina en el poder político.

**Centralismo.** Un cuarto obstáculo para la igualdad es el centralismo. La concentración del poder en la capital ha sido una constante del sistema político peruano, que ha impedido una distribución más equitativa y justa de las decisiones políticas. El centralismo ha caracteriza-

do no sólo a las vinculaciones entre los diferentes niveles de gobierno (central, regional y local), sino también a las relaciones de las organizaciones de la sociedad civil y las relaciones entre éstas y el Estado. El centralismo se resiste a aceptar y niega la diversidad del país.

El fracaso de los intentos para revertir el centralismo puede explicarse en gran medida por la actitud de quienes han ejercido y ejercen el poder y la autoridad política en el Perú: su comportamiento ha creado condiciones que refuerzan los hábitos de gobiernos centralistas y autoritarios. Esta tensión entre el gobierno central y los ciudadanos en el interior del país hace que, desde la perspectiva de las regiones, el Perú se considere ingobernable en las actuales condiciones.

Esta relación conflictiva no significa, sin embargo, que los gobiernos regionales y locales rechacen o consideren innecesario el apoyo del gobierno central, especialmente en términos de recursos financieros e institucionales. Por el contrario, la presencia del Estado, en cualquiera de los niveles de gobierno, como promotor de la actividad económica allí donde ésta no representa un atractivo inmediato para la iniciativa privada, es de fundamental importancia para los pueblos del interior del país. Muchas veces su única esperanza de progreso se basa en el financiamiento, los servicios y la infraestructura que ofrezcan las entidades públicas.

Las dificultades en el proceso de descentralización no han debilitado las demandas de autonomía regional en los departamentos, provincias y municipalidades del Perú. El ánimo de los pueblos del interior continúa empujando a favor de una descentralización efectiva, que distribuya el poder de decisión política y las responsabilidades de gobierno, planificación, ejecución y administración de recursos. Sin embargo, existe desconfianza acerca de las promesas del gobierno central en este tema, que se perciben como intentos de hacer *descentralizaciones centralistas*.

## **Derechos humanos y derechos sociales**

En esta perspectiva de eliminación de las desigualdades extremas y de constitución de una ciudadanía plena, no sólo en sus

aspectos políticos y civiles, sino también sociales y económicos, juega un papel importante el respeto a los **derechos humanos** fundamentales.

Las graves violaciones a los derechos humanos ocurridas en el Perú durante los últimos dos decenios le dan especial urgencia a la solución de este problema. Primero en el contexto de la subversión, y más recientemente a propósito de las leyes de emergencia contra la delincuencia común, la manipulación del Poder Judicial y la fiscalía, y los obstáculos a la libertad de expresión, los derechos humanos son un tema que sigue reclamando atención. La defensa del derecho a la vida de todos por igual constituye un punto de partida decisivo para una educación en torno a los derechos ciudadanos básicos que incluyen, entre otros, la libertad de expresión, de organización y de no ser detenido sin que medie una causa justificada.

Durante el decenio de los noventa, la cuestión de los derechos humanos sólo ha surgido allí donde han sido flagrantemente violados –y aun en estos casos el gobierno ha tratado de evadir la responsabilidad que tiene el Estado–. No existe ni ha existido la disposición a tratarlos como un asunto de buen gobierno y como parte integral del proceso de democratización social, ni se han emprendido campañas para difundir sistemáticamente la importancia de respetarlos como base de la convivencia civilizada. Al contrario, hacia fines de los noventa se aprecia claramente el propósito gubernamental de manipular la percepción ciudadana sobre los reclamos de organizaciones de la sociedad civil para asegurar la vigencia de los derechos humanos. Además, se ha puesto en evidencia la voluntad gubernamental de restringir la aplicación de los compromisos adquiridos por el Perú en esta materia, y de ignorar o rechazar las normas y procedimientos aceptados internacionalmente para garantizar el debido proceso y la vigencia de los derechos civiles de las personas.

Más allá de su exclusivo reconocimiento formal, los derechos humanos constituyen un tema fundamental de la gobernabilidad democrática y el buen gobierno en la administración de justicia, en las relaciones entre Fuerzas Armadas y sociedad civil, en el ejercicio del poder del Estado y, debido a la preocupación universal por su vigencia, en las relaciones entre el Perú con los organismos internacionales y con otros países. Sólo una población consciente de sus derechos

—sobre todo en lo referente a derechos humanos fundamentales—, así como de los marcos institucionales para hacerlos valer, puede ejercer plenamente su ciudadanía.

Una cuestión que agudiza gravemente las desigualdades extremas señaladas es la pérdida de **derechos sociales y culturales** por parte de sectores mayoritarios de la población, en particular el derecho al bienestar. Casi el cincuenta por ciento de la población considera el *que todas las personas tengan suficientes ingresos para alimentación, salud y educación* como una de las condiciones más importantes para la existencia de la democracia. Tanto en las regiones del país como en Lima esta característica aparece en segundo lugar, después de *elecciones periódicas* en el caso del interior y de *libertad de prensa* en el caso de la capital. En este sentido, el acceso a la educación y a la salud, así como la calidad de estos servicios públicos, son indicadores del grado de desarrollo y democratización de una sociedad.

La educación es considerada por una significativa mayoría como el medio más importante para la integración y el progreso social. Sin embargo, la expansión de los servicios educativos que tuvo lugar durante los decenios de los sesenta y de los setenta se ha estancado y, más aún, ha retrocedido. La educación en el Perú enfrenta actualmente serias dificultades, como altos índices de deserción escolar y de repetición y baja calidad de enseñanza. Además, las remuneraciones de los maestros se han reducido significativamente, con el consiguiente deterioro de sus condiciones de vida y de trabajo. El gobierno está privilegiando las inversiones en infraestructura y en bienes de capital, pero deja de lado la inversión en recursos humanos.

Estas dificultades se añaden a los problemas estructurales de la educación en el Perú, como la existencia de un régimen educativo profundamente centralizado, que nunca ha considerado la heterogeneidad cultural, lingüística, geográfica e, incluso, climática, que nos caracteriza (a tal punto que el programa escolar es igual para Lima que para las diversas regiones del país); y la presencia de un alumnado mal alimentado, que no reúne los mínimos requerimientos de estabilidad física y emocional que le permitan aprovechar plenamente el proceso de aprendizaje.

En diversas partes del territorio nacional se considera que *estamos educando en y para la desigualdad*, y se destaca la importancia de *una educación que promueva la igualdad, la solidaridad y la participación, así como una cultura de la verdad*. Por otra parte, si bien es importante una educación que promueva la igualdad de trato y la solidaridad, también es necesario que los programas de estudios valoren y destaquen las diferencias culturales, étnicas y geográficas, así como las distintas necesidades de los grupos de cada una de las regiones y localidades del país.

Otro grave problema social es que un significativo porcentaje de la población peruana no tiene acceso a los servicios básicos de salud, pese a ensayos recientes como el seguro escolar y universitario. La ausencia de programas amplios y sistemáticos de prevención y protección indica que los limitados servicios existentes están orientados a la recuperación de la salud ante la enfermedad ya declarada.

En el decenio de los ochenta y a principios de los noventa, la mayor cobertura de los servicios era suministrada por el Ministerio de Salud; en segundo lugar, por el sector no público; luego, por el Instituto Peruano de Seguridad Social (hoy EsSalud), seguido por las Fuerzas Armadas. A pesar de la responsabilidad que tiene el Estado en este campo, se estima que alrededor de una cuarta parte de la población, cuya atención corresponde al Ministerio de Salud, no recibe ningún tipo de cobertura. Además, existe una elevada concentración de los servicios: la gran mayoría de los profesionales de la salud está en Lima y Callao; en consecuencia, Lima tiene una tasa promedio de un médico por cada 580 habitantes, mientras que en lugares como Huancavelica y Amazonas se cuenta con un médico por cada 31,000 habitantes, aproximadamente.

Las dificultades que ha enfrentado el sector público peruano durante los últimos años (bajas remuneraciones, renunciaciones de personal calificado, reducciones presupuestales, falta de planes y programas) han hecho todavía más precaria la provisión de servicios sociales básicos por parte del Estado, y en particular la provisión de servicios de salud. Es importante señalar que *la gran mayoría de problemas de salud no son en realidad de competencia exclusiva del sector salud*, sino que requieren de la participación de múltiples instancias del

gobierno. Los programas de prevención o vacunación deben ser complementados con programas de educación que inculquen buenos hábitos alimentarios, con iniciativas para lograr condiciones adecuadas de vivienda, con inversiones en sistemas de agua y desagüe, entre otros, lo que implica tanto una mayor cooperación entre los diversos sectores, agencias y niveles de la administración pública como una política de desarrollo de la salud pública en el largo plazo. Todo esto resulta difícil en un país que ha tenido nueve ministros de Salud en los últimos nueve años y que gasta en el sector no más del 1.2% del PBI.

Sin embargo, es importante destacar que ante situaciones de emergencia –por ejemplo, la epidemia del cólera en 1991, la incidencia de infecciones intestinales y deshidratación infantil en las temporadas de verano o el fenómeno del Niño– las organizaciones populares han logrado encarar eficazmente la tarea de proveer servicios mínimos de salud preventiva, tarea en la cual el Estado prestó su apoyo. Sin embargo, el hecho de que una *«bolsita salvadora» de sales rehidratantes cueste sólo unos céntimos de sol*, y por lo tanto pueda limitarse el impacto de las epidemias de infecciones intestinales como el cólera, *no debe hacer perder de vista la necesidad de invertir decenas y cientos de millones de dólares en proyectos para dotar de agua y desagüe a la mayoría de los peruanos*. Ésta es la única manera de eliminar el riesgo de contraer enfermedades intestinales que afectan principalmente a los niños.

Además de destacar la importancia de las organizaciones de base, esto ha revelado la necesidad de incorporar a la comunidad –y en especial a las mujeres– en el diseño y puesta en práctica de estrategias y programas básicos para mejorar la salud de la familia y, en particular, la de los niños. Por ejemplo, las promotoras de los comités del Vaso de Leche también atienden casos de diarrea o deshidratación, a veces incluso por encargo del Ministerio de Salud, lo que ha resultado muy eficiente en situaciones de emergencia. Esto demuestra que es posible articular al Estado con las organizaciones populares para proveer servicios sociales básicos. Pese a ello, prácticamente no existen programas específicos destinados a dotar a la población de mayores conocimientos y técnicas, ni a institucionalizar su participación en la provisión de servicios de salud.

## Democratización, igualación y mercado

Un serio impedimento para el proceso de democratización se deriva de la noción, ampliamente difundida, que reduce la igualdad, la participación ciudadana y, por ende, la democracia, a una cuestión de competencia en el mercado. Suponer que la igualdad es un asunto del mercado, de la ley de oferta y demanda, implica suponer una igualdad de oportunidades y la existencia de mercados de dimensión nacional y con capacidad integradora, condiciones que aún están muy lejos de lograrse.

Enfrentar las desigualdades extremas que caracterizan al Perú es una tarea de la sociedad y del Estado, que no se puede emprender exclusivamente desde una lógica de mercado, sobre todo cuando éste no incluye a la mayoría de la población ni abarca todo el territorio. La igualdad exclusivamente en términos de competencia en el mercado es presentada mediante un discurso modernizante que contiene dos elementos: la prioridad absoluta del individuo y la modernidad entendida como consumo y posesión de artefactos.

Las estructuras de una economía de mercado moderna requieren mucho más que una estrategia meramente individualista de inserción económica que, en un contexto de escasez de puestos de trabajo, deviene en un mecanismo de sobrevivencia. En estas circunstancias, las posibilidades individuales de ubicarse adecuadamente en la división social del trabajo y de esta manera afirmar la personalidad y las potencialidades creativas de cada quien, son muy exiguas.

Más aún, para avanzar hacia un sistema productivo moderno con perspectiva de largo plazo, el funcionamiento del mercado debe estar enmarcado en un conjunto de relaciones sociales que van más allá del tipo de individualismo que busca obtener las mayores ventajas y beneficios posibles en una perspectiva de muy corto plazo, sin importar las consecuencias para los demás. La confianza, la cooperación, la equidad, la solidaridad, el manejo adecuado de conflictos, el cumplimiento de promesas, entre otros aspectos de las relaciones sociales, son necesarios para el funcionamiento de una economía de mercado que lleve a la construcción de un sistema productivo eficiente y capaz de sostenerse en el mediano y largo plazo.



La historia ha demostrado que la modernización y la economía de mercado traen consigo la posibilidad de liberar el potencial creativo y de iniciativa individuales que han sido un rasgo distintivo de la civilización occidental. Sin embargo, en el Perú actual la adhesión de la población a la modernización y a la economía de mercado sería resultado más del deseo de identificarse con los símbolos de la modernidad que del propósito de participar conscientemente en el proceso de modernización, con todo lo que ello implica.

Las aspiraciones de consumo asociadas con los símbolos y la idea del mercado –creadas y transmitidas por la publicidad y los medios de comunicación– estarían haciendo posible una *democracia de ilusiones*, donde todos son iguales porque tienen las mismas ilusiones y no porque tienen las mismas oportunidades. La radio y la televisión han construido un Perú simultáneo, que facilita la rápida circulación de símbolos e imágenes asociadas con el mercado, y particularmente con el consumo de productos a los que tiene acceso sólo una pequeña parte de la población.

La definición de la igualdad exclusivamente en términos de la competencia individual en el mercado y la identificación del mercado con la sociedad civil plantean restricciones al proceso de democratización de la sociedad peruana. Además de la posibilidad de un pleno desarrollo individual, la democratización implica la participación activa de la ciudadanía en organizaciones y otros sujetos colectivos. Conviene advertir que estos procesos colectivos no se contraponen en modo alguno con aquellos de afirmación personal individual. Un claro ejemplo de esto es la participación de las mujeres en los comedores populares, en donde la acción colectiva en la organización se articula con la participación individual adecuada a las circunstancias particulares de cada una de ellas.

La sociedad civil no es la suma de individuos atomizados ni tampoco de agentes productivos considerados individualmente, es decir, no es el mercado. Debido a que el mercado es fundamentalmente un espacio en donde se compite para obtener beneficios y, por lo tanto, un ámbito de desigualdad, la identificación de la sociedad civil con el mercado dificulta el desarrollo de las nociones de bien común y de interés general, necesarias ambas para reducir las desigualdades extremas.

## La sociedad civil en el Perú

Hacer que la democracia funcione efectivamente es una tarea de toda la sociedad y no sólo de la estructura política formal del país. Cuando se quiebran las estructuras y las jerarquías sociales tradicionales, la sociedad se recompone en la acción, desde sus propias bases y, muchas veces, a pesar del Estado (paradójicamente, esto último podría considerarse, desde la perspectiva de la sociedad civil, como algo profundamente democrático).

En el Perú de los noventa pareciera que la gobernabilidad se está reconstruyendo desde la población, que está generando sus propios espacios e instancias para resolver los problemas de buen gobierno, al menos en los ámbitos que la afectan de manera más inmediata y directa. Entre estos espacios alternativos es posible identificar a la participación en los gobiernos locales, las organizaciones de servicio social, las asociaciones vecinales, las organizaciones de sobrevivencia, y las formas alternativas de resolver conflictos y hacer justicia.

Esta nueva dinámica social se puede apreciar claramente en situaciones de emergencia, cuando se hace necesario enfrentar el hambre, la desocupación y la violencia, y también cuando en el interior del país la conciencia regionalista se materializa en iniciativas para promover los intereses locales. Se espera poco del Estado, y eso hace posible una regeneración de la sociedad civil desde abajo que, ante el abandono de las instituciones estatales, va planteando sus exigencias y encontrando sus propias soluciones.

**La sociedad civil configura el espacio de las asociaciones humanas voluntarias, es decir, aquellas que no son resultado de la coerción, y está constituida por las redes organizativas que ocupan este espacio.** La sociedad civil es el campo de interacción situado entre el Estado y las actividades estrictamente económicas. La sociedad civil está constituida por diversas formas asociativas –que abarcan desde los vínculos de intimidad (especialmente la familia) hasta las formas de comunicación pública, pasando por las asociaciones voluntarias y los movimientos sociales– en donde se puede generar una cultura democrática y modalidades de acción concertada en base a consensos orientados hacia la acción.

**Familia y juventud.** En el ámbito íntimo de la **familia** se aprecian contradicciones y deficiencias en el ejercicio de la autoridad, una de cuyas manifestaciones es la ausencia paterna -que ha adquirido en la actualidad niveles alarmantes-, particularmente en los hogares de bajos ingresos. La autoridad se supone masculina, pero no está presente, y a quien la ejerce realmente -la mujer- no se le reconoce socialmente como principal figura de autoridad. Más aún, ante la deserción del padre, *algunas familias llegan incluso a declarar padres muertos allí donde no los hay*, lo que puede considerarse como un esfuerzo para mantener la ilusión de una figura de autoridad paterna que quedaría mellada por el abandono del padre.

La discrepancia entre una situación en la que las mujeres ejercen la autoridad en la familia, pero al mismo tiempo prácticamente no aparecen en la estructura formal del poder en el país, genera tensiones en los jóvenes, quienes encuentran difícil conciliar la autoridad femenina en casa (aunque ésta adopte papeles masculinos) con la presencia de una autoridad claramente masculina en la vida pública. Esto puede llevar al cuestionamiento de normas de comportamiento y de respeto a la autoridad pública, establecidas mediante el ejercicio del poder de maneras que difieren de aquellas a las que están acostumbrados los jóvenes en el ámbito familiar -con carácter predominantemente femenino-, sobre todo en los sectores de medianos y bajos ingresos.

La complejidad de los problemas por los que atraviesa la familia en el Perú es claramente puesta de manifiesto en observaciones recogidas en diversas regiones del país: *las familias no funcionan como grupo, el padre (cuando hay) decide, la madre filtra, el hijo obedece; es terrible ver a hijos de padre desconocido, los niños tienen derecho a un nombre; las relaciones familiares han cambiado y coexisten distintos tipos de familias peruanas -por ejemplo, muchas mujeres son jefes de familia, la familia es casi una microempresa en la que todos los miembros trabajan-, pero hay una notoria ausencia de servicios adaptados a esta diversidad de familias peruanas.*

Esta crisis de la familia, que se inserta en el proceso de desintegración social descrito anteriormente, hace que la **juventud** peruana muestre serios impedimentos para interiorizar normas sociales y para

relacionarse con la autoridad. En la familia, unidad básica de la vida social, se vive la escisión entre el país real y el país formal, y desde allí surgen problemas fundamentales de actitudes y de comportamiento que dificultan la expansión de una cultura democrática.

Las familias están muy dedicadas a la supervivencia cotidiana, por lo que es difícil que puedan darles a sus integrantes perspectivas de mediano o largo plazo. Como consecuencia, los jóvenes urbanos *hijos del cemento* ponen de manifiesto en sus opiniones una contradicción entre la necesidad de asociarse para hacer valer los derechos de cada uno en un horizonte temporal de mediano plazo, y la posibilidad de *salir adelante en la vida luchando solo*, adoptando una actitud reactiva, inmedatista y aun egoísta para enfrentar sus problemas. Se aprecia una tensión entre el individualismo extremo y una valoración de las ventajas de los mecanismos de acción solidarios. Más aún, si bien cada quien siente que debe *jugar su propio partido*, no se percibe la existencia de reglas de juego claramente establecidas. Esto se traduce en dificultades para lograr acuerdos y reglas comunes para la convivencia en las organizaciones juveniles.

La juventud de los años noventa muestra una gran independencia, que frecuentemente llega a la indiferencia, respecto a las formas tradicionales de asociación política identificadas con las generaciones precedentes. Más aún, en última instancia a la juventud parece no importarle mucho quién ejerza el poder o la autoridad, por lo cual podría sentirse identificada, sin mayor problema, con estilos autoritarios de ejercicio del poder político. Al mismo tiempo, los jóvenes son los más optimistas sobre el futuro del Perú, algo que debe ser tomado en cuenta debido a su gravitación en la vida nacional: los menores de 24 años constituyen alrededor del 55% de la población total.

Por otra parte, la carencia de perspectivas de progreso ha motivado la emigración de los jóvenes del campo, en especial de la zona andina, situación que se ha agudizado por la violencia política en los últimos años. De no revertirse este desplazamiento de la juventud, se corre el riesgo de perder el capital humano para el desarrollo en las zonas rurales del país.

**Los movimientos sociales.** Durante el decenio de los setenta, las asociaciones voluntarias y los movimientos sociales que son parte importante de la sociedad civil tuvieron un carácter fundamentalmente popular. Las organizaciones sociales, y particularmente los sindicatos y las asociaciones de pobladores, actuaron en forma reivindicativa y defensiva, sin apuntar hacia la democratización de la sociedad en su conjunto o hacia el desarrollo de la democracia política como objetivos.

Durante aquellos años, la lucha por la democracia de las organizaciones populares tenía, más bien, un carácter instrumental: aspiraba a lograr libertades democráticas para reivindicar sus derechos en mejores condiciones. Más aún, excepto en el nivel de las bases, difícilmente se podía hablar de comportamientos democráticos al interior de las propias organizaciones populares, que tuvieron más bien un corte caudillista y eran manejadas por pequeños grupos de dirigentes.

La insistencia en el carácter netamente popular de la sociedad civil de los años setenta le negó la pluralidad propia de una sociedad civil democrática, que debe incluir a todos los ciudadanos con sus diferentes perspectivas e intereses. A la vez, los movimientos populares y las asociaciones voluntarias -a diferencia de los gremios y colegios profesionales- enfrentaron una serie de obstáculos para institucionalizarse y para obtener reconocimiento legal, lo cual debilitó su presencia en la sociedad civil. Los grandes movimientos sociales que actuaron en el ámbito nacional durante los años setenta -movimientos regionales, sindicales, campesinos y estudiantiles- han cedido paso a una variedad de formas organizativas, que buscan responder de manera funcional a la compleja situación actual del país.

### **La pluralidad de la sociedad civil peruana: nuevo escenario, otros actores**

La participación de nuevos sujetos colectivos y de asociaciones voluntarias, entre ellas las asociaciones empresariales y las organizaciones de sobrevivencia, que se añaden a los actores tradicionales -colegios profesionales, sindicatos, asociaciones regionales y movimientos estudiantiles, entre otros- hace de la actual sociedad civil peruana, tal vez por primera vez en su historia, una **sociedad civil**

**plural**, en la que se admite la existencia de intereses diversos, que representa distintas clases, grupos y sectores de la sociedad.

**Organizaciones populares.** En el ámbito de lo que puede denominarse la sociedad civil popular del Perú actual, la diferenciación entre lo que son asociaciones voluntarias y no voluntarias es algo problemático. En el caso de las organizaciones de emergencia o de supervivencia es difícil hablar de un carácter estrictamente voluntario: allí lo que está en juego son necesidades vitales, las condiciones para la propia existencia. Estas organizaciones se distinguen, por ejemplo, de los sindicatos, que tienen un carácter más voluntario, deliberante y reivindicativo.

Algunas de las organizaciones de la sociedad civil popular surgieron gradualmente a partir de iniciativas de carácter puntual. Por ejemplo, los proyectos para dotar a un pueblo joven o asentamiento humano de un perfil urbano conformado por calles, avenidas, parques, colegios y centros comunitarios requieren derribar viviendas. Al no haber dónde cocinar, surge la necesidad de contar con una olla común durante el proceso de remodelación, que luego se organizaría y se convertiría en un comedor popular.

El carácter de urgencia que marca a las organizaciones populares restringe su capacidad de deliberar y formar consensos. Sin embargo, tanto la proliferación de estas organizaciones como el papel que cumplen en la vida de sus comunidades permiten afirmar que se están convirtiendo en formas estables de asociación, con el objetivo permanente de encarar algunas de las consecuencias más graves de la crisis económica y de la pobreza. Frente a los dos tercios de los encuestados a nivel nacional que afirman no pertenecer a organización alguna, el 10% que aproximadamente alcanza la participación en los comités del Vaso de Leche resulta muy significativo. Además, en Lima Metropolitana alrededor del 5% de los encuestados pertenece también a un comedor popular. Como podría esperarse, el índice de participación femenina en estas organizaciones es muy alto.

Más aún, muchas organizaciones de supervivencia se están transformando en organizaciones reivindicativas y productivas, tal vez

porque en el Perú la situación de emergencia social amenaza con convertirse en algo permanente. El dinamismo y la autonomía de estas organizaciones mostrarían la vitalidad de una sociedad civil que se reconstruye desde sí misma, y que está empezando a configurar un denso tejido organizativo. Por ejemplo, a partir de 1991 se institucionaliza la Federación de Centrales de Comedores Populares Autogestionarios de Lima y Callao, donde a principios de los noventa estuvieron representadas alrededor de 40,000 mujeres organizadas en 1,800 comedores. Más aún, se estima que en el ámbito nacional existían a fines de los noventa entre 10,000 y 15,000 comedores populares.

Estas organizaciones, dirigidas casi todas por mujeres, se están convirtiendo cada vez más en ámbitos de prácticas democráticas y consensuales donde los mecanismos de *solidaridad con los más pobres* funcionan de manera efectiva (por ejemplo, otorgando raciones gratuitas). Están pasando a ser, además, interlocutores y actores privilegiados que canalizan programas de emergencia y de compensación social, y que gozan del reconocimiento de la población. Sin embargo, estas organizaciones populares no están exentas de problemas, como la desconfianza acerca del manejo de los recursos, que a veces se percibe como *controlado por argollas*, las acusaciones de *favoritismo entre las socias* para obtener beneficios indebidos y el *comportamiento autoritario* que exhiben algunas dirigentes.

Además, se tiene el problema de la manipulación política de estas organizaciones por el gobierno central y los gobiernos locales como nacional. El otorgar lo que se presenta como «favores» -entrega de alimentos para ser utilizados en los comedores populares, recursos financieros de las agencias gubernamentales para pequeñas inversiones en programas de lucha contra la pobreza, contratos de compra por parte del Estado a los pequeños empresarios- ha devenido en una forma de crear clientelas políticas. Las carencias y urgencias hacen que muchas de estas organizaciones de base se vean en la necesidad de solicitar apoyo del Estado para sus programas sociales, lo que las hace vulnerables a la presión política. Se trata de un peligro que va bastante más allá de la simple oferta por parte del Estado de privilegios a cambio de participación en manifestaciones de apoyo al gobierno, de actividades de propaganda política o de votos en las elecciones.

Lo que se tiene ahora es una coerción más directa y humillante, que usa la amenaza de suspender la ayuda para satisfacer las necesidades más elementales como instrumento para dirigir políticamente a las organizaciones populares.

**Sindicatos.** En contraste, se ha podido apreciar un proceso de deterioro y pérdida de influencia de otras organizaciones de la sociedad civil popular, entre las que se encuentran los sindicatos: de las personas encuestadas en el ámbito nacional sólo un porcentaje muy bajo admitió pertenecer a algún sindicato. Como resultado del colapso de la actividad productiva, de los años de recesión, de la eliminación de derechos laborales y de la disminución de la fuerza laboral asalariada, los sindicatos se han vuelto cada vez más marginales y su peso entre los trabajadores ha disminuido. En cierta medida, esto es también consecuencia de su carácter casi exclusivamente reivindicativo y beligerante durante los decenios de los setenta y de los ochenta. Por ejemplo, la trayectoria del Comité Intersectorial de Trabajadores del Estado (CITE) demuestra que la preservación de la estabilidad laboral de los empleados públicos fue prácticamente su único objetivo, y que su comportamiento intransigente y agresivo fue, en última instancia, contra-productivo.

Las reformas del régimen laboral para flexibilizar el mercado de trabajo, unidas a la gran cantidad de personas que buscan empleo, redujeron aún más la influencia de los sindicatos durante el decenio de los noventa e hicieron disminuir notablemente el número de trabajadores afiliados a ellos. Sin embargo, hacia fines del decenio se aprecian intentos por revertir esta situación. Por un lado, algunos sindicatos, particularmente el de trabajadores de la construcción civil que perdieron el derecho a negociar un pliego de reclamos único para su sector, han mostrado una renovada militancia y una actitud combativa en defensa de sus derechos laborales. Por otro lado, una nueva generación de dirigentes sindicales está buscando transformar sus instituciones para convertirlas en interlocutores válidos de los empresarios y al Estado. En estos sindicatos se habla cada vez más de cogestión, de negociación, de diálogo, así como de reconversión y crecimiento de las empresas. Todo esto augura un cambio en el clima para las relaciones entre trabajadores y empresarios. Está por verse si esta combinación



de confrontación y de colaboración en diferentes sectores llegará a repercutir en mayores beneficios para los trabajadores.

Como resultado de todos estos cambios es posible señalar que, en general, durante el decenio de los noventa las organizaciones populares y los sindicatos se encuentran fragmentados y empiezan a modificar su relación con el Estado. Si bien se mantiene una relación de confrontación en algunos ámbitos de la vida laboral, en otros casos se ha pasado a una relación sobre la base de propuestas para resolver problemas específicos, iniciativas puntuales y gestiones concretas.

**Mundo agrario: comunidades, rondas y gremios.** Esta situación se da también en el caso de las **rondas campesinas**, de los **comités de apoyo para el retorno de los desplazados** a sus lugares de origen o de las **organizaciones de mujeres** en zonas de emergencia, como Ayacucho, que se relacionan con el Estado en términos de exigencias y propuestas puntuales. El hecho de que estas organizaciones estén dedicadas, casi exclusivamente, a resolver las urgencias de sus propios integrantes plantearía limitaciones a sus posibilidades de permanencia, autonomía e institucionalización y a la ampliación de su ámbito de influencia.

En las zonas rurales, particularmente en la región andina, persiste una forma primigenia de organización social: **la comunidad campesina**. A pesar de las dificultades que enfrenta y lo precario de la situación económica de la mayoría de ellas, ésta sigue siendo una forma de organización de la vida y el trabajo de un importante sector de la población rural. A pesar de que un alto porcentaje de los jóvenes emigra hacia las ciudades (algunos definitivamente y otros por algún tiempo) y de los conflictos entre generaciones, los rasgos que distinguen a las comunidades -solidaridad, ayuda mutua, trabajo colectivo y democracia interna- les han permitido permanecer como una entidad autónoma que ha mantenido sus propias tradiciones culturales. Muchas de las características de las comunidades campesinas se han proyectado en las formas organizativas que quienes migran a las ciudades han desarrollado para integrarse a la vida urbana. La comunidad campesina se ha constituido, particularmente en el proceso de la lucha por la tierra a lo largo del presente siglo, en un interlocutor válido frente a los demás actores sociales, y en especial el Estado.

Los grandes gremios –Confederación Nacional Agraria (CNA), Confederación Campesina del Perú (CCP), Organización Nacional Agraria (ONA)– que surgieron en las décadas de los setenta y ochenta han sido sustituidos progresivamente por organismos de carácter local, zonal y subregional, como los comités centrales de caseríos o comités de desarrollo de caseríos, las federaciones zonales o comités de productores y las rondas campesinas que han venido perdiendo su relación orgánica e ideológica con las grandes centrales agrarias.

La liberalización económica puesta en marcha por el gobierno actual implica que el Estado deja de intervenir directamente en la promoción de las empresas asociativas, en la comercialización de productos agropecuarios, en la determinación de precios y en la provisión de crédito agrario. Algunas de estas funciones deberán ser asumidas por los propios productores asociados en empresas privadas, comunales o multicomunales. Esto lleva a que las organizaciones gremiales del campo –que fueron construidas sobre la base de enfrentamientos con el Estado o de las concesiones que éste pudiese otorgar– se estén transformando progresivamente para articularse de una manera menos conflictiva con el Estado. El retiro de la presencia del Estado en el ámbito rural está reorganizando y rearticulando a la sociedad civil rural, a la que ha llevado a plantear nuevas formas de relacionarse con el Estado y con las demás instituciones de la sociedad peruana.

***Gobiernos locales y sociedad civil.*** En el comportamiento de la sociedad civil de los años noventa es importante señalar la aparición de nuevos actores, como las organizaciones vecinales que interactúan con los gobiernos municipales. El nuevo dinamismo que han adquirido los gobiernos locales se puede apreciar tanto en las diversas regiones del país como en Lima Metropolitana. La creación de comités distritales de desarrollo, comités interinstitucionales, mesas de trabajo y mesas de concertación, en muchos casos por iniciativa de las autoridades municipales, indica que la sociedad civil se está articulando de manera dinámica con los poderes locales, condición fundamental para la vida democrática. Se ha tomado conciencia de la necesidad de promover la participación de la ciudadanía organizada, ya sea eligiendo dirigentes de organizaciones sociales -muchas veces independientes- para car-

gos municipales, organizando procesos de consulta sobre temas específicos o estimulando la participación directa de los ciudadanos en los asuntos de gestión municipal. Asimismo, se han organizado varias asociaciones de municipalidades para plantear de manera conjunta sus demandas al gobierno central y para dialogar con representantes de las diversas agencias del Estado.

En las zonas urbanas de las diversas regiones del país y de Lima Metropolitana es importante también destacar el activo papel que juegan los colegios profesionales, los clubes de Leones y de Rotarios, entre otras **entidades de servicio a la comunidad**, tanto a través de iniciativas puntuales como de convocatorias a la población en torno a cuestiones de interés común. Es igualmente importante la emergencia de las **asociaciones de padres de familia** y los **comités de aula** en los centros educativos, que asumen papeles de promoción, gestión y dirección en la educación, que antes eran dejados en las manos del Estado o de propietarios privados.

**Gremios empresariales.** Durante el decenio de los ochenta surgieron y se consolidaron en el país varias **asociaciones de empresarios**, que se han convertido en actores e interlocutores autónomos de la sociedad civil. Las organizaciones que representan el punto de vista empresarial en el debate público—la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), la Asociación de Exportadores (ADEX), la Sociedad Nacional de Industrias (SNI), la Asociación de Bancos del Perú, el Instituto Peruano de Administración de Empresas (IPAE), entre otras— juegan actualmente un papel muy importante en el funcionamiento de la sociedad civil peruana y en su relación con el Estado, principalmente a través de eventos como las conferencias anuales de ejecutivos (CADE) que organiza IPAE. Asimismo, las asociaciones de cámaras de comercio han empezado a asumir un papel protagónico en la articulación de demandas y planes de desarrollo en diversas regiones del país.

Está claro que estas organizaciones empresariales no responden a la urgencia de la supervivencia y que, en un sentido preciso, no son estrictamente necesarias para la existencia y subsistencia de las empresas privadas; en esto estriba su naturaleza deliberativa y voluntaria, así como sus posibilidades de autonomía y capacidad para ejercer

influencia. Algunas de ellas, por ejemplo la Confiep, han recibido un significativo apoyo externo para desarrollar sus actividades, lo que les ha permitido superar los escollos y las dificultades asociadas con la creación de una nueva organización. En la actualidad, las organizaciones empresariales pueden tener un papel más efectivo que en el pasado porque ya no tienen que defender la importancia de la propiedad privada y de la actividad empresarial. Esto les permite superar una actitud defensiva y convertirse en interlocutores del gobierno para plantear propuestas de política y defender sus intereses de una manera efectiva.

La presencia de entidades gremiales representativas del sector privado permitió expresar directamente, por primera vez en el Perú, la voluntad de los empresarios de acceder al poder político. En gran medida, esto hizo innecesario el papel de intermediarios entre el empresariado y el Estado que algunos partidos políticos habían asumido anteriormente. El discurso político de las organizaciones gremiales postula, de manera casi explícita, que el Estado debe concebirse como una empresa, a ser administrada con la misma eficiencia con que se supone los empresarios privados manejan las suyas. En forma adicional y como consecuencia, esto los lleva a identificar a la sociedad civil con el mercado.

Sin embargo, al margen de su mayor presencia en el espacio de la sociedad civil, las organizaciones gremiales también enfrentan problemas. Las difíciles condiciones en las cuales se desenvuelve la actividad productiva formal, así como los problemas que enfrenta la política económica gubernamental, exacerban las fricciones que se derivan de los intereses particulares –y no necesariamente convergentes– de los diferentes sectores empresariales.

Las diversas perspectivas de las grandes empresas, por un lado, y de las pequeñas y medianas empresas formales, por otro, generan tensiones adicionales, particularmente en vista de la mayor influencia que tienen las primeras en el gobierno. La percepción de que los gremios empresariales están dominados por las grandes empresas ha hecho optar a muchos pequeños y medianos empresarios por solucionar sus problemas sin recurrir a ellos, lo que resta representatividad a dichas organizaciones gremiales.

Por su parte, los **empresarios informales**, que son considerados un sector importante de la nueva sociedad emergente, están en proceso de identificar sus necesidades e intereses comunes y de gestar formas de organización e institucionalidad propias. Las asociaciones de productores o comerciantes y los pequeños empresarios informales muestran un gran dinamismo, pero parecen privilegiar soluciones individuales a sus propios problemas. Más aún, la relación de los empresarios informales con el frondoso conjunto de disposiciones legales continúa siendo conflictiva, lo que hace que la mayor parte de ellas se mantenga al margen de la legalidad. A su vez, esto dificulta el desarrollo de organizaciones representativas que podrían actuar como interlocutores de otros actores de la sociedad civil y el Estado.

Pese a su pluralidad y al dinamismo de muchos de sus actores, la sociedad civil peruana no llega aún a articularse en forma orgánica y con la autonomía que le permitiría convertirse en un ámbito de democratización, participación y desarrollo de la ciudadanía. El deterioro y la fragilidad de buena parte de las organizaciones que conforman la sociedad civil impiden que surjan interlocutores representativos que puedan plantear, en términos relativamente precisos, las relaciones entre ellos y el Estado. Uno de los grandes problemas es la reticencia de los políticos a un diálogo horizontal y constructivo entre organizaciones populares y entidades públicas. A su vez, esto hace muy difíciles y precarios los procesos de negociación y de concertación, los cuales permitirían conciliar intereses y llegar a acuerdos políticos estables, condición necesaria para el buen gobierno y la gobernabilidad democrática.

### **Liderazgo y acceso al poder político**

En este contexto, no están claros los mecanismos que hacen posible el acceso al poder político desde la sociedad civil. Los problemas y vicisitudes de los partidos políticos, elementos fundamentales del sistema democrático e instancias por excelencia de mediación entre la sociedad civil y el Estado, indican, entre otras cosas, que los partidos han perdido la capacidad de responder a los problemas y demandas sociales de la ciudadanía. Señalan, también, que en la actualidad éstos no serían los principales canales de acceso al poder político.

Por esta razón, la transición desde la sociedad civil hacia la sociedad política se hace extremadamente compleja desde una perspectiva democrática o, por el contrario, quizás extremadamente «simple» en un esquema autoritario. En este último caso se opta por crear una ilusión de «democracia directa» –basada principalmente en la comunicación por medio de la televisión y «legitimada» por medio de encuestas de opinión– que obvia las instancias intermediarias y representativas de la sociedad civil.

El **liderazgo político** surge de distintas formas en los principales ámbitos que conforman la sociedad civil plural en el Perú de los años noventa. La presencia de un gran número de líderes políticos independientes, sin una trayectoria política establecida y sin organizaciones estables que los respalden, muestra claramente las dificultades para vincular de manera orgánica a la sociedad civil con la sociedad política.

En las organizaciones populares no ha existido continuidad entre el liderazgo social y el político: desde la sociedad civil popular no se ha llegado ni se llega, al menos por el momento, al poder político. Más aún, la *ausencia de una élite política chola* es evidente, si bien es posible apreciar esfuerzos para proyectar en la escena política nacional a líderes de organizaciones populares, lo que se refleja en las apreciaciones que se expresan desde el interior del país: *el dirigente social debe convertirse en líder político, que represente su comunidad y sus intereses; así se tendrán procesos políticos democráticos, que funcionen desde abajo hacia arriba y no desde la cúpula hacia abajo.*

Por estas razones, en los años setenta y a principios de los ochenta, el liderazgo político de la sociedad civil popular estuvo depositado en los partidos marxista leninistas, cuyos líderes adoptaron una concepción caudillista. Las organizaciones populares se han caracterizado por tener un liderazgo social casi exclusivamente defensivo, que se ha concentrado en responder a las necesidades básicas de supervivencia, a las presiones y ataques de Sendero Luminoso, a las violaciones de derechos humanos por parte de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, a los recortes de los derechos sociales y a la delincuencia común. Por otra parte, pese al papel fundamental que desempeñan las mujeres en las organizaciones de la sociedad civil, su pre-

sencia y gravitación en la vida política nacional –salvo excepciones individuales– es todavía muy limitada.

En contraste, las organizaciones y gremios empresariales han podido hacer la transición entre el liderazgo social y el político. Por ejemplo, el movimiento político Libertad, que encabezó Mario Vargas Llosa, logró movilizar, por primera vez de modo explícito, a los grandes sectores empresariales del país y, pese a que Vargas Llosa perdió las elecciones, las tendencias políticas que él representaba se hicieron presentes en el gobierno del ingeniero Alberto Fujimori a través de la participación de empresarios en el gabinete (y sobre todo en el Ministerio de Economía y Finanzas). Si bien las relaciones entre el poder político y el empresariado en el Perú han sido siempre de cooperación y de conflicto, en los últimos años se ha podido apreciar –principalmente a través de la participación directa de los empresarios en el gobierno– que la cooperación (que para algunos es *subordinación*) de los empresarios con el poder político ha alcanzado niveles muy altos.

Una mayor institucionalidad de la sociedad civil permitiría hacer frente a las deficiencias de liderazgo político que han caracterizado al Perú a través de su historia. La falta de continuidad entre las organizaciones de la sociedad civil y las instancias políticas, que crean problemas de representatividad para los líderes políticos; el caudillismo y el personalismo, que impiden el desarrollo de instituciones y generan inestabilidad; y la necesidad de un ejercicio responsable y transparente del poder hacen necesaria una nueva concepción del liderazgo político en el Perú de los años noventa. El recambio generacional en el liderazgo social o político empieza a manifestarse sólo recientemente, y no en la magnitud que correspondería a los cambios en la estructura demográfica. El desprestigio de los líderes políticos ha llevado a buena parte de la juventud a mostrar desinterés y escepticismo respecto de la actividad política y el sector público.

Entre otras cosas, esto implica que para avanzar hacia el buen gobierno y la gobernabilidad democrática en el Perú, *los caudillos autoritarios deben ceder paso a los líderes que potencian a otros*, que sean capaces de articular las diferentes perspectivas y aspiraciones de la sociedad peruana en una visión compartida del futuro, que apo-

yen la emergencia de otros líderes, que compartan el poder y sepan delegar funciones, y que actúen con energía pero sin arbitrariedad.

## Los medios de comunicación

Un último aspecto de importancia para el desarrollo de la sociedad civil se refiere a su articulación con los **medios de comunicación masiva**, que, además de sus funciones de información y de entretenimiento, deben ser también espacios de discusión, de orientación de la opinión pública y de apoyo a la formación de consensos que hagan posible la acción común. En este sentido, la televisión ocupa una posición privilegiada, seguida por la radio y luego por la prensa escrita.

Sin embargo, un alto porcentaje de ciudadanos en el Perú parece dudar de lo que la televisión y los demás medios de comunicación dicen o muestran. Prueba de ello serían el virtual empate entre el Sí y el No en el referéndum sobre la Constitución de 1993 y el triunfo de Alberto Fujimori frente a Mario Vargas Llosa en las elecciones de 1990, resultados que se lograron pese a una intensa campaña en los medios de comunicación a favor del Sí en el primer caso y a favor de Vargas Llosa en el segundo.

En los últimos años, esta tendencia no ha hecho sino agravarse. Particularmente en lo que hace a la televisión. El grado de influencia del Estado respecto de lo que llega a salir al aire ha hecho que la suspicacia de la población llegue a niveles no vistos anteriormente. La publicidad del Estado juega un papel particularmente pernicioso en la medida en que se distribuye de manera selectiva en función de la línea política de los medios —en el primer semestre de 1999 el Estado encabeza la inversión publicitaria en los medios con alrededor de 30 millones de dólares—. Igualmente, y más grave aún, las acciones de instituciones e individuos ligados al gobierno dirigidas a intimidar a la prensa crítica o simplemente a desactivarla.

Esto ha profundizado una percepción y una realidad comunicativa distintas: más allá de las organizaciones de la sociedad



civil y de los medios de comunicación, los espacios alternativos donde se estaría formando opinión y generando consenso serían los «micros» y las «combis», los mercados, y hasta la procesión del Señor de los Milagros.

Por esta razón, es muy importante distinguir entre lo que es presencia política en los medios de comunicación, sobre todo cuando se difunden resultados de encuestas de opinión, y lo que es la credibilidad, solvencia o legitimidad política desde el punto de vista de la ciudadanía. La información de las encuestas -que frecuentemente se presenta como si la «opinión pública» fuera algo tangible y categórico- no constituye fuente de legitimidad política. Las encuestas registran las opiniones de una muestra representativa de la población en un momento determinado, opiniones que generalmente se emiten sin mayor conocimiento o reflexión sobre el asunto materia de la encuesta. Dichas opiniones pueden variar al recibir mayor información, al considerar y examinar los temas detenidamente o simplemente con el transcurrir del tiempo.

Para garantizar el buen gobierno y la gobernabilidad democrática, el apoyo de la sociedad civil a los líderes políticos debe expresarse, no tanto a través de niveles de aprobación en encuestas de opinión, sino por medio de canales institucionalizados y mecanismos formales, como las elecciones periódicas, las consultas populares y las manifestaciones de apoyo del Parlamento y los concejos municipales al Poder Ejecutivo. Estos canales y mecanismos deben operar conforme a reglas claras y estables, definidas de antemano, que no estén sujetas a modificaciones arbitrarias y que sean respetadas por todos, especialmente por quienes ejercen el poder político.

## **MODERNIZACIÓN ECONÓMICA Y MERCADO**

El Perú ha venido experimentando un proceso de transformación económica que se ha desarrollado en forma lenta y desigual a lo largo de los últimos decenios. Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta mediados de los años sesenta, el crecimiento económico se sustentó principalmente en la exportación de productos primarios y en la inversión extranjera, al mismo tiempo que se limitó la intervención estatal en la economía y se mantuvo la disciplina fiscal y monetaria.

Durante este período prevaleció una estructura agraria tradicional, y empezaron a acelerarse el crecimiento demográfico y las migraciones hacia las ciudades, particularmente a Lima. Las crecientes demandas sociales pusieron en evidencia las limitaciones de la estrategia de desarrollo, que estuvo basada en la exportación de productos primarios y se insertó en una estructura social y política excluyente.

Esta estrategia no resolvió los problemas que generaron la dualidad entre un pequeño sector moderno y un gran sector tradicional marginado de la economía de mercado, las enormes desigualdades en la distribución del ingreso, la extrema pobreza en las zonas rurales y la vulnerabilidad de la economía peruana a los cambios en el entorno económico, particularmente aquellos vinculados al deterioro de los términos de intercambio entre los productos primarios de exportación y las manufacturas importadas.

### **La industrialización por sustitución de importaciones**

En 1959 la Ley de Promoción Industrial señaló un cambio fundamental en la estrategia de crecimiento económico, que se desplazó desde la exportación de productos primarios hacia la industrialización por sustitución de importaciones. En el transcurso del decenio de los sesenta, esta ley se complementó con varias disposiciones sobre aranceles de aduana y restricciones a la importación. En 1970 la Ley General de Industrias consagró la estrategia sustitutiva de importaciones. Esta ley estableció una serie de categorías de productos industriales a los cuales se dio protección arancelaria, y creó una serie de instrumentos de política para influir en las decisiones de las empresas.

Este cambio de estrategia se justificó en base a las expectativas de modernización asociadas al proceso de industrialización, a las posibilidades de aumentar el nivel tecnológico de la actividad productiva y a la percepción, generalizada entonces en América Latina, de que la simple exportación de productos primarios llevaba, en un contexto de deterioro de los términos de intercambio, al estancamiento económico sin posibilidades de crecimiento autónomo. Los instrumentos principales para poner en práctica la estrategia de industrialización por

sustitución de importaciones fueron la protección arancelaria y el financiamiento en condiciones preferenciales (créditos subsidiados), que estuvieron acompañados por una mayor intervención estatal en prácticamente todos los ámbitos de la economía.

La concepción inicial de la estrategia, que se puso en práctica durante los decenios de los sesenta y los setenta, suponía que luego de algunos años las industrias nacionales surgidas al amparo de las políticas proteccionistas estarían en condiciones de competir con los productos importados y en el mercado internacional. Esto habría permitido a esas industrias generar utilidades que se canalizarían hacia el ahorro y la inversión, con la que se alimentaría así un proceso de acumulación y crecimiento sostenido que, a su vez, iría profundizando la sustitución de importaciones hasta llegar a producir bienes de capital en condiciones competitivas.

De esa forma se justificó el otorgar beneficios excepcionales –supuestamente temporales– a los inversionistas industriales, tanto de origen peruano como extranjero. Los convenios de integración subregional, en particular el de creación del Pacto Andino, se orientaron hacia el establecimiento de un mercado más amplio para facilitar el proceso de sustitución de importaciones utilizando, entre otros instrumentos, el arancel externo mínimo común.

### **La protección industrial, el Estado y las exportaciones**

La protección a la industria nacional llevó a un aumento en el precio de los productos manufacturados en relación con el de los productos agropecuarios, lo que generó una transferencia de recursos del campo a la ciudad. Para financiar la caja fiscal y mantener los subsidios a la industria, los sucesivos gobiernos recurrieron también a impuestos a las exportaciones de productos primarios. Además, en prácticamente todas las ramas de la industria surgieron estructuras oligopólicas, que contribuyeron a mantener elevados los precios de los productos manufacturados.

La concepción prevaleciente de lo que debería ser una estrategia de desarrollo y la forma en que se diseñaron y ejecutaron las polí-

ticas gubernamentales -incluidos los controles de precios, el acceso al crédito en condiciones preferenciales, los aranceles y las restricciones a las importaciones, las estructuras tributarias y la legislación laboral- hicieron que el comportamiento lógico o «racional» de los empresarios fuera negociar con los funcionarios públicos, con el fin de obtener el mayor número posible de ventajas y prerrogativas del Estado. Si bien no es posible generalizar este comportamiento a todos los sectores y empresas industriales, esto fomentó la corrupción y distorsionó los instrumentos de política diseñados originalmente para promover la modernización industrial y el desarrollo económico.

El resultado fue que todos los peruanos, desde los consumidores de productos industriales hasta los campesinos y los exportadores, solventaron la expansión de una estructura industrial que creció en base al apoyo del Estado y que no llegó a convertirse en motor del crecimiento económico. *Los industriales fueron los hijos predilectos del Estado.*

Esta situación contrasta con lo que sucedió en otros países cuya estrategia de despegue económico incorporó un componente significativo de industrialización por sustitución de importaciones (por ejemplo, los países del Sudeste Asiático). En el Perú, en vez de disminuir la protección y los subsidios gradualmente y de promover la competencia entre empresas para sustituir eficientemente las importaciones y aumentar las exportaciones, las políticas de industrialización por sustitución de importaciones generaron una relación de dependencia mutua entre los empresarios y los funcionarios del Estado.

A partir del decenio de los setenta, el Estado expandió rápidamente sus funciones, el número de dependencias gubernamentales creció en forma explosiva y se multiplicaron los funcionarios públicos. Se nacionalizaron empresas extranjeras, se crearon nuevas empresas públicas y el Estado se hizo cargo de un buen número de empresas privadas que quebraron. Al carecer el Perú de una tradición de servicio civil y de funcionarios públicos especializados e independientes, este crecimiento acelerado del Estado llevó al desorden en la aplicación de normas legales y a la arbitrariedad en el ejercicio de la función pública. Sin embargo, al mismo tiempo la expansión del Estado

tuvo un efecto positivo porque hizo llegar, por primera vez en muchos casos, servicios estatales y obras públicas a los rincones más apartados del país.

Por otra parte, la inexistencia de un Poder Legislativo en este período hizo posible que se dictara un gran número de leyes por decreto y que se creara un frondoso, complejo y contradictorio conjunto de normas legales -muchas de ellas destinadas a favorecer a grupos específicos- que estimuló la arbitrariedad en el ejercicio del poder político y administrativo. Además, al crear un sistema en el que los beneficios que se otorgaban a las empresas dependían, en gran medida, de las decisiones administrativas que tomaban los funcionarios públicos (cuyos sueldos eran relativamente bajos), este conjunto de normas legales y administrativas permitió que se extendiera y generalizara la corrupción.

Paralelamente a este proceso de sustitución de importaciones iniciado hacia fines del decenio de los cincuenta, las exportaciones primarias peruanas -azúcar, algodón, cobre, plata, plomo, zinc, harina de pescado y, más tarde, petróleo- mantuvieron su dinamismo y generaron las divisas que permitieron importar los bienes de capital y los productos intermedios que demandó el proceso de industrialización sustitutiva.

Más aún, al contarse con una base muy diversificada de productos primarios de exportación se produjo una falsa sensación de seguridad en los empresarios, políticos, académicos y funcionarios públicos, para quienes era muy improbable que los precios y la demanda de toda la amplia gama de productos de exportación disminuyeran al mismo tiempo y que, aun considerando el gran aumento de las importaciones, se generara una crisis de balanza de pagos. No obstante, el deterioro de los términos de intercambio y la brusca disminución de las exportaciones de algunos productos (por ejemplo, la harina de pescado y el mineral de hierro) a principios del decenio de los setenta, unidos al impacto de la política cambiaria y al relajamiento de la disciplina fiscal, llevaron a una crisis tal unos años más tarde.

La respuesta del gobierno fue aumentar las medidas proteccionistas y restringir el acceso y el uso de la moneda extranjera y luego

flexibilizó estas restricciones hacia fines de los años setenta, cuando mejoró la situación de la balanza de pagos (principalmente por efecto del aumento de los precios de los productos mineros, las exportaciones de petróleo y el impacto de la austeridad fiscal). Sin embargo, esta crisis no generó -como sucedió en otros países, como Colombia y Corea del Sur- una fuerte presión para poner en práctica políticas tendientes a promover la exportación de productos industriales, que tuvieran mayor valor agregado que los productos primarios tradicionales y un mercado internacional más atractivo.

### **Liberalización, inconsistencias e informalidad**

Durante el período 1980-1990, que coincidió con el retorno a la democracia luego de 12 años de gobierno militar, no se alteró en lo fundamental el tipo de vinculación establecida entre los sectores productivos y el Estado. A un período de liberalización comercial relativa a principios del decenio siguió otro de medidas proteccionistas y restrictivas, que se acentuaron a partir de 1985. Los esfuerzos por promover exportaciones no tradicionales mediante subsidios fiscales y financieros no llegaron a rendir frutos, principalmente debido a las fluctuaciones de la tasa de cambio y a la incertidumbre que esto generó entre los empresarios. El endeudamiento externo, que venía aumentando significativamente desde principios de los setenta, continuó su carrera ascendente no obstante la actitud beligerante que adoptó el gobierno de Alan García frente a los acreedores; hacia 1990 la deuda externa había superado los 20,000 millones de dólares.

Las inconsistencias gubernamentales en el manejo de la política macroeconómica durante este período y, sobre todo, sus políticas heterodoxas y populistas, llevaron al virtual colapso de la economía peruana. La hiperinflación resultante no sólo trastrocó el precario orden económico existente, sino que -unida al terrorismo de Sendero Luminoso- creó una situación de inseguridad y desorden intolerable para todos los peruanos. Uno de sus resultados fue la contracción de la inversión privada, que agudizó aún más la precaria situación económica y que, unida a la reducción de la inversión pública y el aislamiento de la comunidad financiera internacional, socavó profundamente las bases del crecimiento económico del país.

El Estado peruano continuó expandiéndose hacia fines del decenio de los ochenta, cuando ya la escasez de recursos, producto de la crisis económica y el aumento de la inflación, era evidente. Esto llevó a la desintegración del aparato estatal, que se volvió incapaz de cumplir con muchas de sus funciones esenciales, como el mantenimiento del orden público y la provisión de servicios sociales básicos. Los bajos sueldos y el clientelismo político llevaron a una corrupción generalizada y al rechazo de la población a lo que se percibía como un Estado parasitario. La recaudación tributaria y el gasto público se redujeron en esos años a su más mínima expresión, la participación directa del gobierno en las actividades productivas decayó notablemente y –al extenderse la informalidad– se perdió la capacidad de regular y orientar el desempeño económico del Perú.

Puede apreciarse entonces que la modernización productiva en el Perú ha avanzado de manera desequilibrada e irregular, con pausas y retrocesos. Tuvo lugar en el contexto de un agotamiento de las formas de acumulación económica, centradas inicialmente en la exportación de materias primas, luego en la sustitución de importaciones y la transferencia de excedentes del campo a la ciudad y, posteriormente, en el endeudamiento externo. El explosivo crecimiento demográfico que se inició en el decenio de los cincuenta, sumado al empobrecimiento generalizado de los últimos años, hace muy difícil la tarea de generar excedentes económicos que, además de permitir mejorar las condiciones de vida de los peruanos, puedan canalizarse hacia el ahorro y la inversión productiva.

Como se mencionó anteriormente, a partir del decenio de los ochenta una de las consecuencias de la crisis de los procesos de acumulación económica ha sido la expansión del sector informal en las actividades productivas y de comercio, caracterizada por la proliferación de pequeñas y microempresas, la escasa inversión por puesto de trabajo, la baja productividad y el uso de tecnologías generalmente rudimentarias. Además, la mayoría de las actividades del sector informal se realiza al margen de las estructuras legales vigentes, debido principalmente a la maraña de complejas regulaciones y disposiciones que hacen prácticamente imposible actuar dentro de la ley.

Si bien los estimados varían considerablemente, es claro que cerca de las tres cuartas partes de peruanos en edad de trabajar lo hacen en pequeñas y microempresas, casi todas del sector informal. Además, se estima que una tercera parte de la población dedicada al agro trabaja en pequeñas unidades productivas que tienen un bajo nivel tecnológico y de productividad.

## **Mercado, Estado y desarrollo**

En la actualidad el Perú se encuentra aún en la búsqueda de un nuevo patrón de acumulación, capaz de generar el ahorro interno que, complementado con financiamiento externo, alimente un proceso de crecimiento económico sustentable en el mediano plazo. Además de estabilizar la economía mediante la reducción de la inflación, eliminar el déficit fiscal e impulsar la liberalización, las reformas de política económica puestas en marcha por el gobierno del ingeniero Alberto Fujimori a partir de 1990 tuvieron como objetivo declarado instaurar la plena vigencia de un sistema productivo que se rijan, en forma prácticamente exclusiva, por la lógica del mercado.

Estas reformas fueron planteadas como condición previa para la reinserción del Perú en el sistema financiero internacional luego del aislamiento a que llevaron las políticas del gobierno de Alan García, y han recibido el apoyo entusiasta del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. El grado de identificación del gobierno actual con el punto de vista de estas organizaciones llegó a ser tal que el Presidente de la República se calificó a sí mismo como «fondomonetarista» durante una visita del director general del FMI al Perú.

De acuerdo con los planteamientos iniciales del gobierno, el funcionamiento del libre mercado por sí solo debería acelerar el proceso de modernización productiva y llevar a una economía eficiente, competitiva y capaz de insertarse adecuadamente en el nuevo contexto internacional. La idea central de las reformas era dejar la producción de bienes y servicios exclusivamente en manos de los empresarios privados, reorientando la acción del Estado hacia la provisión de infraestructura física y social y minimizando su intervención en la regulación, la promoción y la orientación de la economía.



Sin embargo, durante la segunda mitad del decenio de los noventa una serie de medidas y políticas dieron señales contradictorias por parte del gobierno. Marchas y contramarchas en los procesos de privatización, intervenciones directas del gobierno para establecer precios y modificar aranceles en beneficio de sectores específicos y el rescate selectivo de algunas empresas privadas en situación de quiebra causaron confusión y demostraron que la adhesión a una filosofía de libre mercado fue algo «pragmático» en el sentido de conveniencia temporal. Además, la renuencia a regular el uso de tarifas predatorias como instrumento de competencia, así como la timidez para controlar el comportamiento monopolístico de las empresas de servicios públicos privatizadas, sembraron desconcierto entre quienes no consideran que libre mercado es equivalente a dejar que impere «ley de la selva» en el mercado.

Una prolongada recesión, la crisis de los sectores productivos y el debilitamiento de todo el sistema financiero a fines de los noventa obligaron al Estado a intervenir para evitar un desastre económico de proporciones mayores. Si bien estos problemas tuvieron en gran medida detonantes externos -el fenómeno del Niño, la crisis asiática, el colapso de la economía de Rusia, la devaluación del real en Brasil-, el manejo de la política económica y el triunfalismo del gobierno no permitieron tomar las medidas adecuadas para amortiguar el impacto de una situación externa desfavorable. Como consecuencia, y en contraposición con el discurso de libre mercado, el gobierno tuvo que abrir una tras otra líneas de crédito para liberar a los bancos de sus carteras de préstamos deficientes, para ayudarlos a refinanciar a sus empresas deudoras, para capitalizar a las empresas privadas con un patrimonio exiguo y con deudas elevadas y también para facilitar préstamos de capital de trabajo a las empresas exportadoras. Además, la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) tuvo que intervenir directamente para rescatar un banco quebrado y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) se vio forzada a otorgar facilidades extraordinarias para que las empresas paguen sus impuestos.

Además del tejido de relaciones sociales mencionado anteriormente, para que el mercado asigne recursos en forma eficiente es necesario que los agentes económicos –consumidores, empresas pro-

ductoras de bienes y servicios, inversionistas, trabajadores, entre otros—dispongan de la información adecuada sobre el funcionamiento y las señales de los diferentes mercados (bienes, servicios, trabajo, capitales, tierras, tecnología) para tomar decisiones.

El funcionamiento del mercado, por sí solo, no corrige las asimetrías que existen en el acceso a la información y en la capacidad para procesarla: más bien las acentúa; para que aquél opere como un eficiente asignador de recursos, es necesario establecer un marco de regulaciones, normas, leyes y organizaciones que atenúen estas asimetrías, promuevan la competencia y eviten la concentración de poder monopólico, el fraude y el uso de información privilegiada que ponen en desventaja a unos agentes frente a otros. No obstante los esfuerzos de algunas agencias gubernamentales que promueven la competencia leal y regulan los monopolios privados, entre las cuales es posible encontrar *islas de excelencia administrativa en un mar de mediocridad del sector público*, la ausencia de una participación más activa de parte del Estado en este campo ha dado lugar a reclamos y dudas por parte de representantes del sector privado.

Algunos empresarios se quejan de que existe una discriminación en favor de los inversionistas extranjeros: *queremos que a los empresarios nacionales nos traten como extranjeros* es un reclamo que se escucha con frecuencia. Además, existen fuertes críticas por falta de transparencia en ciertos procesos de privatización (la cuestionada quiebra de AEROPERÚ a los pocos años de su privatización es un claro ejemplo) y en la adjudicación de licitaciones para obras públicas, sobre todo de pequeña y mediana escala. Sin embargo, los inversionistas extranjeros tienen también serias dudas sobre el funcionamiento de las reglas de mercado, particularmente en lo que se refiere al Poder Judicial y específicamente a la sala especializada en asuntos tributarios y aduaneros. La desconfianza en el sistema judicial peruano hace que la mayoría de los inversionistas extranjeros planteen mecanismos de arbitraje internacional para resolver posibles conflictos, con lo que buscan sustraerse a la jurisdicción de las cortes nacionales.

Es preciso ocuparse de estos reclamos y estas dudas. Para existir, la discriminación no necesita ser activa, en el sentido de favorecerse explícitamente el desarrollo de unos sectores y empresarios

en desmedro de otros. Puestos ante la apertura de la economía nacional, no todos los sectores parten de las mismas condiciones de conocimiento operativo y capacidad de competir. La sola ausencia de mecanismos tendientes a disminuir los efectos y la prolongación de estas disparidades puede ser entendida como una actitud discriminatoria en sí. Asimismo, la falta de reglas claras sobre el uso de información privilegiada, particularmente cuando funcionarios gubernamentales se trasladan al sector privado y negocian con el Estado, tiene un efecto pernicioso sobre la transparencia y el buen funcionamiento del mercado. Por lo tanto, no corresponde al Estado el mero *dejar hacer*. *El mercado no consiste en operar de acuerdo la ley del más fuerte ni del más “vivo”*.

Un discurso público que privilegia la libertad de mercado combinado, cada vez más frecuentemente, con intervenciones estatales puntuales, improvisadas y frecuentemente interesadas, ha llevado a fines de los noventa a una situación confusa e incierta para la mayoría de los agentes económicos. Las contradicciones entre las políticas sectoriales, entre éstas y la política macroeconómica y las continuas intervenciones del Presidente de la República para cambiar las reglas del juego económico han desdibujado cualquier semblanza de «modelo» económico que tuvieron las reformas adoptadas durante los dos gobiernos del ingeniero Alberto Fujimori. La carencia de una concepción estratégica y coherente de los papeles que deben jugar el Estado, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo de la economía peruana, así como la improvisación y la arbitrariedad –disfrazadas de «pragmatismo»–, han llevado a una situación de desconcierto y desconfianza generalizada.

Las limitaciones de las políticas gubernamentales se aprecian claramente en el ámbito de la conservación del medio ambiente. En este campo la regulación estatal del funcionamiento del mercado es imprescindible para el manejo sustentable de los recursos marinos, forestales, hídricos de suelos, entre otros, y para evitar el efecto nocivo de la contaminación ambiental. Los sistemas de regulación pueden ser diseñados de tal forma que incorporen incentivos de mercado y mecanismos de competencia, pero en última instancia el Estado tiene la responsabilidad de velar por la conservación del medio ambiente y los intereses de las generaciones futuras. Las contradicciones

existentes entre las políticas ambientales (que apuntan hacia el uso sustentable de los recursos naturales), la política macroeconómica (que privilegia el funcionamiento del libre mercado) y las medidas de política sectorial (que en su mayoría carecen de una orientación clara y definida) demuestran la confusión y el desorden que existe en las políticas y la estrategia de desarrollo a fines del decenio de los noventa.

Por otra parte, además de las acciones gubernamentales encaminadas a lograr que el mercado funcione como un eficiente asignador de recursos, el Estado tiene la responsabilidad de proporcionar una visión de futuro para el país y de establecer un marco estratégico para articular las acciones de quienes participan en la tarea del desarrollo nacional, incluidas las empresas privadas. La estabilidad monetaria, cambiaria o fiscal no promueve por sí sola el desarrollo. Además del marco indispensable que ella proporciona, se precisa de un modelo efectivo de acumulación y modernización productiva que potencie la competitividad del país en la economía mundial. El hecho de que nuestros principales productos de exportación sigan siendo materias primas es una llamada de atención en este sentido. Seguimos con una economía como la de los años sesenta a pesar de que, como consecuencia de los vertiginosos cambios en la tecnología, en los patrones de consumo y en la estructura productiva mundial el peso relativo de estos productos en el comercio internacional es cada vez menor y el deterioro de los términos de intercambio entre los precios de las materias primas que exportamos en relación a las manufacturas que importamos es cada vez más pronunciado.

*El futuro del Perú no se vende en el mercado.* Esto implica la necesidad de establecer instituciones y mecanismos de planeamiento estratégico del desarrollo que, sin caer en la tentación del dirigismo estatal, deben ser capaces de movilizar talentos, iniciativas y voluntades en todos los niveles, desde el local hasta el nacional. En vez de un ministerio o de una entidad planificadora centralizada en el gobierno, que ha sido la solución tradicional a este problema, se trata de establecer redes flexibles y adaptables de unidades de planeamiento y gestión estratégica en la administración pública, en el sector privado y en las organizaciones de la sociedad civil. Esto llevaría a distribuir por todo el país la capacidad de realizar actividades como el diseño y la

evaluación de proyectos de inversión pública, la identificación de oportunidades para expandir actividades productivas y la puesta en práctica de medidas para mejorar la eficiencia de las organizaciones de la sociedad civil. La difusión de capacidades de planeamiento y gestión estratégica facilitaría enormemente el proceso de modernización de la sociedad peruana.

### **Modernización productiva, globalización, empleo y democratización**

Los avances tecnológicos de los últimos decenios -particularmente en los campos de microelectrónica, telecomunicaciones, biotecnología y nuevos materiales-han generado un nuevo contexto internacional para el desarrollo de las actividades productivas que, unido a los procesos de liberalización comercial, tiene un profundo impacto en los mercados laborales. Este impacto tiene lugar tanto en los países industrializados –en los que la amenaza del desempleo estructural está alterando profundamente las relaciones entre los empresarios, los trabajadores y el Estado– como en los países en desarrollo, en los cuales el imperativo de la eficiencia productiva para competir en el mercado internacional (que frecuentemente empuja hacia el ahorro de mano de obra) contrasta con la demanda de empleo por parte de quienes ingresan a la fuerza de trabajo.

Por otra parte, la globalización financiera impone limitaciones a la posibilidad que tiene el Estado de gravar las rentas asociadas al capital. Esto dejaría a los gobiernos con la poco atractiva opción de aumentar en forma desproporcionada los impuestos a las rentas del trabajo. La creciente movilidad del capital reduce la capacidad de las autoridades tributarias en los países en desarrollo para recaudar impuestos a las rentas del capital y de obtener recursos de esta fuente para financiar los programas sociales. En la medida en que la movilidad del capital es mayor a la movilidad de la mano de obra, la carga impositiva relacionada con el financiamiento de redes de protección social y con la lucha contra la pobreza recaería así sobre los trabajadores.

*La falta de trabajo* es uno de los principales problemas en el Perú de los años noventa, y la gran mayoría de la población lo percibe como tal. Esta percepción se ha acentuado fuertemente en estos últi-

mos años por la privatización, que significó despidos masivos por exceso de personal, por las políticas laborales, que no otorgan mayor seguridad a los trabajadores, y por la prolongada recesión económica.

Existe controversia acerca del porcentaje de trabajadores en la población económicamente activa (PEA) que están desempleados o subempleados, en parte porque las cifras de desempleo se estiman en base a una definición que excluye a quienes dejaron de buscar trabajo (probablemente, en muchos casos, debido a que lo consideran un esfuerzo inútil). De cualquier modo, una revisión preliminar de estos cálculos y estimados indica que a finales del decenio de los noventa por lo menos la mitad de los trabajadores peruanos se encuentran subempleados y que más de un 15% de ellos están desempleados.

No es posible esperar que el proceso de modernización productiva permita, en el corto plazo, alterar esta dramática situación, que se agrava debido a que cada año ingresan a la fuerza de trabajo alrededor de 220,000 jóvenes. En particular, no se puede confiar en que la inversión extranjera –orientada principalmente a sectores extractivos o de industria moderna, en los cuales la inversión por puesto de trabajo excede largamente los 50,000 dólares– resuelva el problema del empleo en el Perú. Por ejemplo, una de las más importantes inversiones mineras de fines del siglo 20 requiere de US\$2,500 millones de dólares y genera sólo 1,900 puestos de trabajo permanentes. Suponiendo que el efecto indirecto de generación de empleo eleve esta cifra a 5,000, cada puesto de trabajo habrá requerido de una inversión de US\$500,000. Está claro que éste no es un camino viable para resolver el problema del empleo en el Perú.

Todo esto hace que el proceso de modernización económica se desarrolle de manera desigual, desbalanceada y que sea muy difícil que rinda frutos que alcancen a toda la población en un futuro cercano. En un extremo hay quienes interpretan este proceso como una *modernización cosmética* que abarca a una pequeña parte de la población y que se extiende al resto sólo en la forma de una *modernización ilusoria*, limitada al campo de los símbolos y las expectativas. Se advierte un desfase entre el discurso de la modernidad -asociado al individualismo, la competencia y la libertad de mercado- y los patrones de

comportamiento a todo nivel, que exhiben rezagos de rentismo y mercantilismo, así como de demanda de privilegios, favores y dádivas. En el otro extremo, hay quienes arguyen que no hay otra salida más que una modernización a todo costo, y que los rezagos de comportamiento premoderno irán desapareciendo paulatinamente, a medida que la lógica del mercado se extienda y penetre en todos los ámbitos de la vida económica peruana.

Ésta es, en todo caso, una apuesta temeraria. *Yo nací en crisis, vivo en crisis, moriré en crisis y mis hijos nacerán en crisis*, se dice hoy con frecuencia. Esto marca un contraste muy nítido con el ánimo prevaleciente algunos años atrás. Había entonces la confianza en que el esfuerzo personal confluía eventualmente con las expectativas despertadas por el discurso oficial. La gente todavía cree que lo decisivo para surgir es lo que haga uno mismo, ¿pero cuánto tiempo va a sostenerse esta convicción?

Sería profundamente pernicioso que llegue a asentarse el desaliento ante los obstáculos que enfrenta en la actualidad la iniciativa individual. Puede llevar a la difusión de un tipo de sentimiento, que ya se está dejando sentir, según el cual la gente tiende a creer que la única salida acaso sea el intervencionismo estatal y el retorno a esquemas de política obsoletos, sobre todo en el nuevo contexto internacional. En los sectores más pobres se habla cada vez más de crear nuevas empresas estatales. *Estábamos mejor con Velasco* es el sentimiento que expresa un importante porcentaje de los encuestados que vivieron esa época.

Se tiene así la paradoja de que la renuencia por parte del Estado a orientar activamente y de manera estratégica el desarrollo productivo en un marco de liberalización, librándolo a la sola lógica del mercado, puede llevar eventualmente a que la población más golpeada por la crisis retire el aval que vino otorgando al proceso de apertura y liberalización económica. Antes que eliminar gradualmente los rezagos de comportamiento premoderno, la lógica de un mercado sin dirección puede terminar produciendo un retomo a la premodernidad económica.

El proceso de modernización productiva se encuentra íntimamente ligado a los procesos de democratización y legitimación,

pero cada uno de ellos se desarrolla a su propio ritmo, de manera no lineal y con vuelcos y quiebres poco previsibles. En términos generales, el proceso de modernización debe estar acompañado de la construcción de instituciones en los ámbitos de la sociedad civil, el Estado y el sector productivo. *Debemos avanzar hacia una modernización sin exclusión.*

Como se ha indicado anteriormente, en la sociedad civil se trata de contar con gremios empresariales, organizaciones populares, sindicatos y entidades profesionales que participen activamente y contribuyan a la modernización productiva. En el ámbito del Estado se trata de crear los mecanismos y las organizaciones para garantizar la transparencia y el acceso a la información, establecer las regulaciones necesarias, orientadas a que el mercado funcione eficientemente como asignador de recursos, proveer los servicios básicos que requiere la población de bajos ingresos y orientar el desarrollo del país.

En el sistema productivo, la tarea consiste en mejorar la eficacia y la eficiencia de las empresas, para lo cual se adaptará sus estructuras organizativas a las exigencias de la competitividad, modificará los sistemas de gestión y adecuará su escala de operación de acuerdo con el imperativo de los avances tecnológicos. Esto implicaría, por ejemplo, reducir el tamaño de algunas empresas y establecer redes empresariales vinculadas por subcontratos, consolidar pequeñas unidades para alcanzar el volumen mínimo de producción que permita usar nuevas tecnologías de mayor productividad y modificar la estructura de propiedad y de gestión familiar de las empresas para mejorar su desempeño.

### **Descentralización e integración nacional**

El proceso de modernización tiende a integrar el país y extender la economía de mercado por todo el territorio nacional. Sin embargo, la enorme diversidad de condiciones ecológicas, sociales, productivas, tecnológicas y culturales que caracterizan a las diferentes regiones hace necesario tomar en cuenta explícitamente las dimensiones regional y local en el proceso de modernización del Perú.

Las variaciones en la disponibilidad de recursos naturales y humanos, el desarrollo desigual de las capacidades institucionales y el



diferente grado de penetración de los mecanismos de mercado sugieren que no es posible -ni en términos conceptuales ni prácticos- contemplar un proceso de modernización productiva uniforme y homogéneo para todo el país. Más bien, es necesario explorar la posibilidad de articular economías regionales y locales y potenciar el proceso de modernización a partir de ellas. Esto tiene importantes consecuencias para las inversiones públicas en infraestructura física, energética y educativa.

La desigual distribución de los recursos naturales y de las actividades productivas en el territorio peruano, que se deriva tanto de factores geográficos como históricos, hace imperativa la armonización de los intereses locales y regionales con el interés nacional. Esto involucra un complejo proceso de negociaciones orientadas hacia la conciliación de diversos puntos de vista en base a criterios como la reducción de desigualdades extremas, el uso equitativo de los recursos naturales y la sustentabilidad del medio ambiente.

Por ejemplo, la zona de Lima Metropolitana tiene alrededor del 30% de la población nacional y produce aproximadamente la mitad de los bienes y servicios, pero genera el 85% de los impuestos que, en buena medida, se redistribuyen en todo el país mediante el gasto público. Por otra parte, diversas regiones del país cuentan con recursos minerales, hídricos, energéticos y biológicos, cuya explotación debe balancear el desarrollo de esas regiones con su contribución al país en su conjunto.

La descentralización requiere, además, de un marco institucional y legal que asigne claramente funciones y responsabilidades a los diferentes niveles de gobierno. La experiencia internacional ha demostrado que el éxito de los procesos de descentralización está asociado con la autonomía de las regiones y municipios. Sin embargo, en el Perú éstos no han tenido una tradición de autonomía económica, financiera ni gerencial; por el contrario, a lo largo de la historia ha sido evidente la abrumadora dependencia de las regiones y municipios respecto al gobierno central.

En la actualidad el gobierno central recauda casi la totalidad de los ingresos tributarios del Estado. Los gobiernos locales recaudan un porcentaje ínfimo, que no es compensado con las transferen-

cias efectuadas por el gobierno central. Un grado similar de concentración se puede apreciar en el gasto público. Esta concentración de la capacidad recaudadora y del gasto en el gobierno central excede ampliamente a la que se aprecia en otros países de la región, en los cuales aproximadamente una quinta parte de la recaudación y el gasto son efectuados por los gobiernos locales o regionales.

Por último, el fortalecimiento de la base económica regional y local es un componente indispensable de cualquier estrategia de integración y desarrollo nacional. La real autonomía de los niveles descentralizados de gobierno pasa por la consolidación de su base económica, la cual a su vez requiere de la capacidad de crear impuestos en su ámbito de acción para aumentar la recaudación, así como de apoyo del gobierno central para transformar a los gobiernos locales y regionales en sujetos de crédito, a nivel nacional e internacional.

### **Modernización y gobernabilidad democrática**

Un último aspecto a considerar es la relación entre el proceso de modernización y el sistema político. Considerando que el primero afecta los intereses de diferentes grupos económicos que tienen poder para oponerse a él, hay quienes plantean el argumento de que el crecimiento económico y la modernización sólo son posibles en el marco de un régimen político autoritario, capaz de superar resistencias por la fuerza.

Otra perspectiva indica que, de acuerdo con la experiencia histórica, los regímenes autoritarios conducen con mayor frecuencia al descalabro económico, en parte debido a que la colusión entre los grupos de poder económico y el gobierno —que tiene un impacto negativo sobre el bienestar de la mayoría de la población— ha sido y es más fácil en un régimen autoritario, sin transparencia y sin controles efectivos para el ejercicio del poder político.

La experiencia de América Latina y de otras regiones indica que no existe incompatibilidad alguna entre la democracia, por un lado, y el crecimiento económico y la modernización productiva, por otro. Más aún, el nuevo contexto de competitividad internacional exige

gran flexibilidad, elevada capacidad de adaptación y la posibilidad de dar respuestas rápidas por parte de las empresas, entidades gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil.

Esas características no son posibles en el marco de un sistema político autoritario, vertical y rígido; por el contrario, un régimen político abierto, transparente, descentralizado y participativo, es decir, una democracia en el sentido más amplio de la palabra, es más propicio para un tipo de comportamiento de los agentes productivos, de la sociedad civil y del Estado acorde con las exigencias de la modernización productiva y de la competitividad internacional.

### **Legitimación y Estado**

La **legitimación** es el proceso por el cual los ciudadanos reconocen al Estado como algo que les pertenece y con lo cual, con el tiempo, se llegan a identificar. Este proceso, que es fundamental para la construcción de una comunidad política democrática, no ha logrado materializarse en el Perú hasta la fecha principalmente debido a que no ha existido una sociedad civil activa y vigorosa, ni líderes políticos capaces de impulsar y dar continuidad a este proceso. La falta de legitimidad del Estado peruano, que tiene hondas raíces históricas, ha mantenido distante del poder a la mayoría de la población, y es también una de las razones del actual desprestigio de la política y de los políticos.

El que los ciudadanos no reconozcan al Estado como suyo ha generado severos problemas de gobernabilidad sólo en los últimos decenios. Mientras la distancia entre poder estatal y sociedad era parte de un orden político tradicional excluyente —asociado con la existencia de un Estado oligárquico que prevaleció hasta los cincuenta y sesenta—, la rigidez jerárquica y la concentración de poder no hicieron indispensable un proceso de reconocimiento y legitimación del Estado. Cuando ese orden tradicional entró en crisis, los problemas de gobernabilidad se hicieron evidentes. De esta forma, los cambios que se dieron en las relaciones entre sociedad y Estado a partir del decenio de los setenta dieron origen a una preocupación por la gobernabilidad democrática.

## Gobernabilidad y legitimidad democrática

La gobernabilidad democrática implica una demanda, no sólo de buen gobierno en el sentido de eficiencia (entendida como la capacidad de alcanzar objetivos económicos y sociales) y el de eficacia (entendida como la capacidad de mantener la estabilidad y credibilidad del sistema político), sino también en el sentido de legitimidad. Este último requisito sólo se puede satisfacer en la medida en que la población se sienta identificada con el Estado y plenamente representada en las instancias desde las cuales se ejerce el poder.

El buen gobierno no es entonces sólo un problema de bondad y sabiduría de los gobernantes, sino también y, sobre todo, un problema de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones que le atañe y en el control de la ejecución de las mismas. Para que esta participación y este control se materialicen, la transparencia en la acción de gobierno, el respeto al estado de derecho y la responsabilidad de los gobernantes frente a los gobernados son requisitos indispensables en el ejercicio del poder y de la autoridad política.

La gobernabilidad democrática es todavía un asunto contencioso en el Perú, especialmente a fines de los años noventa. Por las razones indicadas anteriormente, a lo largo de la historia peruana no se han dado las condiciones para que la gobernabilidad democrática pueda instaurarse plenamente: sociedad civil desarrollada, cultura democrática, Estado representativo y eficiente, un esquema viable de acumulación económica, entre otras. La frustración del proceso de construcción de la ciudadanía -el cual implica la transformación de un conjunto de personas que cumplen con ciertos requisitos legales en una comunidad de ciudadanos con plena conciencia y ejercicio de sus derechos políticos- ha hecho muy difícil el avance hacia la gobernabilidad democrática.

Sin embargo, esto no significa de manera alguna que el autoritarismo sea una alternativa inevitable. Por el contrario, señala la urgencia de emprender acciones para consolidar la democracia y pone de manifiesto el imperativo de cumplir con las condiciones que aseguren la gobernabilidad democrática.

## Las dificultades de la legitimación democrática

Las dificultades que enfrenta el proceso de legitimación democrática tienen su origen en tres problemas fundamentales -la exclusión política, la ineficacia del régimen político y las deficiencias del Poder Legislativo y del Poder Judicial- que se vienen arrastrando desde hace muchos años, que no pudieron ser resueltos por el régimen político que surgió a partir de la Constitución de 1979, y menos aún por el régimen político de los años noventa que se apoya en la Constitución de 1993.

**Exclusión política.** El primer problema ha sido la incapacidad del sistema político de incorporar a un creciente número de personas que, de una forma u otra, han expresado en los últimos decenios su exigencia de ejercer plenamente sus derechos ciudadanos y de ser tratados como tales. Esto revela serias deficiencias en los mecanismos de intermediación entre la sociedad civil y el Estado.

Por ejemplo, los **partidos políticos**, movimientos de independientes y aun algunas organizaciones no gubernamentales, cuya función es exigir una rendición de cuentas a los poderes públicos, no han llegado a establecer los canales de expresión, ni tampoco las relaciones de confianza, que permitirían a las personas y a las organizaciones de la sociedad civil identificarse –a través de estas instancias de intermediación– con el Estado y sus instituciones. Por esta razón no han sido capaces de apoyar efectivamente el proceso de legitimación del Estado. Las deficiencias de las entidades que intermedian entre los ciudadanos y el poder político no deben verse como un problema estrictamente técnico o de diseño institucional. Están vinculados con lo limitado de sus concepciones de la vida política, con lo inadecuado de su forma de responder y procesar a las demandas ciudadanas y con la poca representatividad de sus líderes.

Con algunas excepciones, los **partidos políticos** han sido manejados de manera excluyente por un número reducido de dirigentes, quienes han prestado más atención a su propia proyección en el escenario político y permanencia en los puestos directivos que al reconocimiento y al procesamiento de las demandas de sus militantes,

simpatizantes y de la población. En casos extremos esto ha llevado a la manipulación de los partidos por pequeñas cúpulas y a su alejamiento casi total de la ciudadanía y de los electores. A su vez, estos últimos han castigado a los partidos políticos abandonando la militancia partidaria y asignándoles un papel menor en la vida política del país, al punto tal que casi la mitad de las personas encuestadas en el ámbito nacional, excluida Lima Metropolitana, a mediados de los noventa opinó que *no existe ninguna posibilidad de que sus opiniones sean tomadas en cuenta en las decisiones de los partidos políticos*, mientras que un tercio de ellas considera que hay pocas posibilidades de que esto suceda.

Las instituciones públicas para el control del ejercicio del poder gubernamental y de la autoridad política –Parlamento, Contraloría de la República, Fiscalía de la Nación, entre otras– no han cumplido sus funciones. Con honrosas excepciones, entre las que destaca el Defensor del Pueblo, las instituciones dedicadas a esta tarea son ineficientes o, peor aún, se emplean –tanto desde el poder como desde la oposición– de manera sesgada para encubrir aliados o destruir enemigos políticos. Esto hace que, en vez de ser un valioso medio para evitar la arbitrariedad, los mecanismos de control de los poderes públicos se conviertan en instrumentos al servicio de quienes ejercen el poder político en el gobierno o en la oposición. En esta situación, sólo queda el recurso a entidades fuera de la esfera política, como las organizaciones de defensa de los derechos humanos, asociaciones profesionales y organismos no gubernamentales.

El control del ejercicio del poder político es una tarea muy difícil a fines del decenio de los noventa. La concentración del poder en manos del gobierno central, y particularmente en un pequeño grupo de personas allegadas al Presidente de la República, ha exacerbado esta situación hasta un punto extremo. La arbitrariedad y la impunidad, unidas al uso de una amplia gama de instituciones públicas para hostigar a los adversarios políticos, frustran los intentos de lograr un control democrático sobre el ejercicio del poder gubernamental.

***Ineficacia del régimen político.*** La segunda dificultad que enfrentó el proceso de legitimación democrática a partir del decenio de los ochenta fue la ineficacia del régimen político para hacer frente

a la crisis económica y a la violencia política que alimentaron el proceso de desintegración social y llegaron a límites intolerables para la población. Por ejemplo, más de la mitad de la población encuestada en la totalidad del país pensaba a mediados del decenio de los noventa que durante el gobierno de Alan García entre 1985 y 1990 *el país retrocedió* y más de un tercio pensaba que *el país se estancó*. Más grave aún, un sondeo de opinión realizado a fines de los noventa indicó que tres cuartas partes de los encuestados en el ámbito nacional consideran que *la situación en que vive la mayoría de los peruanos es igual o peor que la que existía en 1990*, cuando se inició el primer gobierno de Alberto Fujimori.

A lo largo de los últimos decenios, esta ineficacia se ha percibido, por un lado, como una abdicación de las responsabilidades de gobierno por parte de quienes fueron elegidos para hacerse cargo del Poder Ejecutivo y, por otro, como una deslealtad hacia el régimen democrático por parte de quienes no colaboraron para hacer frente a estos problemas desde la oposición. En cualquier caso, la ineficacia del gobierno y la inoperancia de la oposición no contribuyeron al proceso de legitimación del Estado.

El manejo de la crisis económica desde mediados de los ochenta puso en evidencia la falta de estrategias y políticas económicas coherentes, y también la poca capacidad de negociación del gobierno, que se manifestó en una dinámica de rechazo-entrega con los organismos financieros internacionales. La improvisación, la inestabilidad y la falta de continuidad en las políticas económicas llevaron, en un extremo, al aislamiento del Perú del sistema financiero internacional y, en el otro, a la aceptación de condiciones innecesariamente restrictivas para volver a ser sujeto de crédito internacional. Esto indica la incapacidad del régimen político en general, y de los sucesivos gobiernos en particular, para hacer frente a las crisis económicas que ha afrontado el Perú durante los últimos dos decenios. Asimismo, las evidentes deficiencias de la administración pública han sido un obstáculo para el diseño y la ejecución de políticas macroeconómicas y políticas sectoriales, lo que exige una profunda reforma del Poder Ejecutivo y medidas para mejorar su capacidad de gestión.

Otra forma de evadir las responsabilidades de gobierno consistió en encomendar de manera prácticamente exclusiva la lucha antisubversiva a las Fuerzas Armadas durante el decenio de los ochenta, particularmente considerando que el gobierno no diseñó una estrategia clara y adecuada para este fin y, al mismo tiempo, cerró los ojos frente a los excesos de la represión. De esta manera, las Fuerzas Armadas asumieron la principal responsabilidad en la lucha antiterrorista, lo que les confirió una mayor legitimidad ante la ciudadanía.

Esta situación cambió durante los noventa, cuando se pudo apreciar una estrecha vinculación entre el poder político y las Fuerzas Armadas para combatir el terrorismo. Los éxitos de la lucha antisubversiva que, con la activa participación de la Policía Nacional, llevaron a la captura del líder y la cúpula dirigente de Sendero Luminoso, así como el éxito en el rescate de los rehenes de la embajada de Japón años más tarde, pusieron de manifiesto la importancia de una labor coordinada entre el gobierno, la Fuerza Armada, Policía Nacional y los servicios de inteligencia.

Sin embargo, buena parte de esta legitimidad ganada en la lucha antiterrorista se perdió debido a una serie de excesos cometidas por algunos efectivos vinculados a los servicios de inteligencia. Un claro ejemplo fue la matanza de diez alumnos y un profesor de la Escuela Normal Superior Enrique Guzmán y Valle, más conocida como La Cantuta, que fue revelada por una investigación periodística con la ayuda de informantes del Servicio de Inteligencia del Ejército, y que trató de ser encubierta por las Fuerzas Armadas y el gobierno. Algo similar sucedió con otra masacre de asistentes a una fiesta en los Barrios Altos de Lima atribuida, al igual que la anterior, al «Grupo Colina» de oficiales que operaban al margen de los canales de mando establecidos por el Ejército y bajo el auspicio del Servicio de Inteligencia Nacional.

La forma en que las autoridades gubernamentales, el Congreso y la Corte Militar de Justicia realizaron las investigaciones y juzgaron a los responsables de estas flagrantes violaciones de los derechos humanos dejó mucho que desear y motivó airadas protestas ciudadanas. El rechazo ciudadano se agravó con las revelaciones de que



algunos miembros de los servicios de inteligencia que informaron a la prensa sobre estos asuntos sufrieron persecuciones y torturas.

La merma en la legitimidad ganada con los éxitos y el sacrificio de muchos miembros de las Fuerzas Armadas se debe también a las fallas en el debido proceso y los errores cometidos por la Corte de Justicia Militar, que han hecho necesaria la creación de una comisión especial para «indultar» a los inocentes que fueron injustamente condenados. A esto se unen los maltratos que reciben los jóvenes que son «levados» para incorporarlos a la fuerza al servicio militar, así como las arbitrariedades e imposiciones de algunos jefes de los comandos político-militares en las zonas de emergencia, en donde tienen control sobre prácticamente todas las instancias de la administración pública.

Pese a todo esto, la legitimidad que aún conservan a fines de los noventa las Fuerzas Armadas, debido en gran medida a su éxito en la lucha contra la subversión, debería ser un estímulo para replantear las relaciones entre civiles y militares. Como resultado de los procesos de cambio que ha experimentado el Perú durante los últimos decenios, es necesario replantear el papel de las Fuerzas Armadas en la vida política del país, limitando sus responsabilidades a los ámbitos que les son propios, y subordinándolas a las instituciones civiles democráticas.

Más aún, las posibilidades de avanzar hacia la legitimidad del Estado, la gobernabilidad democrática y el buen gobierno están condicionadas por el éxito que se obtenga en alejar a las Fuerzas Armadas de la tentación de ejercer, influenciar o condicionar el poder político, tentación que ha estado muy presente en la historia republicana del Perú. Para esto es necesario plantear una nueva doctrina de seguridad y desarrollo nacional, eliminar la politización de las instituciones castrenses y articular una nueva visión del papel que deben jugar las Fuerzas Armadas en la defensa de la soberanía nacional y el resguardo del orden interno, particularmente una vez resuelto el histórico conflicto con Ecuador.

***Deficiencias de los poderes Judicial y Legislativo.*** El tercer problema que ha enfrentado el proceso de legitimación democrática durante los dos últimos decenios ha sido consecuencia de no corregir

las deficiencias del Poder Judicial y de no superar la inoperancia y falta de representatividad del Poder Legislativo. Con toda probabilidad, el obstáculo más importante para que la población identifique como suyas a las instituciones del Estado ha sido la inoperancia, la arbitrariedad y la corrupción del **Poder Judicial**, y particularmente su escasa autonomía frente al poder político. Además de ser la institución específicamente diseñada para hacer respetar derechos y resolver conflictos en la sociedad, *el Poder Judicial es la última defensa del ciudadano frente al inmenso poder que tiene el Ejecutivo en el Perú*. Sin embargo, *el Poder Judicial no adolece sólo de un problema de descrédito: el ciudadano común se encuentra inerme frente a él y, peor aún, casi siempre tiene que defenderse de quien se supone debe defenderlo*.

El Poder Judicial no ha cumplido con sus funciones en forma eficiente e imparcial, lo que ha generado un fuerte rechazo de la población a esta institución del Estado: *ninguna confianza* y sólo *algo de confianza* en el Poder Judicial son las respuestas privilegiadas por la gran mayoría de la población encuestada. A la pregunta: *¿tienen una persona blanca y una persona chola iguales oportunidades de que se les haga justicia?*, tres cuartas partes de los encuestados en el interior del país a mediados de los noventa respondieron que no.

Expresión de este rechazo fue la muy alta aprobación que tuvo, después del autogolpe de 1992, el cierre temporal y reorganización del Poder Judicial y del Ministerio Público: más del 80% de la población se mostró de acuerdo. Esta reforma de la justicia y fiscalía, sin embargo, ha facilitado nuevas formas de corrupción. Las atribuciones de las comisiones ejecutivas encargadas de la reforma del Poder Judicial y el Ministerio Público, así como la provisionalidad de jueces y fiscales, han llevado la subordinación política a niveles nunca vistos en la historia reciente. El resultado ha sido la profundización del descrédito de estas instituciones.

Una manifestación de los problemas que enfrentan las instituciones encargadas de velar por el cumplimiento del orden jurídico lo dio la intervención del Poder Legislativo, cuya mayoría responde casi exclusivamente a los intereses del Poder Ejecutivo, para destituir a tres miembros del Tribunal Constitucional que votaron en contra de la

ley de «interpretación auténtica» de la Constitución que allana el camino para la reelección del presidente Alberto Fujimori por segunda vez. Esto puso en evidencia la manera en que el gobierno interfiere con el funcionamiento de otras instituciones del Estado, en este caso para hacer posible la permanencia en el poder más allá de lo estipulado en la Constitución de 1993, que limita la reelección presidencial a sólo un período.

Las deficiencias en el funcionamiento de la administración de justicia son múltiples. La corrupción, sumada a la percepción de que las decisiones judiciales son algo negociable, introduce un componente perverso de imprevisibilidad en el funcionamiento efectivo de la ley, el cual puede adquirir dimensiones incontrolables bajo la influencia del narcotráfico y de la abierta interferencia de quienes controlan el Poder Ejecutivo. Salvo honrosas excepciones, el sometimiento al poder político, las irregularidades en los nombramientos, la escasez de recursos, la mediocridad del personal a cargo del sistema judicial, la ineficiencia y el desorden son algunos de los problemas que han caracterizado a la administración de justicia durante los noventa.

Por otra parte, los elevados costos de los procedimientos judiciales y de la defensa profesional, las distancias y las múltiples trabas legales hacen que el acceso a la justicia esté restringido de hecho a los sectores de altos niveles de ingresos. Así, muchos peruanos no pueden recurrir a un juez para hacer valer sus derechos, mientras que aquellos que son interpelados por la justicia a través de un proceso penal difícilmente pueden proveerse de una buena defensa. Debido a la ineficiencia, lentitud, arbitrariedad y altos costos de los procesos judiciales ha empezado a extenderse el uso del arbitraje para la resolución de conflictos entre empresas, con lo que se busca evitar el Poder Judicial.

Durante los últimos tres decenios se han producido varias reformas organizativas en la administración de justicia. Algunas de ellas han enfatizado los cambios en el sistema de nombramientos judiciales, y han llevado a cabo *purgas para limpiar el aparato judicial de elementos corruptos o sometidos a influencias políticas*. Otras han tratado de renovar la legislación. Como resultado, luego de un curso azaroso—determinado en gran medida por los cambios de gobierno, de parla-

mentos y de ministros de Justicia— durante los noventa se cuenta con nuevos códigos en materia civil, penal y de procedimientos, así como con una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial y un nuevo Consejo de la Magistratura.

Sin embargo, pese a estos esfuerzos de modernización, o de manera paradójica a causa de ellos, fuera de avances de carácter administrativo no se aprecia mejoras significativas en el funcionamiento del sistema judicial. La tinterillada y la venalidad ocupan el lugar del debido proceso judicial, y las instituciones jurídicas y el sistema legal se desvirtúan cotidianamente para ponerse al servicio del poder político o del poder económico. De allí que se hayan ido creando mecanismos destinados a *evitar el paso de una serie de asuntos por el Poder Judicial* en el proceso de resolución de conflictos. Además, el traslado al fuero militar de materias de importancia fundamental para la vida democrática del país y para la existencia de un estado de derecho, así como la administración sumaria de justicia por rondas campesinas y los linchamientos populares son indicadores de la profunda crisis por la que atraviesa el Poder Judicial y de la necesidad de transformarlo radicalmente para lograr una auténtica vigencia de la democracia en el Perú.

Desde su reapertura en 1980 el **Poder Legislativo** no ha cumplido cabalmente con sus funciones de dictar leyes y de fiscalizar el desempeño de los otros poderes del Estado. No ha podido hacerlo, entre otras razones, debido a la gran distancia que existe entre electores y representantes y a problemas internos de funcionamiento en el Congreso. En el decenio de los noventa, particularmente durante la vigencia del Congreso Constituyente Democrático y el Congreso elegido en 1995, la subordinación del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo ha distorsionado sus funciones legislativas y de fiscalización. Este es el resultado, en gran medida, de la amplia mayoría con que cuenta el gobierno en el Congreso a partir de 1995. A su vez, esta mayoría es consecuencia de un proceso electoral en el cual los congresistas fueron elegidos en un distrito electoral nacional (al mismo tiempo que el ingeniero Alberto Fujimori fue reelegido con casi dos tercios de la votación) y a que se anuló un alto porcentaje de la votación para candidatos al Congreso.

Los ciudadanos perciben que los congresistas se encuentran muy distantes de ellos y de sus intereses, que discuten y se preocupan por asuntos sin importancia, y que se olvidan de los electores una vez instalados en el Congreso. La gran mayoría de la población tiene poca o nula confianza en el Poder Legislativo, y considera que tiene escasas posibilidades de influir en sus decisiones. Esta percepción del Congreso como institución alejada de los intereses del pueblo se acentuó por la carencia de mecanismos para la participación de los ciudadanos en las actividades del Poder Legislativo, por la existencia de un distrito electoral único en las elecciones de 1995 que no ha permitido establecer un vínculo directo entre los electores en diversas partes del país y los representantes, por los problemas que enfrentan algunos representantes (sobre todo de la oposición) para acceder a los medios de comunicación social y por la forma poco transparente en que los movimientos y partidos políticos han manejado los asuntos parlamentarios.

La subordinación del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo ha llevado a que las leyes más importantes las haya dado este último, ejerciendo facultades legislativas concedidas por el Congreso. En algunos casos, por ejemplo a inicios del segundo gobierno de Fernando Belaunde o durante el primer período de gobierno del ingeniero Alberto Fujimori, esto ha motivado verdaderas *avalanchas* de leyes elaboradas directamente por asesores presidenciales y ministeriales, que prácticamente no fueron vistas por los representantes en el Parlamento. Entre 1980 y 1990 alrededor de una cuarta parte de normas con rango de ley fueron elaboradas y aprobadas por el Poder Ejecutivo, y esta proporción subió a tres cuartos entre 1990 y 1995. En cuanto al funcionamiento interno del Poder Legislativo, no se ha definido constitucionalmente las materias sobre las que se puede legislar, lo que permitiría una adecuada división del trabajo entre las comisiones y el pleno del Congreso y haría que los grupos parlamentarios jueguen un papel más importante en la labor legislativa.

Como consecuencia de estas dificultades, el Congreso no ha llegado a expresar cabalmente el sentir político del país, que es más que la suma de las diversas opiniones de los representantes o que las posiciones adoptadas por las mayorías y las minorías. El escaso poder que tiene el Congreso como institución democrática, particularmente

en relación con el Poder Ejecutivo, debilita el proceso de legitimación democrática a través del cual la ciudadanía se llega a identificar con una institución tan importante como el Poder Legislativo.

La demanda ciudadana por formas de representación que reflejen la diversidad nacional y que apoyen la descentralización, se expresa en exigencias de pasar de un distrito electoral único a uno múltiple, algo que se reconoce en la Constitución de 1993 aprobada durante el primer gobierno del ingeniero Alberto Fujimori. No obstante, a pesar de que el texto constitucional indica que el distrito único se aplicará sólo en las elecciones de 1995, la mayoría gobiernista en el Congreso se ha resistido a tratar el tema y a dictar las disposiciones legales para poner en práctica el mandato constitucional. Unida a la falta de voluntad de investigar casos de corrupción y de violaciones de derechos humanos, esta renuencia del Congreso ha contribuido a reducir el prestigio y la credibilidad del Poder Legislativo.

### **Legitimidad y credibilidad**

Para avanzar en el proceso de legitimación democrática en el Perú es necesario que la ciudadanía confíe en sus líderes políticos y, en particular, en quienes desde el gobierno son responsables de la conducción del país. A su vez, esto exige que los gobernantes tengan credibilidad frente a la opinión pública y a los ciudadanos.

El grado de credibilidad de un gobierno y de sus integrantes es el resultado de una combinación de varios factores. El primero es la transparencia en el ejercicio de la autoridad gubernamental, que implica el acceso a la información sobre cómo se está gobernando y sobre las razones detrás de las principales decisiones políticas. El segundo se refiere a la claridad de los objetivos del gobierno y de los medios para lograrlos, lo cual exige una definición de estrategias y prioridades y su amplia difusión. El tercero es demostrar que se cumple lo que se ofrece en los plazos previstos, evitando hacer promesas incumplibles para obtener dividendos políticos. El cuarto es el comportamiento ético y responsable que debe caracterizar a todo gobernante y a su equipo. Un último factor se refiere a que los gobernantes digan en todo momento la verdad, por más desagradable e impopular que esto pueda ser.

## La frustración ciudadana con la democracia

Las dificultades que enfrenta el proceso de legitimación del Estado –sea por el carácter excluyente del sistema político, por la ineficiencia del gobierno y la inoperancia de la oposición o por las deficiencias de las instituciones– están íntimamente ligadas al desprestigio de la política, y llevan a la frustración de la ciudadanía con respecto al régimen democrático instaurado durante el decenio de los ochenta. Esto explica, en gran medida, el alto nivel de aprobación popular que tuvo el autogolpe del ingeniero Alberto Fujimori en abril de 1992.

Los peruanos mantienen una actitud ambigua frente a la democracia y aceptan la posibilidad de suspenderla en circunstancias excepcionales: más del 40% de los encuestados en Lima Metropolitana opinaba a mediados de los noventa que a veces conviene sacrificar temporalmente la democracia (en marcado contraste con el 20%, que expresaba este punto de vista en el interior del país). Esto hace posible la regresión hacia un autoritarismo como el actual que, utilizando todos los recursos a disposición del gobierno y los poderes del Estado que controla, busca reemplazar la incipiente aceptación de los complejos procesos de delegación ciudadana y de representación a través de instituciones democráticas por una identificación de la población con el líder caudillista. A fines de los noventa, hay aún algunos políticos y sectores de la población para los que tiene sentido la idea de *democracia con autoritarismo*.

La autoridad política deja así de ser un representante al cual la ciudadanía exige credenciales o pide cuentas, y pasa a ser un personaje que se coloca por encima de los demás. *Los representantes de la ciudadanía se convierten en sus reemplazantes, sobre todo para quienes están en el interior del país*. Desde esta perspectiva, las instituciones y los procedimientos democráticos se convierten en una cuestión puramente instrumental, de la cual se puede prescindir de acuerdo con las circunstancias y con la conveniencia del caudillo autoritario y sus allegados.

La frustración de la ciudadanía con la democracia de los años ochenta, debido en gran medida al bloqueo del proceso de legitima-

ción, generó una aguda necesidad de orden y autoridad, prácticamente a cualquier precio. Esto allanó el camino para el autoritarismo y creó las condiciones para que se manifestara una antigua tendencia hacia la identificación de la población con un caudillo, a quien le atribuye la capacidad de resolver sus problemas. En esta identificación ilusoria la población está dispuesta a posponer otras necesidades, de satisfacción material, por ejemplo, para realizar esta *fusión con el líder* en quien hipoteca sus esperanzas de un futuro mejor.

Sin embargo, siguiendo una lógica peculiar, el régimen autoritario busca redefinirse como un *nuevo tipo de democracia*, caracterizado por una supuesta comunicación directa del líder con el pueblo (*yo sé lo que mi pueblo quiere, y sé cómo dárselo*). El autoritarismo prefiere, como medio para establecer su legitimidad, las encuestas de opinión al voto ciudadano y, al monopolizar la interpretación del sentimiento popular, corre el riesgo de aislarse y convertirse en monologante.

En el gobierno autoritario la toma de decisiones políticas pasa a ser asunto de gerentes y técnicos, quienes se mueven en planos alejados de la gente común y de sus requerimientos, o de operadores y gestores de campañas psicosociales, quienes orientan sus decisiones en base a cálculos políticos de corto plazo basados en sondeos de opinión pública. Asimismo, la identificación de la población con el líder autoritario produce también otra ilusión democratizadora; *cualquiera puede ser Presidente*, que pretende demostrar la existencia de una supuesta igualdad de oportunidades para acceder al poder político.

Como consecuencia del autoritarismo, el proceso de legitimación e identificación de los ciudadanos con el Estado se concentra, en forma prácticamente exclusiva, en el Poder Ejecutivo y, en especial, en la figura del Presidente de la República. Al mismo tiempo, el gobierno destaca la eficiencia y la eficacia de instituciones no transparentes, sea por función o tradición, como el Servicio de Inteligencia, las Fuerzas Armadas y hasta las empresas privadas. En todos estos casos se busca dar legitimidad a un conjunto de instancias, entidades y organizaciones que cumplen funciones ejecutivas, pero sin sujetarlas al control de la ciudadanía, que es vista como un obstáculo para la acción eficiente.



En contraste, desde el Poder Ejecutivo se denigran instituciones, como el Parlamento, el Poder Judicial y los gobiernos locales y regionales, a las cuales se tilda de ineficientes y corruptas, y a las cuales se trata de mantener subordinadas al Ejecutivo. En forma similar, desde el gobierno se ataca a las organizaciones que forman parte de la incipiente institucionalidad de la sociedad civil, en particular a las organizaciones que defienden los derechos humanos, y se trata de influenciar sobre las organizaciones representativas del sector privado.

Al plantear que es suficiente la comunicación directa con el pueblo, el líder autoritario y su entorno buscan eliminar los espacios públicos para la comunicación y para la generación de consensos, cuya existencia es imprescindible para el proceso de legitimación democrática. Además, en agudo contraste con su discurso de crítica a los partidos políticos, desde el Poder Ejecutivo se multiplican los mecanismos y canales de clientelismo político.

Así, en el Perú de hoy, la legitimidad basada en el respeto a las reglas del juego democrático, débilmente existente hasta el 5 de abril de 1992, ha sido sustituida por una legitimidad basada en los resultados que se obtienen o que se pretende obtener. Sin embargo, debido a que es imposible producir resultados satisfactorios de manera continua y permanente, para mantenerse en el poder el líder autoritario tiende, eventualmente, a reemplazar los resultados por una avalancha de iniciativas y una multiplicidad de acciones que le dan una imagen de energía y eficiencia, y que adquieren el valor que le otorgan su difusión a través de los medios masivos de comunicación. Esto puede llevar a una inflación de promesas políticas, insostenible en el mediano plazo, que termina por defraudar y decepcionar a la ciudadanía. *El problema central es cómo recuperar la fe en la democracia.*

### **Reelección y deslegitimación**

El problema de cómo recuperar la fe en la democracia y garantizar la gobernabilidad democrática tiende a agudizarse a fines de los noventa, en vísperas de las elecciones generales del año 2000. Los pasos que ha ido dando el gobierno a partir de 1995 con el fin de permanecer en el poder más allá de un segundo período presiden-

cial, socavan la confianza de los ciudadanos en la democracia y acentúan la preocupación por la legitimidad del Estado peruano.

La utilización de una amplia gama de recursos a disposición del aparato estatal para mantener el poder debilita a las instituciones que deben ser un contrapeso para el Poder Ejecutivo. El control y manejo político de las comisiones reorganizadoras del Poder Judicial y el Ministerio Público, las disposiciones legales que equiparan las atribuciones de los vocales provisionales con los permanentes en la Corte Suprema (que permite, entre otras cosas, que sean nombrados como miembros del Jurado Nacional de Elecciones), la utilización de las agencias gubernamentales de apoyo social para presionar a los dirigentes de las organizaciones de base, y el espionaje telefónico a líderes de la oposición y periodistas que han revelado casos de corrupción en el gobierno, entre muchas otras iniciativas, tienen por objetivo abrir el paso para una segunda reelección del ingeniero Alberto Fujimori en el año 2000. En el camino, sin embargo, se deja a la población sin seguridad jurídica. Una vez desvirtuadas por el poder político, las instituciones afectadas -cuyo buen funcionamiento es necesario para consolidar la democracia- se desprestigian aún más y se vuelven terreno fértil para la corrupción.

Adicionalmente, la desnaturalización del mecanismo de referéndum (le pusieron trabas no contempladas en la Constitución para evitar un pronunciamiento ciudadano en contra de la segunda reelección), así como los continuos ataques a los periodistas de medios de comunicación independientes o de oposición que se oponen a un tercer período presidencial para el ingeniero Alberto Fujimori, eliminan o desvirtúan los canales a través de los cuales se expresan la voluntad y la opinión pública razonada. A esto se une el uso de instancias del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial para neutralizar a los adversarios políticos, sea ya mediante acciones destinadas a amedrentarlos o simplemente esgrimiendo la posibilidad de emprender dichas acciones. Además, la influencia del Poder Ejecutivo sobre la televisión, medio a través del cual reciben información dos terceras partes de los peruanos, hace muy difícil que opositores e independientes puedan difundir ampliamente puntos de vista contrarios o diferentes a los del gobierno.

Todo esto acentúa la polarización política y hace muy difícil lograr acuerdos y consensos para garantizar el buen gobierno, la prosperidad y el bienestar para todos. La preocupación por la gobernabilidad democrática adquiere así una urgencia inesperada y vital. Se trata de rescatar la posibilidad de un futuro mejor para todos los peruanos. Paradójicamente, acaso resida en esto el potencial de los tiempos actuales para reafirmar la convicción de que las instituciones y prácticas democráticas son indispensables en la transición al siglo 21.



## INTEGRACIÓN NACIONAL Y ASPIRACIONES COMUNES

Los tres procesos fundamentales examinados en la sección precedente –**democratización, modernización y legitimación**– están fuertemente entrelazados y deben llevar a una sociedad civil organizada, a una estructura productiva eficiente en la que se asignen recursos en base al mercado y a un Estado representativo, eficiente y descentralizado, capaz de procesar las demandas e intereses de diferentes grupos sociales y de promover el bien común, la prosperidad y el bienestar. Uno de los obstáculos que se perciben para que esto suceda es descrito de varias maneras: como *la falta de un Proyecto Nacional, la inexistencia de una identidad nacional, el no saber hacia dónde vamos, la falta de una estrategia global y la necesidad de objetivos comunes de largo plazo*.

En la revisión de la literatura sobre gobernabilidad, en los trabajos de los consultores, en las entrevistas, en los encuentros, en las reuniones de trabajo, en los talleres de reflexión y diseño, en las mesas redondas, en los grupos de enfoque y en los sondeos de opinión que se realizaron para elaborar el diagnóstico de problemas de gobernabilidad, han aparecido dos conjuntos de temas recurrentes: la **integración nacional** y la necesidad de una **visión de futuro** para el Perú.

### INTEGRACIÓN NACIONAL Y VISIÓN DE FUTURO

Lo anterior, sumado a la evidencia de las encuestas que subraya la preponderancia de consensos negativos (más bien *en contra de*

que *a favor de*), sugiere que uno de los principales problemas para articular y orientar los procesos de democratización, modernización y legitimación es la **carencia de una visión compartida de futuro y de ideas o metáforas integradoras**. Planteamientos como convertir al Perú en un *país moderno*, expresados de manera vaga y en base a generalidades, no parecen ser suficientes para satisfacer las demandas de la población por un sentido de dirección para el desarrollo peruano. La propia idea que se tiene de la modernidad, fragmentaria, difusa e ilusoria, pierde su capacidad de organizar y dar sentido a los esfuerzos individuales en un proyecto de mayor alcance.

Esta carencia de mitos y visiones integradoras anima un reclamo frecuente y una demanda explícita: la necesidad de elaborar un Proyecto Nacional, entendido como un conjunto de objetivos, políticas y acciones acordados en una perspectiva de largo plazo. Los múltiples esfuerzos que se han realizado en este sentido durante el último medio siglo demuestran que, ante las dificultades de construir una identidad nacional en base a experiencias y vivencias comunes, se apela a una visión de futuro como metáfora o idea integradora para afirmar la identidad nacional y la nación peruana.

En una situación en la cual la *modernidad impulsada desde arriba* se tropieza, se entrelaza o choca con las formas de *modernización desde abajo emprendida por vastos sectores sociales*, la elaboración de metáforas y esquemas conceptuales que afirmen la identidad nacional es más que nunca una tarea colectiva de construcción social que tiene un carácter complejo y problemático, y en la cual participan todos los sectores de la sociedad, sea de manera consciente o inadvertida. Estas metáforas deberían ser capaces de ofrecer una visión que integre diferentes perspectivas sobre el pasado y la historia peruana, que incorpore la pluralidad y heterogeneidad que caracteriza al Perú, que permita comprender la situación de desintegración social y precariedad institucional a la que se ha llegado y que ofrezca, además, una perspectiva del futuro con la cual pueda identificarse la gran mayoría de peruanos.

Ésta es una tarea de mediano y largo plazo. La heterogeneidad y diversidad propias de la realidad contemporánea indican que sólo podrá realizarse a través de múltiples iniciativas que deben surgir en

todos los niveles de la sociedad. En gran medida, más que una labor de diseño con propósito definido, se trata de un proceso social que tiene su propia dinámica, del cual se pueden derivar algunos elementos constitutivos de las metáforas e ideas integradoras, las que a su vez deben ser reinterpretadas y articuladas en una visión de futuro. Los espacios abiertos para la sociedad civil, en donde se puede dialogar y llegar a consensos operativos, parecen ser el lugar apropiado para emprender esta tarea.

La construcción de esta visión de futuro requiere que los peruanos se reconozcan como un país diverso en el que cada uno tiene algo que aportar. Un mejor conocimiento y valoración del rico patrimonio cultural e histórico del Perú reforzaría esta identidad nacional pluralista y a la vez integrada, y mejoraría la autoestima de los ciudadanos. Esto es indispensable para poder vincularnos de manera horizontal, en igualdad de condiciones, en un diálogo democrático y constructivo.

El momento histórico actual, que se caracteriza por el desmoronamiento de la herencia colonial, por la desaparición de viejas creencias y por una serie de crisis que han trastocado casi todos los órdenes de la vida nacional, abre una amplia gama de posibilidades para la reinterpretación colectiva de lo que ha sido, es y puede ser el Perú.

## **IDENTIDAD NACIONAL Y VALORES**

La identidad nacional no es un producto acabado, sino que está permanentemente en construcción. En este proceso dinámico que opera sobre la base de la tradición, de un pasado que debe ser asumido plenamente, cada generación se ve en la necesidad de afrontar de la mejor manera posible los desafíos que su tiempo y su contexto le imponen, y para esto se requiere apelar a metáforas integradoras, y aun a concepciones de carácter mítico. Así, los cambios recientes por los que atraviesa la sociedad contemporánea obligan a los peruanos tanto a mantener una continuidad histórica que respete su identidad como a adaptarse a las demandas de un mundo globalizado. Se trata de un doble desafío: resolver los problemas acumulados en la historia y aquellos que presenta la plena inserción en la sociedad global del conocimiento y la información. Es necesario encontrar la relación ar-

mónica entre los valores del pasado que hay que recrear o reforzar y los nuevos valores que se han de crear para responder a los desafíos que plantea la nueva sociedad globalizada.

Si bien en este último decenio los valores individuales han sido indicados como la mayor herramienta para el desarrollo del país, en la transición a un nuevo decenio es indispensable acompañarlos de valores colectivos que vinculen al individuo con el resto de la sociedad. Es decir, además de valores como honestidad, responsabilidad, verdad y espíritu de trabajo, se requiere apelar a otros como solidaridad, confianza y respeto por el otro, que afianzan los lazos del ciudadano con su comunidad y lo comprometen en la creación de una imagen de futuro compartido. Esta visión de futuro implica no sólo un respeto por las demás personas, sino también por las generaciones venideras y el entorno en el que se habita, por lo que la conciencia ecológica es un valor que cobra cada vez mayor importancia.

Existen además valores necesarios para la construcción de una cultura democrática, como la igualdad de trato, el ejercicio responsable de la autoridad y el respeto a las reglas de juego. La institucionalidad, así como la posibilidad de obtener un consenso mediante el diálogo, descansan sobre estos valores, cuya práctica debe ser inculcada tanto en las escuelas como en todas las instancias de la sociedad civil, y fomentada por el ejemplo de las autoridades.

## EL PAPEL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

En la tarea de construcción de una identidad plural e integrada con la que todos los peruanos puedan identificarse, el papel de los medios masivos de comunicación es decisivo. La rapidez y fluidez con que circula la información a través de la radio, la televisión y la prensa escrita contribuyen a crear un *Perú simultáneo*, en el que todos los peruanos comparten algo, por lo menos en determinados momentos y en torno a temas específicos. En tanto medios de formación de la opinión pública –y no sólo de información y de recreación–, la radio y la televisión constituyen espacios privilegiados para promover y revivir el interés público en los problemas colectivos y de interés común. De esta forma, pueden convertirse en promotores de los procesos de



democratización, modernización y legitimación, pues conducen hacia la integración nacional y la definición de orientaciones comunes para el desarrollo.

Tanto la radio como la televisión crean espacios en los que se puede promover el debate y presentar una diversidad de opiniones en torno a temas de interés nacional. A su vez, esto puede contribuir a la mayor participación de la ciudadanía y a mejorar la calidad del debate público. Por ejemplo, la participación telefónica de los oyentes en los programas radiales a través de preguntas y de comentarios crea instancias de diálogo para un amplio público que opina sobre asuntos de interés común.

El impacto real y potencial de la televisión –que conduce en la actualidad a hablar de *teledemocracia*, de *democracia televisiva* y de *reuniones electrónicas de ciudadanos*– la han transformado en un medio privilegiado para propiciar la reflexión, el debate y la crítica constructiva, siempre y cuando cumpla con su misión informativa y formadora de opinión pública.

Sin embargo, por una variedad de razones, y en gran medida por presiones gubernamentales directas (colocación de publicidad estatal, acceso a la información del sector público) o indirectas (acoso judicial, hostigamiento tributario), la posibilidad de que la televisión juegue un papel importante en la construcción de la democracia se ha desdibujado a fines del decenio de los noventa. Las dificultades económicas que ha experimentado la televisión comercial han puesto sobre el tapete, una vez más y de manera muy visible, la tensión que existe entre la libertad de empresa y el derecho de los ciudadanos a ser bien informados. La difícil tarea de combinar las funciones de entretenimiento, educación e información en la televisión se ha vuelto aún más compleja e incierta, y pareciera que un medio tan importante como la televisión -a través del cual dos tercios de los peruanos obtienen su información casi en forma exclusiva- ha abdicado su responsabilidad social y ha perdido su independencia frente al gobierno. A esto se unen las amenazas y la persecución a algunos periodistas independientes y de oposición, e inclusive a periodistas que anteriormente apoyaban la labor del gobierno desde algunos canales de televisión.

Los medios masivos de comunicación pueden jugar un papel fundamental en la construcción de metáforas e ideas integradoras, así como en la elaboración de una visión compartida del futuro del Perú. Para esto es necesario que no se limiten a actuar en base a criterios comerciales, lo que implica asumir a cabalidad su responsabilidad social, mostrar la heterogeneidad y la diversidad que caracterizan al Perú, mantener su independencia de las instancias gubernamentales y contribuir a generar consensos sobre asuntos de interés común para la ciudadanía.

## ESPACIOS PÚBLICOS E INTEGRACIÓN SOCIAL

Los espacios públicos son instancias surgidas desde la sociedad civil que tienen la capacidad de influenciar la agenda política del Estado. Como ámbitos en los que se discuten asuntos de interés general, desempeñan un papel central en la formación de la opinión pública. En esta medida son fundamentales para la elaboración de una visión compartida del futuro y para la construcción de una identidad plural e integrada con la que se identifiquen todos los peruanos.

El diálogo abierto sobre asuntos de interés común propio de todo espacio público lo convierte en una instancia privilegiada para la formación de consensos operativos y la difusión de valores que integren la sociedad. La fragmentación y la escasez de espacios públicos en el Perú de los noventa dificultan esta tarea y, más aún, imposibilitan la articulación de una imagen compartida de futuro.

Desde esta perspectiva, **AGENDA: Perú** constituye un ensayo desde la sociedad civil para crear un espacio público abierto al debate sobre asuntos cruciales para la democracia y el buen gobierno. La experiencia acumulada en estos siete años demuestra que es posible lograr consensos involucrando a ciudadanos de muy distinta procedencia en un diálogo abierto, democrático y participativo.

## EDUCACIÓN

La gran mayoría de los peruanos coincide en señalar que la educación es indispensable para la formación de valores que permitan

construir una identidad integrada y a la vez pluralista. Su importancia ha sido destacada en los últimos años incluso con referencia a temas tan específicos como la discriminación étnica y de género. Sin embargo, es necesario ir más allá de lo que podría llamarse un «consenso blandengue», que consiste en referirse a la educación como solución para todos los problemas nacionales, pero sin especificar su contenido, orientación, financiamiento y manera de organizar el sistema educativo peruano. Por el contrario, se trata de construir consensos operativos que sirvan de base para una transformación fundamental de la educación en nuestro país.

Para esto es necesario superar el tratamiento de la educación como excusa (*no se puede hacer nada porque no hay educación*), como eslogan (*sólo con educación se desarrollará el Perú*), como coartada (*es muy difícil transformar el sistema educativo*) o como ilusión frustrante (*el título es lo importante para conseguir empleo*) y ser realistas para enfocar el problema y plantear una reforma integral de la educación. En esta línea, son notables los esfuerzos realizados durante los últimos años por Foro Educativo, una iniciativa de la sociedad civil orientada a generar propuestas de reforma y elaborar una agenda educativa.

La reforma integral de la educación es una tarea de largo plazo que debe iniciarse con una serie de medidas para capacitar y mejorar la situación de los maestros. Más aún, el eje de todo proyecto sólido de reforma educativa son las escuelas de pedagogía donde se forman los maestros, así como los programas para mejorar la formación de los profesores en ejercicio. Sólo maestros bien preparados, creativos y con capacidad crítica pueden educar a niños y jóvenes en el diálogo, la democracia, el respeto y la búsqueda de la excelencia académica, técnica y ciudadana.

## COMENTARIOS FINALES

A fines de los noventa **AGENDA: Perú** realizó un ejercicio para explorar las visiones de futuro de una amplia gama de líderes de la comunidad en diversas partes del territorio nacional. Este estudio confirmó la vigencia de una serie de aspiraciones comunes que se

articulan alrededor de la idea de un Perú equitativo, pluralista e integrado, abierto y vinculado al resto del mundo de una manera activa, y en el cual sea posible el pleno desarrollo de la persona humana.

Esta visión del Perú incluye a un sector privado eficiente, competitivo y creador de riqueza, una mayor igualdad de oportunidades para todos los peruanos y una distribución más equitativa del ingreso y la riqueza, un uso sustentable de sus recursos naturales y la protección del medio ambiente, la creación de una capacidad científica y tecnológica propia y el uso social de la tecnología, y también una utilización más equilibrada del vasto y difícil territorio nacional que esté asociada a la descentralización efectiva. Pero la visión contempla, además, la plena vigencia de la gobernabilidad democrática, con un Estado eficiente, representativo y descentralizado, con una sociedad civil activa, vigorosa y respetuosa de la diversidad, y con una transformación de las instituciones de seguridad nacional para adecuarlas a las exigencias del nuevo contexto interno y externo de fin de siglo. Esta visión de país implica un previo reconocimiento del «otro» como igual, así como la existencia de una comunidad de ciudadanos que participen plenamente en la vida cívica del país.

## **HACIA UNA AGENDA PARA LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y EL BUEN GOBIERNO EN EL PERÚ**

El diagnóstico de los problemas de gobernabilidad democrática y de buen gobierno en los capítulos precedentes sugiere que el objetivo principal del desarrollo político en el Perú de hoy es lograr la plena vigencia y la estabilidad de la democracia, entendida en su sentido más amplio no sólo como un sistema de reglas electorales, sino además como un conjunto de actitudes, hábitos y prácticas de interacción social. Esto plantea un desafío y una responsabilidad que exige a todos los peruanos avanzar en la dirección de la democratización de la sociedad civil, la modernización de la economía y la legitimación del Estado y de las instituciones políticas.

### **HETEROGENEIDAD Y CONSENSOS**

La heterogeneidad y la pluralidad de la sociedad peruana han empezado a reconocerse y a valorarse en los últimos cuatro decenios. Durante este período se ha venido produciendo, en forma acelerada y contradictoria, una serie de profundos cambios en todos los ámbitos de la vida nacional. En este turbulento escenario de fin del siglo 20, en el cual se aprecia un creciente número y una diversidad cada vez mayor de actores sociales y una abrumadora concentración de poder político en manos del gobierno, la búsqueda de consensos y acuerdos entre ciudadanos es el medio más efectivo para lograr la gobernabilidad democrática y el buen gobierno.

Sin embargo, no es fácil construir consensos operativos que, superando la persistente polarización y fragmentación política de la sociedad peruana, expresen una verdadera convergencia de intereses y aspiraciones para el ejercicio del poder y de la autoridad en el ámbito nacional. La tentación de quedarse en el nivel de los acuerdos aparentes, sin poner en evidencia las discrepancias que surgen al ahondar en los intereses y las motivaciones de los distintos actores sociales, plantea una primera dificultad. Un segundo obstáculo que se debe superar es la tendencia hacia los consensos negativos -acerca de lo que no se quiere o de lo que se rechaza- sobre los cuales es relativamente sencillo ponerse de acuerdo, pero que no llevan hacia una confluencia de intereses ni expresan la voluntad de unir esfuerzos en una empresa común. En tercer lugar, dado que no es posible esperar que el camino hacia los consensos operativos discurra sin tropiezos, es necesario establecer procedimientos para resolver los conflictos que, inevitablemente, han de surgir en el ejercicio del poder y de la autoridad en los distintos ámbitos de la vida nacional.

El proyecto **AGENDA: Perú** se propuso obtener los puntos de vista y las sugerencias de la más amplia gama posible de ciudadanos, tanto en las diversas regiones del país como en Lima Metropolitana, con el fin de articular de manera consensual un diagnóstico y una agenda sobre los temas de gobernabilidad democrática y de buen gobierno. En las entrevistas y reuniones de trabajo, mesas redondas, talleres y otras actividades desarrolladas a lo largo del proyecto se ha constatado que las contribuciones al diagnóstico de los problemas de gobernabilidad han sido más numerosas y detalladas que las propuestas de temas para la agenda. Este sesgo se refleja en el mayor énfasis que pone el presente documento en el diagnóstico de los capítulos precedentes.

## **REFORMAS, VALORES DEMOCRÁTICOS Y LIDERAZGO**

Una perspectiva de conjunto de los temas de la agenda pone de manifiesto la magnitud del desafío que enfrenta el Perú para avanzar hacia la gobernabilidad democrática. Permite, además, identificar tres aspectos comunes que caracterizan a la mayoría de los temas de la agenda. El primero de éstos se refiere a la precariedad de las organizaciones de la sociedad civil, las dificultades del proceso de moder-

nización económica y el cuestionamiento de las instituciones del Estado. Por ello la urgencia de **reformular el marco institucional existente y de crear nuevas instituciones** -en los ámbitos público, privado y de la sociedad civil- con el fin de procesar en forma eficiente, eficaz y legítima las demandas económicas, sociales y de ciudadanía de todos los peruanos.

El segundo aspecto se refiere a la **difusión de los valores democráticos** en los cuales se fundamentan los patrones de interacción social, algo imprescindible para evitar que comportamientos autoritarios prevalezcan en el ejercicio del poder y de la autoridad. Estos valores democráticos deben difundirse por medio de múltiples iniciativas, no sólo en la escuela y las instituciones que forman a la niñez y la juventud, sino también a través del ejemplo que debe dar el comportamiento de las más altas autoridades del país en asuntos como el cumplimiento de la ley, la transparencia en la acción gubernamental y la disposición de concertar esfuerzos en un clima de tolerancia y de respeto a los opositores.

Estas consideraciones llevan al tercer aspecto común a los diversos temas de la agenda, que se refiere al ejercicio del **liderazgo democrático** por parte de quienes asumen posiciones de responsabilidad en todos los ámbitos de la actividad nacional. Las acciones e iniciativas que plantea la agenda de gobernabilidad democrática exigen que los líderes en las organizaciones del Estado, del sector privado y de la sociedad civil se comporten a la altura de las circunstancias por las que atraviesa el Perú al finalizar el siglo 20. Es preciso dejar de lado la idea de que gobernar consiste sólo en mandar, y también aquella que considera líder a quien impone sus puntos de vista sobre los demás. Para poner en práctica las iniciativas propuestas en la agenda es imprescindible una nueva concepción de liderazgo -democrático, participativo, abierto, compartido y potenciador- en todos los ámbitos de la vida nacional.

## LOS TEMAS DE LA AGENDA

Las propuestas recogidas en el proyecto **AGENDA: Perú** han sido agrupadas en cuatro categorías. La primera se refiere a las

reformas de la estructura y del funcionamiento de las instituciones estatales para hacerlas más representativas, eficientes y legítimas; es decir, para crear un Estado con el cual la ciudadanía se pueda identificar plenamente. La segunda se refiere a los actores sociales y los espacios públicos para la interacción entre los ciudadanos y las instituciones que los representan. Aquí se consideran las iniciativas destinadas a promover acuerdos y consensos, aquellas que buscan un mejor equilibrio entre los actores sociales fortaleciendo a algunos de ellos y definiendo reglas de juego para todos, y aquellas que están dirigidas hacia los medios de comunicación. La tercera incluye las iniciativas para desarrollar valores y comportamientos democráticos entre los ciudadanos, y pone énfasis en la educación de la ciudadanía y en la difusión de ideas como igualdad de trato e igualdad ante la ley. Por último, la cuarta categoría se refiere al contenido de las estrategias para promover el desarrollo nacional y también a los medios para diseñar estas estrategias y ponerlas en práctica.

## **ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO**

El proceso de cambios acelerados y profundos que está viviendo el Perú contemporáneo exige una adecuación de las instituciones del Estado a las nuevas realidades del país y del contexto internacional. Además de la reforma de los poderes del Estado -Ejecutivo, Legislativo y Judicial- esto requiere de un profundo examen del régimen político vigente. La experiencia política del decenio de los noventa, que se inició con la llegada de un virtual desconocido a la Presidencia de la República, continuó con el autogolpe de 1992 y la reelección de 1995, y culminó con una concentración de poder político que allanó el camino a una segunda reelección presidencial, pone en agenda asuntos como el peso relativo de los poderes del Estado y las relaciones entre ellos y las ventajas o desventajas de un régimen presidencialista, parlamentario o semipresidencialista. Todos estos temas deben ser debatidos ampliamente en todas las instancias de la vida política nacional. Los acuerdos y consensos resultantes de este debate llevarían a introducir reformas en la Constitución y en las leyes orgánicas de los poderes del Estado.

**Reforma del Poder Ejecutivo.** Es necesario replantear las funciones, estructura, organización y tamaño del Poder Ejecutivo,



particularmente en vista del nuevo papel que las reformas económicas asignan al Estado y de la experiencia del colapso de las instituciones públicas en el decenio de los ochenta. La nueva división del trabajo que está surgiendo entre los sectores público, privado y de la sociedad civil hace que las empresas privadas y las organizaciones de la sociedad civil estén asumiendo funciones que antes eran responsabilidad del Estado. Un ejemplo claro está dado por la provisión de servicios sociales básicos y de seguridad.

La reforma del Ejecutivo requiere de una revisión de la estructura de los ministerios en el gobierno central, la creación y el fortalecimiento de instancias de regulación de la actividad privada (sobre todo en el caso de los servicios públicos privatizados), la creación de un sistema nacional para definir prioridades de inversión pública, la modernización y la flexibilización de los sistemas de control para evitar la corrupción y el despilfarro de recursos y la descentralización y definición de nuevas formas de vinculación entre el gobierno central y los gobiernos locales. Además, el énfasis que debe otorgar el Poder Ejecutivo a la provisión de servicios sociales básicos plantea nuevas exigencias de carácter administrativo, particularmente referidas a la descentralización, y también la necesidad de establecer vínculos operativos con las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado. Todo esto indica la urgencia de diseñar nuevas estructuras administrativas y nuevos procedimientos para la actuación del Poder Ejecutivo y para su interacción con otras entidades públicas, privadas y no gubernamentales.

**Reforma del Poder Legislativo.** La aguda crisis de representatividad y el proceso de desintermediación política que ha experimentado el Perú durante los últimos decenios demuestran la importancia de reducir la distancia entre el electorado y sus representantes en el Poder Legislativo, lo que pone en discusión el tema de la bicameralidad y el del tamaño de los distritos electorales. Por lo tanto, las modificaciones del Poder Legislativo implican también importantes reformas en el sistema electoral.

Las deficiencias del Parlamento en el cumplimiento de sus funciones, tanto de legislación como de control político, han genera-

do crecientes demandas para reformar esta institución y hacerla más representativa. Una de las iniciativas de reforma se refiere al diseño y puesta en práctica de mecanismos para la evaluación y el control del desempeño de los parlamentarios, como la revocación del mandato, la iniciativa popular en la formulación de las leyes y los informes periódicos de los representantes a sus electores. Además, es preciso replantear la organización y el funcionamiento interno del Parlamento, para lo cual se debe redefinir lo que debe ser el dominio de los diferentes tipos de leyes, buscar una mejor división del trabajo entre las diversas instancias del quehacer parlamentario (plenario, comisiones de trabajo, comisiones mixtas con el Ejecutivo, comisiones investigadoras, mesas directivas, junta de portavoces, asesores técnicos).

**Reforma del Poder Judicial.** La falta de credibilidad del Poder Judicial contrasta fuertemente con la importancia fundamental que tiene este poder del Estado para garantizar el buen gobierno y la gobernabilidad democrática. Para reformarlo es necesario modernizar sistemas y procedimientos, asignar mayores recursos, poner en marcha mejoras administrativas y hacer más accesible la justicia a todos los ciudadanos. Esto debe ser complementado con el establecimiento de procesos legales más flexibles y transparentes, la reducción de los costos de los procedimientos judiciales y con la puesta en marcha de mecanismos para detectar y sancionar los casos de corrupción y arbitrariedad en el ejercicio de la función judicial.

Sin embargo, las reformas más importantes se refieren a los procedimientos para escoger, nombrar, preparar y mantener al día a jueces, fiscales y auxiliares. Es especialmente importante terminar con la manipulación a que da lugar la provisionalidad en el cargo de los primeros. A consecuencia de ella, la desconfianza de la población respecto al Poder Judicial y al Ministerio Público está alcanzando dimensiones críticas. Esto es particularmente grave debido a que la intervención política en estas instituciones tiene lugar precisamente mediante lo que se suponía era una reforma para mejorar su funcionamiento, que en su momento contó con respaldo popular. La decepción y la frustración que esto está produciendo incuba un profundo escepticismo, cercano al cinismo, y debilita gravemente el potencial de credibilidad de cualquier intento de reforma en el futuro.

Por otra parte, debido a las deficiencias del Poder Judicial están surgiendo nuevas instancias para la resolución de conflictos entre personas jurídicas y entre ciudadanos, como el arbitraje y las diversas formas de justicia popular. El arbitraje está empezando a extenderse en el ámbito de las disputas entre empresas debido principalmente a las demoras y al alto costo de los procedimientos judiciales, así como a la percepción de que los fallos pueden ser influenciados mediante sobornos. Sin embargo, al no existir una tradición en el uso de sistemas de arbitraje, algunos litigantes lo consideran sólo como un primer paso y no como instancia final, ya que en caso de que el fallo arbitral les sea contrario, llevan su litigio al Poder Judicial.

La administración de justicia popular por las rondas y los grupos de autodefensa se ha extendido en el interior del país y en zonas urbanas marginales. Si bien esto ha dado acceso a instancias para resolver conflictos y administrar justicia en los lugares donde no llega el Poder Judicial, existe el peligro de que la administración de justicia popular viole los derechos humanos de los acusados, fomente la arbitrariedad y el abuso del poder y, en casos extremos, conduzca a linchamientos.

La extensión y profundidad de las reformas necesarias en el Poder Judicial indican que es necesario diseñar una estrategia con perspectiva de mediano y largo plazo, que tome en cuenta las limitaciones de recursos humanos y financieros y que apunte a recobrar la confianza para que la ciudadanía sienta al Poder Judicial como algo que le pertenece. Como componente integral de esta estrategia, es necesario acotar y definir mejor el ámbito y las condiciones de aplicación de formas alternativas para la resolución de conflictos y la administración de justicia. Asimismo, es preciso limitar la competencia de la Corte de Justicia Militar para juzgar a civiles, y también para reclamar jurisdicción sobre militares que han pasado al retiro y se han incorporado plenamente a la vida civil.

**Descentralización y gobiernos locales.** La descentralización ha sido y es el reclamo más importante del interior del país. La división del trabajo entre los distintos niveles de gobierno -central, regional, municipios provinciales y municipios distritales- es uno de los principales problemas no resueltos, que debe abordarse satisfactoriamente.

te para avanzar hacia la gobernabilidad democrática en el Perú. Esto adquiere gran urgencia en vista del inusitado grado de control que ha adquirido el gobierno central sobre prácticamente todos los ámbitos de la vida pública peruana. Para este fin es preciso descentralizar el poder político, desconcentrar las funciones administrativas, presupuestales y financieras del gobierno central, reforzar la capacidad de gestión de las instancias locales de gobierno y redefinir las relaciones administrativas entre el gobierno central y los gobiernos locales y regionales. Tal como se mencionó al tratar las reformas del Poder Legislativo, estas iniciativas deben complementarse con modificaciones en el sistema electoral para asegurar una mejor representación de la ciudadanía en los gobiernos locales, regionales y en el Congreso.

Para poner en marcha un verdadero proceso de descentralización es necesario modificar los mecanismos para recaudar impuestos y compartir los recursos fiscales entre Lima Metropolitana, las regiones, los departamentos, las provincias y los municipios de todo el país. La correspondencia que debe existir entre las responsabilidades asignadas a cada nivel, las capacidades de gestión administrativa y la disponibilidad de recursos implica rediseñar los mecanismos de distribución de los recursos del Estado, y también redefinir las facultades para crear y recaudar tributos locales. Esto se vuelve más importante en la medida que los municipios se hagan cargo de la prestación de servicios sociales básicos a la población. Como consecuencia, sería necesario modificar las funciones de algunas entidades del gobierno central, como el Ministerio de la Presidencia, la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Economía y Finanzas, que actualmente concentran un alto porcentaje de recursos del presupuesto nacional.

La importancia que la ciudadanía otorga a los gobiernos locales y el papel protagónico que pueden jugar en la consolidación de la democracia hacen necesario fortalecer la participación directa de la población en los gobiernos municipales. Esto puede concretarse incorporando a las organizaciones de la sociedad civil en las actividades del gobierno local y estableciendo procedimientos de consulta. La experiencia acumulada durante los últimos años en municipalidades de las diversas regiones del país –por ejemplo, con las mesas de concertación y los comités interinstitucionales– demuestra lo que se puede hacer en la práctica. La participación ciudadana a través de los

comedores populares, los comités del Vaso de Leche, los comités de autodefensa, las asociaciones vecinales, las asociaciones de padres de familia, las organizaciones de acción cívica, los colegios profesionales y de los gremios empresariales es un hecho en numerosas municipalidades provinciales y distritales del país.

**Creación del servicio civil.** Para superar las limitaciones de gestión de las instituciones estatales es necesario contar con ejecutivos y funcionarios públicos altamente calificados, con experiencia, con vocación de servicio e interesados en hacer carrera en el Estado. El descalabro de las instituciones públicas a fines del decenio de los ochenta desprestigió a prácticamente todas las instituciones gubernamentales y ahuyentó a una generación de jóvenes profesionales que no consideran el servicio público como una opción de desarrollo profesional.

Los avances puntuales que se han logrado en algunas agencias del gobierno, como el Banco Central, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat) o el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi), se deben en gran medida al hecho de que han adoptado el régimen laboral del sector privado y ofrecen remuneraciones atractivas. Sin embargo, la sola adopción de prácticas del sector privado no es una solución para mejorar el funcionamiento y la operación de todo el sector público, y particularmente en aquellos ministerios o agencias –como los ministerios de Educación y Salud o el Fondo de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes)– que tienen una función de servicio público. Para esto es necesario diseñar una estrategia de mediano y largo plazo dirigida a renovar los cuadros ejecutivos, profesionales, técnicos y de apoyo en el sector público, y a establecer nuevas formas de vinculación entre las entidades públicas, por un lado, y el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil, por otro.

La creación de un servicio civil autónomo, conformado por ejecutivos y funcionarios altamente calificados, y capaz de actuar con independencia de los sucesivos gobiernos, permitiría resolver muchos de los problemas administrativos del sector público. La racionalización y reestructuración de las organizaciones gubernamentales, la reubicación y reentrenamiento de funcionarios y personal de apoyo, y

el establecimiento de nuevos procedimientos para reclutar personal son algunas de las condiciones necesarias para poder crear un servicio civil.

Por último, las reformas de política económica y la redefinición del papel del Estado en el desarrollo nacional -que sigue sin articularse claramente- añaden un sentido de urgencia a la tarea de mejorar la calidad de los recursos humanos en el sector público. Sin embargo, es preciso acotar que muchas de las deficiencias de gestión que afectan al sector público también se aprecian en las empresas privadas, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de base. Mejorar la eficiencia de la gestión no es una tarea que competa exclusivamente al sector público.

## **ACTORES SOCIALES Y ESPACIOS PÚBLICOS**

La ausencia de espacios de discusión y diálogo en los cuales se desarrollan prácticas democráticas es uno de los problemas más agudos identificados en el trabajo de **AGENDA: Perú**. A partir de la heterogeneidad y pluralidad que caracterizan a la sociedad peruana, estos espacios permitirían a la ciudadanía construir consensos operativos. La fragmentación y segmentación de los espacios públicos existentes, unidas a la presencia ubicua de los medios masivos de comunicación (especialmente la televisión), han creado un complejo escenario para la interacción política. En este escenario, el diálogo y la discusión tienen lugar principalmente al interior de grupos sociales o de interés más o menos homogéneos, y en mucho menor medida entre quienes tienen ideas e intereses diferentes. Pareciera que en vez de dialogar y buscar consensos, los actores sociales con intereses y puntos de vista diferentes prefieren interactuar compitiendo por mostrar su presencia en los medios de comunicación. Sin embargo, la influencia gubernamental en la televisión ha transformado esta competencia en prácticamente un monólogo gubernamental, al menos en medios como la televisión, que llegan a la gran mayoría de la población.

En consecuencia, uno de los temas centrales de la agenda para la gobernabilidad democrática es la reconstitución de espacios públicos para la discusión y el debate, en los cuales la creciente diversidad de actores de la sociedad peruana pueda interactuar para lle-

gar a consensos y resolver conflictos. En esta tarea pueden contribuir efectivamente una serie de organizaciones, como la Iglesia Católica, que es la institución de mayor confianza, credibilidad y prestigio en el país; los colegios profesionales, que han adquirido un peso significativo en el debate sobre los asuntos de interés nacional; los gremios empresariales, que tienen una tradición de organización de foros y eventos sobre temas que preocupan al sector privado; y otras organizaciones, como las universidades, los sindicatos, los centros de investigación social y las asociaciones de servicio a la comunidad. Las iniciativas en este tema de la agenda deben abarcar, de manera especial, a los partidos políticos, a las Fuerzas Armadas, a las organizaciones populares, a los medios de comunicación y a las entidades que están creando nuevos espacios para el diálogo y el debate.

**Reforma de los partidos políticos.** Los partidos políticos deberían ser uno de los principales canales a través de los cuales la ciudadanía expresa y procesa sus demandas sociales. Sin embargo, éstos han perdido, al menos por un buen tiempo, su capacidad de jugar a plenitud el papel de intermediarios entre la sociedad civil y el Estado y, por lo tanto, de constituirse en espacios de discusión y de diálogo.

El debilitamiento de estas organizaciones en la vida política del Perú ha generado una serie de demandas para reformar el sistema de partidos. Las demandas apuntan hacia una mayor transparencia en la actuación de los partidos, particularmente en cuestiones de democracia interna y financiamiento, y a lograr una mayor claridad en sus planteamientos doctrinarios y sus propuestas de gobierno. Estas demandas también se orientan hacia una mejor vinculación entre los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil, especialmente los gremios y las organizaciones de base, y hacia una relación más abierta y transparente entre los partidos políticos y las organizaciones del Estado, lo que ayudaría a evitar la corrupción. Como resultado de estas reformas sería posible esperar una mayor participación de los ciudadanos en la vida partidaria.

**Sociedad civil y Fuerzas Armadas.** Los militares han tenido y tienen una participación e influencia muy importante en la política peruana a lo largo de la historia republicana; por lo tanto, es difícil que intentos por mejorar las perspectivas de la gobernabilidad democrática

puedan tener éxito sin la participación de las Fuerzas Armadas. Para esto es necesario crear espacios de diálogo y discusión en los cuales civiles y militares puedan desarrollar nuevas ideas, conceptos y perspectivas sobre sus relaciones, superando las formas de vinculación que han surgido recientemente como consecuencia de la lucha antiterrorista. Entre los asuntos a considerar se tiene: el redimensionamiento de las Fuerzas Armadas, la concepción de defensa nacional una vez superado el histórico conflicto con Ecuador, la adecuación del poderío militar a las nuevas amenazas a la seguridad interna y externa, el replanteamiento de los ámbitos de los fueros judiciales, civil y militar, la redefinición del papel de las Fuerzas Armadas en el desarrollo nacional y la forma de subordinarlas efectivamente al poder civil.

Un tema central que se deriva de la experiencia de varios decenios del Centro de Altos Estudios Militares (CAEM) se refiere a la redefinición de la doctrina de seguridad nacional, que en su concepción original integraba los aspectos de desarrollo económico y defensa nacional. La gobernabilidad democrática es un componente adicional que debe ser considerado en la elaboración –conjuntamente por civiles y militares– de una nueva doctrina de seguridad nacional, que esté más de acuerdo con la situación actual del Perú y los desarrollos en el contexto internacional.

**Sociedad civil y Policía.** Un grave problema de la seguridad civil es la desconfianza que generan las instituciones encargadas del orden interno. Es preciso contar con una fuerza policial con cultura democrática, con mayores vínculos con la sociedad civil, y que sea confiable, eficiente y modernizada. Para esto es preciso reorganizar las entidades a cargo de proporcionar seguridad a la ciudadanía, descentralizando su administración y dividiendo funciones entre una policía nacional y una policía local o municipal. Esta última, que estaría más cercana a lo que es actualmente el serenazgo, se ocuparía de la seguridad ciudadana y vial. En cambio, la Policía Nacional tendría a su cargo problemas de delincuencia mayor.

La policía municipal permite, en principio, establecer una mayor cercanía entre agentes del orden y ciudadanos, lo que permite reconocer al policía como un amigo de los vecinos. Además, el interés



directo de los ciudadanos por las condiciones de vida en su entorno inmediato promueven una mayor participación en las iniciativas municipales de protección ciudadana. De ese modo, los problemas de seguridad serían preocupación de todos y se reduciría la desconfianza, y aun el miedo, a los agentes del orden.

**Organizaciones populares.** Uno de los requisitos para avanzar en el proceso de democratización social es la mayor participación e influencia de las organizaciones populares en la vida política nacional. Para lograr esto es necesario poner en marcha iniciativas que faciliten su transición, desde la precaria institucionalidad que las caracteriza en la actualidad hacia una red de instituciones con estructuras organizativas adecuadas, con normas y regulaciones de funcionamiento explícitas, y con medios para mejorar la eficiencia de su gestión. Además es preciso desarrollar nuevas vinculaciones entre las organizaciones populares, los partidos políticos, las instituciones del Estado y los gremios empresariales y otras organizaciones de la sociedad civil.

En particular, es necesario formar líderes que estén a la altura de los nuevos papeles que deben asumir las organizaciones de base, como sindicatos, las comunidades campesinas, las organizaciones de pobladores, las asociaciones de padres de familia y los comités de aula, las organizaciones dirigidas por mujeres (comedores populares, talleres autogestionarios, clubes de madres) y otros grupos que participen activamente en la ejecución de los programas de compensación social en los sectores populares.

**Medios de comunicación.** Los medios modernos de comunicación masiva han puesto al alcance de la gran mayoría de ciudadanos una cantidad de información sin precedentes sobre los acontecimientos políticos, sociales y económicos del país. Pese a esto, el enorme peso que tiene la difusión de ideas a través de estos medios, así como la importancia que han adquirido las encuestas de opinión, podrían convertirse en obstáculos para la creación y consolidación de los espacios en los cuales se promueva el diálogo y el debate. En última instancia, las diversas formas de interacción personal son las fuentes genuinas de una opinión real, considerada, democrática y representativa. Los medios de comunicación han venido reemplazando a la interacción personal por la transmisión unidireccional de información,

ideas e imágenes que, en la mayoría de los casos, no permiten que las personas se formen opiniones fundamentadas y razonadas sobre los hechos políticos. Esto, que es un peligro inherente a la naturaleza de los medios, se ha visto agravado durante los últimos años por la influencia del Estado en ellos y por las crecientes trabas que experimenta el periodismo crítico.

Sin embargo, desde otra perspectiva, los medios masivos de comunicación podrían complementar eficazmente las iniciativas para crear espacios de diálogo y debate, explorando nuevas formas de involucrar a la ciudadanía en la discusión de temas asociados a la gobernabilidad democrática y el buen gobierno. Una posibilidad sería combinar talleres de reflexión y diseño, seminarios y mesas redondas, con campañas en la prensa escrita, radial y televisiva, con encuestas de opinión y grupos de enfoque, y con el uso de correo electrónico y la participación telefónica del público. Debido a su gran difusión e impacto, el uso de documentales, telenovelas y programas de interés humano en la televisión merece atención especial entre las iniciativas para crear nuevos espacios públicos de discusión y debate.

***Espacios para el debate.*** La creación y fortalecimiento de espacios para construir acuerdos y consensos es una tarea central para avanzar hacia la gobernabilidad democrática. Entidades como Foro Educativo, el Congreso Anual de Ejecutivos (CADE), Intercampus, el Consejo de la Prensa Peruana, Transparencia, entre muchas otras, así como los colegios profesionales y sus filiales en diversas partes del territorio, se han convertido en lugares privilegiados para debatir ideas, plantear propuestas y llegar a acuerdos. Las iniciativas de universidades, centros de investigación, asociaciones profesionales, empresas consultoras y organizaciones no gubernamentales también están adquiriendo una importancia cada vez mayor en los debates sobre temas de interés nacional. En la mayoría de los casos, estas iniciativas se complementan con la difusión de los debates y acuerdos a través de los medios de comunicación.

En forma adicional a la multiplicidad de iniciativas en marcha, es importante explorar procedimientos y mecanismos que incorporan nuevas dimensiones en las discusiones de carácter predominantemen-

te temático, propias de los espacios convencionales de debate. La experiencia de **AGENDA: Perú** con los talleres de reflexión y diseño en los cuales se combina la discusión temática con la dinámica de grupo y con el aprendizaje personal sugiere que es posible organizar la interacción entre ciudadanos de manera novedosa para enriquecer el debate y profundizar en temas que, por lo general, permanecen fuera del alcance de la mayoría de las reuniones, conferencias y seminarios.

## CULTURA DEMOCRÁTICA

La difusión y adopción de valores y comportamientos democráticos, y el desarrollo de una cultura de la democracia son esenciales para lograr el buen gobierno. Estos son procesos lentos y complejos, en los cuales debe participar una amplia gama de instituciones del país y, en particular, las instituciones educativas y las organizaciones de la sociedad civil. Educar para la democracia, promover la igualdad de trato y ampliar las oportunidades de participación son las principales tareas para desarrollar una cultura democrática en el Perú.

***Educación para la ciudadanía.*** La educación cumple un papel fundamental en el desarrollo de una cultura de la democracia. Las instituciones educativas formales —escuelas, colegios, academias, institutos técnicos, universidades— tienen la responsabilidad de inculcar en los estudiantes los valores democráticos fundamentales, como la igualdad de trato, la solidaridad, el ejercicio responsable de la autoridad, la obediencia a las autoridades legítimas y el respeto mutuo entre ciudadanos. Para esto es necesario poner en práctica programas de educación cívica en las instituciones educativas y organizar actividades, como elecciones estudiantiles, trabajo en equipo, participación en el gobierno de sus instituciones y acciones en favor de la comunidad, en las cuales los estudiantes puedan aprender a comportarse democráticamente.

Esta tarea debe ser complementada con la difusión de los valores democráticos en los ámbitos básicos de socialización de los niños y jóvenes, principalmente la familia y los barrios. Asimismo, es necesario poner en marcha programas que involucren a organizaciones religiosas, asociaciones de padres de familia, comités de aula, organizaciones juveniles, clubes deportivos y grupos que combaten la

drogadicción, para apoyar a los niños y jóvenes que enfrentan problemas para su desarrollo personal, como comportamiento autoritario o abusivo en su familia, la ausencia de figuras paternas y las dificultades para aceptar normas de conducta que faciliten su integración social.

***Igualdad de trato, deberes y derechos.*** La eliminación de la discriminación basada en diferencias de ingresos, características raciales, género y origen regional es imprescindible para vivir en democracia y reconocer que todos los peruanos tenemos los mismos derechos y deberes. Para avanzar en esta difícil tarea es necesario mejorar la situación y las oportunidades de aquellos que sufren algún tipo de discriminación. Entre otras iniciativas, esto implica apoyar a quienes luchan contra la pobreza y a las instituciones de la sociedad civil que trabajan con migrantes, mujeres, niños y desplazados por la guerra interna, así como con las regiones más postergadas del país.

La difusión de los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos, así como de las garantías para su ejercicio son también necesarias para promover una cultura de la democracia. Ésta es una labor fundamental que realizan las organizaciones de defensa de los derechos humanos y las instituciones del Estado cuya responsabilidad es velar por los derechos ciudadanos. En forma complementaria, para afianzar los valores democráticos es necesario eliminar privilegios, crear instancias de denuncia y de reclamo para los ciudadanos cuyos derechos se vean amenazados (por ejemplo, el Defensor del Pueblo) y hacer valer las garantías de igualdad ante la ley. La manera más efectiva de avanzar en esta dirección es mediante el ejemplo que deben dar quienes ejercen el poder y la autoridad política.

***Participación popular.*** Estas iniciativas se refieren a la participación de la población en las decisiones gubernamentales en todos los niveles, así como en la evaluación y control de los representantes en el Parlamento y otras instancias de gobierno. La participación efectiva es también un instrumento para fortalecer esta legitimidad de las instituciones del Estado, para hacer más transparente la acción gubernamental y para hacer que los ciudadanos sean conscientes de sus derechos y de sus deberes. Para esto es necesario emprender y apoyar iniciativas dirigidas a lograr una mayor participación y una mejor representa-

ción de la ciudadanía en todos los niveles del gobierno, y particularmente en las municipalidades, en donde la distancia entre los ciudadanos y el poder político es menor que en otras instancias de gobierno.

## VISIÓN Y PERSPECTIVA DE FUTURO

La crisis de gobernabilidad que ha venido afectando al Perú durante los últimos decenios ha hecho perder la perspectiva de largo plazo. Las dificultades y la incertidumbre con que se veía el futuro dejaron poco espacio para el ejercicio de la imaginación. La combinación de violencia terrorista con el deterioro económico durante los años ochenta y buena parte de los noventa con sus secuelas de hiperinflación, desempleo, subempleo y empobrecimiento generalizado hizo que durante ese período fuera difícil poner atención en cualquier cosa que estuviera más allá de lo inmediato. A fines de los noventa, la preocupación por el futuro toma una forma distinta. Para la gran mayoría de peruanos el futuro sigue siendo el corto plazo, mañana, pero a la vez se expresa una clara preocupación por dejar a las próximas generaciones un país viable, seguro, y donde sea posible desarrollarse plenamente.

Las consultas realizadas en el proyecto **AGENDA: Perú** han puesto en evidencia que empieza a recuperarse la capacidad de reflexionar críticamente sobre las experiencias del pasado reciente, y también que existe un enorme deseo y una voluntad de explorar los caminos posibles para el desarrollo futuro del Perú. En la actualidad está surgiendo un consenso cada vez más amplio en señalar que éste está directamente ligado al desarrollo de una democracia sólida y estable. A fines de los noventa los peruanos parecen estar menos dispuestos a sacrificar democracia por eficiencia o por resultados que a principios del decenio. El problema de la institucionalidad ocupa hoy un lugar prioritario en la agenda ciudadana. Sin embargo, también ha sido posible apreciar que se está aún muy lejos de construir una percepción compartida del futuro, y que no se ha logrado abandonar totalmente los esquemas mentales y marcos conceptuales que corresponden a situaciones superadas o que se están superando. Esto destaca la urgencia de modificar y ajustar las ideas y los conceptos con que se interpreta la situación actual, adecuándolos a las exigencias de una cambiante realidad.

Para avanzar no sólo hacia la gobernabilidad democrática y el buen gobierno sino, en un sentido más amplio, hacia el desarrollo económico y social del Perú es imperativo usar la imaginación y adoptar una perspectiva de futuro. Se trata de formular una estrategia de desarrollo amplia y flexible, capaz de enmarcar las principales decisiones de política que el Perú debe tomar durante los próximos años, y también de articular un consenso nacional sobre lo que el Perú puede y debe ser. Un marco para decisiones estratégicas y reformas institucionales permitiría, además, identificar y explorar la amplia gama de posibilidades favorables que tiene el Perú por delante y vincular estas posibilidades futuras con lo que sucede en la actualidad.

***Estrategias de desarrollo.*** La experiencia adquirida en los últimos decenios, tanto en el Perú como en el plano internacional, demuestra que es posible diseñar estrategias de desarrollo económico y social orientadas hacia desarrollo integral y sustentable de todos los peruanos. Estas estrategias deben organizarse alrededor de cuatro ejes orientadores de los esfuerzos de desarrollo: (i) la modernización de la economía y la competitividad de la estructura productiva peruana; (ii) la equidad, la justicia social y la provisión de servicios sociales básicos a toda la población, considerando particularmente la pobreza y los problemas del empleo; (iii) el manejo sustentable de los recursos naturales y del medio ambiente, con el fin de garantizar oportunidades de desarrollo para las futuras generaciones de peruanos; y (iv) el ordenamiento territorial, la descentralización y la provisión de infraestructura física, orientados a hacer un mejor uso del vasto y heterogéneo espacio geográfico con que cuenta el Perú.

Ésta es una tarea de carácter participativo en la que deben colaborar las instituciones del Estado, del sector privado y de la sociedad civil, para lo cual es necesario introducir un conjunto de reformas institucionales en cada uno de estos ámbitos de la vida nacional. Asimismo, es preciso reformar las instituciones vinculadas a la seguridad nacional, ciudadana y personal. Por último, el diseño y puesta en práctica de una estrategia de desarrollo debe incorporar un componente referido al cambio de mentalidades y a la recuperación de valores morales y éticos, así como reflexiones sobre la identidad nacional.

**Planeamiento estratégico.** Una de las manifestaciones más críticas del deterioro del sector público en el Perú en los últimos años es la pérdida de la capacidad para orientar el desarrollo, cuya expresión simbólica más clara ha sido la desaparición del Instituto Nacional de Planificación. Además, se ha perdido el conocimiento acumulado a lo largo de tres decenios para preparar proyectos y formular planes y programas de inversión y acción gubernamental en prácticamente todos los sectores de la administración pública. En consecuencia, se tiene ahora una escasez de proyectos de inversión pública, ha disminuido notablemente la capacidad de prever demandas económicas y sociales futuras y resulta imposible para el gobierno ofrecer una perspectiva integrada de la dirección en que debe avanzar el país.

Sin embargo, este deterioro ha sido contrarrestado por el vigoroso desarrollo de organizaciones académicas y centros de investigación independientes, institutos universitarios, asociaciones empresariales, colegios profesionales y empresas consultoras, encuestadoras y de servicios informativos, cuya actividad se ha extendido por las principales ciudades del territorio nacional. En muchos casos, estas organizaciones han logrado mantener y aun ampliar la capacidad de análisis y evaluación de la realidad nacional que es necesaria para el planeamiento estratégico en el Estado peruano, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil.

Esto sugiere la necesidad de recuperar y actualizar la capacidad de planeamiento estratégico del sector público y, considerando los nuevos papeles que el sector privado y la sociedad civil están jugando en el Perú, difundir por toda la sociedad peruana la capacidad para construir visiones de futuro, anticipar situaciones y hacer planes estratégicos. Un medio para lograr esto es la articulación flexible de redes de instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil, que trabajen en forma coordinada en temas específicos y durante tiempos limitados, para proporcionar información y asesoría a las diversas instancias de gobierno.





## CONSIDERACIONES FINALES

El Perú está atravesando por un proceso de cambio social profundo y acelerado, gestado durante varios siglos. Estos cambios corresponden, en cierta medida, a las transformaciones que tienen lugar en el mundo, pero el carácter multicultural, heterogéneo y complejo de la sociedad peruana los hace más agudos y los amplifica. En la transición a un nuevo siglo y a un nuevo milenio, vivimos en un tiempo de enormes desafíos y oportunidades para forjar nuestro propio destino como nación.

Durante los decenios de 1960 a 1980, estos procesos de cambio generaron una serie de demandas de bienes, servicios, orden y paz que desbordaron la capacidad de las instituciones del Estado, del sector productivo y de las organizaciones sociales para satisfacerlas. Estas demandas se derivan del crecimiento de la población y del hecho de que los sectores marginados ya no están dispuestos a seguir tolerando las injusticias que caracterizaron al Perú por siglos. El desfase entre las demandas y la capacidad para satisfacerlas llevó al cuestionamiento generalizado de las instituciones políticas, económicas y sociales, y generó una crisis de gobernabilidad. Durante el decenio de 1980 coincidieron la emergencia y propagación de la violencia terrorista de Sendero Luminoso, el desmanejo económico que llevó a la hiperinflación hacia fines del decenio y la presencia de gobiernos democráticos. Esto hizo que la crisis de gobernabilidad adquiriera la particular naturaleza de una crisis de gobernabilidad democrática.

En el decenio de los noventa, durante los dos gobiernos del presidente Alberto Fujimori, los problemas de la hiperinflación y el

terrorismo desaparecieron, aunque a cambio se instauró un régimen autoritario, poco respetuoso de las reglas de juego democrático, y en el que imperan la arbitrariedad y la imposición. Durante este período aumentaron las demandas sociales por un mejor nivel de vida, particularmente en lo referente a la falta de empleo y a la pobreza generalizada. En la actualidad, el gran desafío de los peruanos es construir un país auténticamente democrático, con una ciudadanía que participe en la toma de decisiones, y con prosperidad y bienestar para todos.

El avance hacia un Perú que cuente con una sociedad civil organizada y activa, una economía moderna y competitiva, y un Estado representativo y eficiente se dará por la confluencia e interacción de tres procesos: **la democratización social**, que propicia una mayor igualdad y requiere de la creación de mayores oportunidades para todos los peruanos; **la modernización productiva**, que está extendiendo el ámbito en el cual operan los mercados y busca elevar la productividad de las empresas peruanas; y **la legitimación de las instituciones estatales**, que apunta hacia una reforma integral del Estado para hacerlo más representativo y eficiente. Al iniciarse un nuevo siglo y un nuevo milenio, estos procesos deben estar orientados por una visión compartida del futuro del Perú, capaz de movilizar esfuerzos y voluntades.

La historia del Perú y la situación actual muestran tendencias tanto hacia el comportamiento autoritario como hacia el comportamiento democrático en todos los niveles de la sociedad. No existe una esencia autoritaria en la conducta política de los peruanos. El que prevalezca y se consolide una u otra tendencia depende, en gran medida, de la manera en que los líderes ejercen el poder y la autoridad desde el gobierno, así como de la difusión de los valores democráticos en toda la sociedad. Tampoco existe contradicción alguna entre gobierno eficiente y una democracia plena, ya que la democracia es el único sistema que garantiza la eficiencia económica, la capacidad de adaptación y la flexibilidad que llevan hacia el desarrollo en un mundo en continua transformación. En conclusión, el autoritarismo no es inevitable; por el contrario, es retrógrado e inviable en el mediano y largo plazo.

Estamos viviendo un período de transición, un momento plástico de la historia en el que casi todo puede suceder. El diagnóstico y

las propuestas que se ofrecen en este documento pertenecen a su tiempo, es decir, al momento durante los últimos años del siglo 20 en el cual ha sido posible apreciar con mayor claridad lo que nos ha pasado y nos pasa como país. Las profundas transformaciones sociales reseñadas en este documento, unidas a los extraordinarios cambios en todos los ámbitos del contexto internacional, están haciendo surgir un nuevo conjunto de condiciones para el desarrollo futuro del Perú. Sin embargo, esto no quiere decir que se ha cambiado la historia del Perú en diez años, ni que todo sigue igual. No estamos en un camino seguro hacia una bonanza, pero tampoco vamos ineludiblemente hacia el desastre. Lo que suceda en los primeros decenios del siglo 21 depende de nosotros, de lo que hagamos para construir un orden más justo, más moderno y más digno para todos los peruanos. Por estas razones, el diagnóstico y la agenda que proponemos continúan abiertos y deberán modificarse de acuerdo con las cambiantes circunstancias de la vida nacional.

**AGENDA: Perú** ha sido una muestra de lo que es posible hacer mediante la convergencia de esfuerzos para comprender mejor las múltiples crisis por las que hemos venido atravesando en el Perú. A lo largo del proyecto hemos tratado de realizar, al mismo tiempo, un trabajo de diagnóstico y un ejercicio democrático en torno a los temas de la gobernabilidad y el buen gobierno. Este ejercicio ha tenido lugar tanto al interior del equipo de trabajo como a través de la participación de más de mil personas que contribuyeron generosamente a su realización.

El trabajo de **AGENDA: Perú** nos ha hecho comprender que es necesario recuperar la capacidad de observar sin prejuicios y con asombro la sorprendente diversidad de nuestra patria, la riqueza de su historia, la multiplicidad de sus tradiciones y el ingenio y el terco optimismo de sus habitantes. También nos ha permitido apreciar las limitaciones que impone la compleja situación del Perú contemporáneo con sus desafíos, oportunidades, incertidumbres y problemas a los esfuerzos por elaborar un diagnóstico y proponer iniciativas para mejorar las perspectivas de la gobernabilidad democrática. Estas limitaciones son evidentes en el caso de **AGENDA: Perú**, cuyas actividades se organizaron como un programa de trabajo acotado en el tiempo y con recursos limitados. Profundizar en los temas de la agenda y en la gene-

ración de consensos alrededor de ellos es tarea, no de un programa, sino de instituciones y organizaciones con horizontes temporales más amplios. Esto no nos exime de la responsabilidad de ofrecer nuestros puntos de vista sobre los temas de la agenda, algo que dejaremos para otros trabajos y para otras instancias en las cuales esperamos contribuir para lograr la gobernabilidad democrática, el buen gobierno y el bienestar y la prosperidad para todos los peruanos.

La puesta en práctica de las iniciativas esbozadas en la agenda exige una convergencia de esfuerzos y, sobre todo, un trabajo conjunto desde el poder y desde la base. Por un lado, no es posible avanzar hacia la gobernabilidad democrática sólo con iniciativas y acciones de quienes ejercen el poder político y la autoridad en los niveles más altos; la democratización, la modernización y la legitimación no se imponen por decreto. Por otro lado, no se puede esperar que las iniciativas desde la base y las organizaciones de la sociedad civil puedan, por sí solas, conducir hacia la gobernabilidad democrática y el buen gobierno; sin apoyo del poder político es muy probable que, tarde o temprano, se agoten y lleven a la frustración. Sólo una combinación de acciones desde el poder político y desde la base permitiría que los procesos de democratización social, modernización económica y legitimación del Estado avancen y se refuercen mutuamente. La experiencia ambigua y contradictoria del último decenio del siglo 20 demuestra que con «más de lo mismo» perderemos, una vez más, la posibilidad de un gran avance hacia el futuro en los primeros decenios del nuevo siglo. En este momento abierto de nuestra historia, importa mucho que quienes ejercen el poder político sean capaces de liderar en forma democrática, y que sean conscientes de su responsabilidad histórica de construir un Perú gobernable en democracia.

## ANEXO

Equipo de trabajo, consultores, participantes en eventos y **personas consultadas en el proyecto AGENDA: Perú (1993 - 1999)**

**Equipo de AGENDA: Perú:** Francisco Sagasti, Max Hernández, Nicolás Lynch, Pepi Patrón, María Inés Bello, Juana Kuramoto, Tati Cossío, Fernando Hesse, Patricia Alcócer, Eliana Chrem, Guillermo Felices, Dana Pulache, Gonzalo Alcalde, Fernando Cortés, Jorge Chávez G., Paola Gutiérrez, Roberto Elguera, Cristóbal Aljovín, Carla Saenz, Fernando Prada, Úrsula Casabonne, Álvaro Espinoza, Ricardo Fort/  
**Consultores:** Silvia Charpentier, Antonio Gomales Norris, Augusto Álvarez Rodrich, Fernando Rospigliosi, Álvaro Rojas Samanez, Luis Pásara, Manuel Córdova, Cecilia Olaechea, Luis Fernán Cisneros, Carlos Urrutia, Carlos Paredes, Gisèle Velarde, Álvaro Quijandría, Carlos Parodi, Catherine Conaghan, Rolando Ames, Julio Guzmán, Marlene Castillo, Jaime Johnson, Sara Mateos, Lidiette Brenes, Alberto Pascó-Font, Jessica Hidalgo, Gustavo Guerra García, Javier Iguíñiz, Jürgen Schuldt, Marco Condori, Jorge Bruce, Fernando Tuesta, Elena Conterno, Verónica Zavala, Francisco Eguiguren, Fernando Gubbins/  
**Personas entrevistadas:** Laura Acosta, Alejandra Alayza, Jaime Althaus, René Apaza, Augusto Álvarez, Rolando Ames, Juan Ansión, Pedro Arana, Jorge Avendaño, Maruja Barig, Ivón Belaunde, Cecilia Blondet, Ramón Barúa, Roberto Burns, Luis Bustamante, Aurelia Cachata, Richard Calderón, Capitán del Ejército Peruano Gabriel Carrasco, Marlene Castillo, Rosa Chávarry, Martha Chávez, Carlos Chipoco, José Chlimper, Marco Condori, Milton Córdova, Pablo Checa Ledesma, Isabel Coral, Javier de Belaunde, Carlos Iván Degregori, Alfonso de los Heros, En-

rique Espinoza, Eduardo Farah, Enrique Felices, Jorge Flores Ochoa, César Fonseca, Angélica Fort, Carlos Franco, Elmer Galván, Yorka Gamarra, Jeffri Gamarra, Teonila García, Diego García Sayán, Alberto Giesecke, Antonio González Norris, Gustavo Guerra García, Juan Guillén, Gustavo Gutiérrez, Yolanda Guzmán, Roelfien Haak, Jorge Hesse, Maruja Joo, Sinesio Jarama, Jaime Johnson, Rosa Landavery, Mirko Lauer, Fernando Lasanta, Kela León, Elizabeth León, Roberto Lerner, Sinesio López, Luis López Chau, María Emma Mannarelli, Marino, Francisco Miró Quesada, Carlos Montoya, Luis Nieto Degregori, Alfredo Novoa, Karin Osorio Vera, Julio Paredes Núñez, Edilberto Portugal, José Agustín de la Puente, Susana de la Puente, Jaime Quijandría, Efraín Quicaña, Dorís Ramos, José Risco, Álvaro Rojas, Julio Rojas, Luis Romero Calderón, Martín Hernando Romero, José del Risco, Rafael Roncagliolo, Fernando Rospigliosi, Federico Salas, Arturo Salazar Larraín, José María Salcedo, Jaime Salinas Sedó, Pablo Sánchez, César San Martín, Carlos Soldi, Zenaida Solís, Javier Sota Nadal, Otoniel Sulca, Carlos Tapia, David Tejada, Tnte. Primera Armada Peruana Enrique Tineo, Nery Ivón Tito, Elvira Torres, Juan Torres Guevarra, León Trahtemberg, Ricardo Uceda, Marco Ugarte Ochoa, Nick Vaissmann, Alejandro Vassilaqui, Yuni Vallejos, Arturo Vásquez, Fernando Vega Santa Gadea, Guillermo Velarde, Sandro Venturo, Miguel Vega Alvear, Sara Villafuerte, Susana Villarán, Carlos Vizcardo, Pamela Yzaguirre, Edwin Whuking, Marco Zileri/ **Seminario inicial de trabajo: Lima:** Silvia Charpentier, Jorge Hesse, Rosa Mavila, Carlos Neuhaus, Raúl Otero, Carlos Paredes, Javier Tantaleán, Federico Velarde/ **Reuniones de trabajo en Lima:** *Historiadores:* Carmen Checa, Margarita Giesecke, Miguel Glave L., Wilfredo Kapsoli, María Emma Mannarelli, Nelson Manrique, Franklin Pease, Fernando Rosas, José Tamayo H., Rafael Varón/ *Sociólogos:* Isabel Coral, Narda Henríquez, Guillermo Nugent, Gonzalo Portocarrero, Guillermo Rochabrum, Violeta Sara-Lafosse, Eudosis Sifuentes, Carmela Vildoso/ *Especialistas en género:* Katia Araujo, Cecilia Blondet, Isabel Coral, Rosa Chávarry, Narda Henríquez, Matilde Kaplansky, María Emma Mannarelli, Rosa Mavila, Cheri Raguz, Susana Reisz, Virginia Vargas/ *Antropólogos:* Teófilo Altamirano, Juan Ansión, Roberto Arroyo, Alejandro Camino, Leonor Cisneros, Jürgen Golte, Blas Gutiérrez, María Heise, Juan Ossio, Cecilia Rivera, Fernando Silva Santisteban, Jaime Urrutia/ *Dirigentes estudiantiles:* Franz Aguirre, Enrique Díaz, Benjamín Galarza, César Redañez, Gustavo Rojas, Mihail

Shimizu, Liliana Valdivia, José Yallico./ *Médicos*: Javier Arias Stella, Melitón Arce, Carlos Bazán, Alejandro Bazán, Bruno Benavides, Max Cárdenas, Julio Castro, Andrés Darg, Uriel García, Guillermo Garrido Lecca, Arturo Iglesias, Enrique Jacoby, Claudio Lanatta, Francisco Sánchez Moreno, Salomón Zavala/ *Economistas*: Javier Escobal, Efraín Gomales de Olarte, Javier Iguíñiz, Félix Jiménez, Raúl Salazar, José Távara, Óscar Ugarteche, Julio Velarde, Michael Shifter/ *Tendencias demográficas*: Elsa Alcántara, Teófilo Altamirano, Carlos Eduardo Aramburú, Luis Fernán Cisneros, Leonor Cisneros, Graciela Fernández Baca, Juan Julio Wicht/ *Contexto internacional*: Juan Miguel Bákula, Jorge Caillaux, Darte Córdova, Alejandro Deustua, Sofía Macher, Fabián Novak, Hugo Palma, Jorge Valdez, Allan Wagner/ *Seguridad*: Rolando Ames, Uriel García, José Gonzales, Miguel Gonzales del Río, Crnel. Carlos Melo/ *Ordenamiento territorial e infraestructura física*: Fernán Alayza, Ena Garland, Augusto Ortiz de Zevallos, Alberto Paniagua, Victoria Ramos, Jorge Ruiz de Somocurcio, Mario Tapia/ *Reformas electorales y Poder Legislativo*: José Elice, Carlos Ferrero, Valentín Paniagua, Piedad Pareja, Fernando Tuesta/ *Reforma del sector privado*: Napoleón Cubas, Andrés García, Rudolf Róder/ *Comunicación social*: Augusto Álvarez, Armando Andrade, Luis Camarero, Manuel Córdova, Rosario Hernández, Nana Lores, Cecilia Olaechea, Hugo Otero, Luis Peirano, Milagros Plaza, Jorge Salmón, Claudia Trosso, Enrique Zileri/ **Reuniones de trabajo en el interior del país**: *Tacna*: Gloria del Campo Castillo, Bruno Gaete Acha, Ermilio Hinojosa Rubio, Raffo Liendo Gil, Salvador Linares Pérez, Jorge Llerena Álvarez, Federico Nieto Becerra, Hugo Ordóñez Salazar, Lourdes Palao Yturregui, César Pilco Flores, Juan de Dios Ramírez Calderón, Julio Rojas, Jaime Soto Rojas, Eloísa Tupia, Segundo Vargas Tarrillo, Washington Zevallos Gómez, Nilo Meza (coordinador)/ *Cajamarca*: Juvenal Abanto Madariegue, Socorro Barrantes Zurita, Emilio Cacho Gayoso, Jesús Coronel Salirrosas, Elizabeth del Pino Azcarza, Jiefar Díaz Navarro, Evelio Gaitán Pajares, Luis Bernardo Guerrero Figueroa, José Luis Iberico Mas, José Luis Marchena Araujo, Jorge Alberto Novoa Mostacero, Norha Beatriz Sánchez Zevallos, Pablo Enrique Sánchez Zevallos, Segundo Cristóbal Sandoval Aguilar, Tulio Felipe Segura Rojas, Federico Tenorio Calderón/ *Ayacucho*: Tula Alarcón de Del Villar, Eudasio Carrasco Coronado, Ranulfo Caveró Carrasco, Jefry Gamarra Carrillo, Enrique Gonzales Carré, Elizabeth León Minaya, Julio Morales Hernando, José Carlos Palomino García, Carlos Américo Pérez

Aronés, Gumercinda Rainaga Farfán, Necias Taquiri Yanqui, Héctor Elías Vega León, Pedro Villena Hidalgo/ *Chiclayo*: Elizabeth Acevedo Sánchez, César Bocanegra Bustamante, Luis Eduardo Chang Ching, Rosa Meléndez Malatesta, Edgardo Palacios Bonilla, Jorge Pasco Cosmópolis, José Piccini Navarrete, Manuel Quiroz Ramírez, Víctor Rojas Díaz, Óscar Salazar Chafloque, Dante Supo Rojas, Leticia Torres Elera/ *Tarapoto*: Luis Armando Arévalo del Águila, Óscar Cárdenas Bartra, Guillermo Castre Cárdenas, Martha del Castillo Morey, Oswaldo Gonzaga Salazar, Faustino Hidalgo Marinho, Roberto Lay Ruiz, Betty Leveau, Carlos Rafael Maldonado Tito, Luis Alberto Paredes Rojas, José Quevedo Bustamante, Ronald Ramírez Rojas, Rubén Reátegui Sánchez, Ricardo Augusto Rojas Vargas/ **Talleres de reflexión y diseño**: *Lima I*: Franz Aguirre, Ramón Barúa, Jorge Bruce, Enrique Castillo, Isabel Coral, Rosa Chávarry, Fernando de la Flor, Marianne Eyde, César Fonseca, Benjamín Galarza, José Antonio González Norris, Javier Gomales Olaechea, Alberto Guerrero, Enrique Jacoby, Rosa Landaveny, Roberto Lerner, Nelson Manrique, Rosa Mavila, Esther Moreno, Ricardo Oré, Alberto Pascó Font, Jaime Quijandría, Roque Riquelme, Pedro Salinas, Carlos Tapia, Enrique Tineo, Federico Velarde, Felipe Zegarra/ *Cusco*: Bruno Aranya Aranya, Angélica Arroyo Morales, Antonio Barrenechea Lercari, Juan Eugenio Bravo Vizcarra, Mario Carrión Astete, Errol Castillo Ramos, Saúl Cayo Baca, José Antonio González Norris, Ricardo Guevara Cárdenas, Fernando Lasanta Vidal, Gustavo Manrique Villalobos, Juan A. Manya Ambur, Ana Teresa Martínez, Carlos Milla Vidal, Luis Nieto Degregori, Víctor Pino Zambrano, Demetrio Roca Wallpariomachi, José Ugarte Vega Centeno, Rosario Valdeavellano Roca Rey, Vladimiro Valer Delgado, Jorge Villafuerte Recharte, Marcó Ugarte Ochoa/ *Arequipa*: Juan Álvarez Salas, Héctor Ballón, Édgar Borda Rivera, José Butrón Fuentes, Víctor Cárdenas Velásquez, María Teresa Echegaray Gómez de la Torre, Edith Houston, José Lombardi Indacochea, Félix Mendoza Taramona, Rolando Ortiz Ortiz, Fernando Paredes Núñez, Guillermo Paredes San Román, Alfredo Prado Pantigoso, Eusebio Quiroz Paz Soldán, Rubén Revilla Lazo, Max Ríos Miranda, Tula Salas Peñaloza, Luis Sardón Cánepa, Emilio Suárez Galdos, Jaime Valencia Valencia, Javier Valencia Núñez, José Luis Vargas Gutiérrez, Manuel Zevallos Vera, Percy Rodríguez Olaechea Trujillo: Ideltonio Eduardo Achútegui Giraldo, Augusto Aladave Pajares, César Campos Rodríguez, Carlos Manuel Capurro Gomales, Carlos A. Capurro Viacava, Azucena



Cava Montoya, César Augusto Fonseca Jones, Marcela Alicia García Guerrero, Ana María Hoyle Montalvo, Rolando Eduardo León Legendre, Grimaldo Jesús Luna-Victoria Gutiérrez, Aníbal Meléndez Córdova, Sigisfredo Orbegoso Venegas, Daniel Rodríguez Risco, Roberto Luis Rodríguez Vásquez, Carmen Nelly Salazar Cortegana, Luis Santa María Calderón, Alejandro Santa María Silva, Miguel Valcárcel Gamarra, Manuel Vicente Vásquez Villalobos, Jaime Eduardo Verástegui Ogno, Juan Carlos Zavala Sullac/ *Lima II*: Alejandro Afuso, Pedro Arana, Javier Barreda, Ramón Barúa, Pablo Checa, Luis Fernán Cisneros, Dante Córdova, María del Pilar Tello, Enrique Felices, Carlos Ferrero, Ramiro García, Antonio Gomales Norris, Francisco Guerra García, Gustavo Guerra García, Luis Guerrero, Yolanda Guzmán, Remo Mazzei, Ismael Muñoz, Cecilia Olaechea, Francesca Ratto, Alfredo Romero, Federico Salas, Carlomagno Salcedo, Juan Sánchez, Pablo Sánchez, Javier Tantaleán, Carlos Tapia, Guillermo Thornberry, Nancy Tolentino, Gloria Ubaldo, Ricardo Velásquez, Sandro Venturo, Antonio Yonz/ *Lima III*: Alejandro Afuso, Teófilo Altamirano, Carlos Eduardo Aramburú, Patricia Correa, Enrique Felices, Gustavo Fernández, Ricardo Fort, Ramiro García, Thomas Geiger, Antonio Gonzales Norris, Yolanda Guzmán, Javier Iguíñiz, José Gonzales, Miguel Gonzales del Río, Inés Kudo, Juana Kuramoto, Rosa Landaverry, Nicolás Lynch, Maruja Novoa, Hugo Palma, Alberto Paniagua, Efraín Quicaña, Jaime Quijandría, Iván Roberts, Mario Tapia, Carrie Thompson, Guillermo Thornberry, Enrique Tineo, Paola Ugaz, Madeline Williams, Claudio Zapata, Marco Zevallos, Marco Zileri / **Seminarios**: *Cusco*: Luis Alberto Andrade, Víctor Andrade, José Aucapuri, Epifanio Baca, René Bashualdo, Yvonne Belaunde, Juan Biondi, Alfredo Candía, Edison Cárdenas, Vicky Casos, María Rosa Castelo, Nery Catalán, Omar Cabrera, Laura Castañeda, Jakeline Conde Ubaldino Condori, Eufemia Cruz, Ignacia Cusihuamán, Marina Chalca, Alexander Chávez, Alejandra Farfán, Hianina Frisancho, José Gaona, Eduardo Gastañaga, Francisco Gil, Jorge Gómez, Atilio Gonzales, Joseph Hermoza, Leonith Hinojosa, Alejandrina Huamán, Gladis Jara, José Koechlin, Norma Levesque, Lisbet Lizaroso, Carlos Malpartida, Dunia Marmanillo, Luis Medina, Estefanía Miranda, Eberth Molina, Marina Monteaguas, Dominique Motte, Manuel Ojeda, Juan Paiva, Abel Palma, Luis Palma, Juan Paredes, Aníbal Pino, Vidal Pino, Flavio Quispe, Irene Quispe, Eduardo Rodríguez, Julio Rojas, Rómulo Rivera, Juana Salazar, Braulia

Salgado, Carmen Samanez, Édgar Somalaya, Fernando Tejada, Natasha Van Dyk, Alcides Vargas, Santiago Velásquez, Lourdes Villena, César Zapata, Edo Zapata/ *Ayacucho*: Máximo Acosta, Julia Agüero, Fredy Aguirre, Jorge Amao, Gloria Andía, Yulín Añanca, Jorge Aramburú, Christian Arata, Franklin Arévalo, Jesús Arias, Sergia Aroni, Wilber Atauje, Ruth Aucasime, Marisol Avendaño, Jenny Barcaza, Gary Bartolo, Norma Bautista, Pedro Bautista, Marco Bedriñana, Nelly Bedriñana, Elsa Bendezú, Pablo Bendezú, Sandra Bendezú, Judith Berrocal, Marcial Berrocal, Katia Bravo, Ciria Cabrera, Isabel Cabrera, Nieves Cabrera, Ermilio Calle, Walter Camacho, Karina Canchari, Carlos Capcha, Agustín Carbajal, Gerardo Cárdenas, César Castillo, María Castillo, Severino Castillo, Nicolás Castro, Edith Ccoyllo, Vicente Ccoyllo, Rubén Condori, Gregoria Contreras, Lidia Contreras, Gerardo Cornejo, Guadalupe Cornejo, José Coronel, María Criales, Betty Cuadro, Gabriel Cuadros, Juan Cuadros, Armando Curasma, Ruth Cusihamán, Julia Chávez, Edna Chipana, Lily Choquehuanca, Marco de la Cruz, Yovana de la Cruz, Margarita del Águila, Emilia Durand, Hilbert Durand, Melitón Eccoña, Yuri Falconi, Aydee Fernández, Juana Fernández, Rayda Fernández, Walter Fernández, Edwin Flores, Graciela Flores, Lucila Flores, Maribel Flores, Pedro Flores, Rodolfo Flores, Juan Gaiván, Pedro Galván, Aquiles Gálvez, Doris Gamonal, Nicolás Gamonal, Juber Gavidia, Leopoldo Gálvez, Fredy Garamendi, Eladio Godoy, Abraham Gómez, Karem Gómez, Nélida Gomales, María Antonieta Guerra, María Isabel Guerra, Moisés Guillén, Amada Gutiérrez, Ana María Gutiérrez, Wilfredo Gutiérrez, Ciro Heredia, Silvia Heredia, Rolando Hinojosa, Ciro Huarnán, Richard Huamán, Zalda Huamán, Adrián Huamaní, Máximo Huamaní, Teodora Huaranccaya, Mirko Huayanay, Yesika Huayhua, Rudicindo Huincho, Rosa Hurtado, María Jaime, Walter Ledesma, María Limaco, Dalia Lozano, Aldo Macera, Rufino Machaca, Mario Maldonado, Norma Mallqui, Guido Malpartida, Gino Malpartida, Gaby Malpartida, Rogelio Martínez, Magda Medina, Remigio Medina, Félix Medrano, Totho Medrano, Julio César Mendoza, Óscar Mendoza, Raúl Meneses, Rebeca Mendoza, Carin Molleda, María del Carmen Morales, Raúl Morales, José Naj arco, Miriam Núñez, Juan Ochoa, Eusterio Oré, Gladis Orellana, Fátima Oriundo, Teodulfo Pacotaipe, Bertha Palomino, Jhon Palomino, José Palomino, Marino Palomino, Sachenka Palomino, Jesús Paniagua, Giuliana Pantoja, Carmela Pariona, Doris Pariona, Raquel Peralta, Car-

los Pozo, Milagros Prado, Justiniano Pumayali, David Quintana, Constanza Quispe, María Quispe, Teófilo Quispe, Cristian Ramírez, Gloria Ramírez, Patricia Ramírez, Edison Ramos, Ricardo Ríos, Jesús Rivera, Julio Rodas, Juan Rojas, Mercedes Rojas, Rosa del Pilar Rojas, Javier Romero, Luis Romero, Américo Rubina, Consuelo Salas; Ana Saldaña, Willgem Santa Cruz, Richard Santos, Dina Segovia, Adolfo Serna, Andrés Solari, Carola Solís, Julián Soriano, Edilberto Soto, Juan Trujillo, Marcelino Taipe, Manuel Tapahuasco, Robert Tinco, Edwin Tineo, Doris Toro, Leonarda Tucno, Rosa Tucno, Matilde Tumbalobos, Carmen Uribe, Flora Valdivia, Rosa Valga, Roque Vásquez, Carlos Vega, Ronald Vega, Yenny Vega, César Velásquez, Celestino Venegas, Fredy Ventura, Yovana Vera, Elizabeth Vergara, Fernando Vicente, Manuel Vilca, Abraham Villantoy, Irma Yaranga, Rocío Yauri/ *Iquitos*: Aldo Acosta, Carmen Alegría, Cristina Alegría, Alengur Alva, Segundo Arévalo, Ileana Armas, Marcial Avilés, Nélida Barbagelata, José Barletti, César Borda, Noé Buendía, Sofía Cachi, Juan Francisco Cerrón, José Claluf, Rómulo Casanova, Manuel Checa, Alberto Chinf, César Churango, Pablo Casuso, Gilberto D' Azevedo, Marina del Águila, Percy Díaz, Miguel Donayre, Emilio Filomeno, Salvador Flores, Albín Flores, Jaime Fortalino, Joaquín García, Alberto García, Teódulo Grossman, Bertha Guerola, Martha Herrera, Herminio Inga, Julia Jáuregui, Óscar Jarco, Rubén Llafaldo, Alessandra López, Juan López, Jaime Matute, Walter Meléndez, Rafael Meza, Raúl Montero, Enrique Montoya, Jorge Mora, Nelson Mori, Segundo Noriega, Kandy Nishimura, Manuel Núñez, Luz Núñez, Víctor Ramírez, Hugo Ramos, Elsa Rengifo, Robín Rodríguez, Gabriela Rodríguez, Elena Rodríguez, José Rojas, Mario Pinedo, Tedi Pacheco, Carlos Parodi, Rosalinda Pastor, Dante Perea, Jorge Pérez, Roberto Pezo, Jhon Soregui, Rony Suárez, Bladimiro Tapayuri, Joman Terrones, Juan Urrelo, Nélida Valencia, Uben Vela, Lorgio Verdi, Félix Wong, Guillermo Zender/ *Huancayo*: Jovana Aliaga, Domingo Artica, Amelia Asimpén, María Laura Barrera, Augusto Barrios, Luis Borda, Liliana Buendía, Ricardo Bullón, María Elena Calderón, Víctor Calle, Elio Carcovich, Raúl Carrillo, Guido Castillo, Rogelio Clemente, Aníbal Castro, Edmundo Catacura, César Córdova, Roberto Cortez, Rosa Chuquillanqui, César Dávila, Isaac Espinoza, William Espinoza, Marco Fernández, Hugo Gálvez, César Gamarra, María Grandy, Manuel Gonzales, Édgar Hinojosa, Próspero Huamaní, José Huamanchaqui, Felipe Huaroto,

Miguel Inga, Marilú Justiñón, Francisco Lazo, Walter Linares, Marcelino López, Walter López, Saúl Mancilla, Dilfredo Malhna, Juan Medina, Aníbal Mendoza, Jhon Valle, Óscar Mendoza, Pedro Meza, Jorge Monge, Jorge Oblitas, José Olivera, Alejandro Olivera, Conrado Olivera, Ada Pardo, Zelonio Peralta, Carmen Pimentel, Roxana Ramírez, Ana María Rengifo, Wálter Rey, Harvey Rivadeneyra, Auberto Ricse, Ivo Rodríguez, Eduardo Rodríguez, Leandro Rojas, Judith Romero, Gino Ruiz, Gloria Salinas, Iso Sánchez, Maritza Seguil, Rolando Sosa, Carlos Soto, Clivio Tautillo, Carlos Tejada, Hernán Tello, Pepe Torres, Milton Trigos, Ovidio Uscovilca, Humberto Velasques, Jorge Véliz, Alejandro Vera, Arturo Vera, Lorenzo Vergara, Honorato Villazama, Evely Vivanco, Marcia Yactayo/ **Eventos con jóvenes:** *Arequipa:* Carlos Cabrera Cuadros, Edward Jiménez Cantoral, Hugo Orcotorio Quispe, Karín Osorio Vera, Carlo Sabú Vizcardo Fuentes, Gonzalo Villanueva Bernedo, Miguel Ángel Zeballos (Arequipa); Efraín Quicaña Navarro, Julio Rojas Flores, Yorka Gamarra Boluarte, Roxana Lajo Chávez, Yuni Vallejos Sandoval (Ayacucho); Richard Marino Calderón, Nery Ivón Tito, Erick Torres Ortiz, Sara Villafuerte Garrafa (Cusco); Segundo Gabriel Bodas, Patricia Luna Arce, Julio Enrique Yta Espinoza (Ica); Shulssy Bedoya Gómez (Puno)/ *Chiclayo:* Juan Antonio Caballero Ruiz, Fernando Mauricio López Santamaría, Ignacio Montenegro Herrera, Karma Montoya Marín, Álvaro Pimentel Lazo, Juan Carlos Ramírez Pérrigo (Chiclayo); Penélope Eyzaguirre, Ronald David Moncada Grillo, Jacinto Namuche Huertas, Teodoro Ramos Yesquén, Harrinson Talledo Rojas, Martha Cecilia Velázquez Estrada (Piura); Luis Enrique Ezeta Uceda, Mónica Cecilia Jondec Ruiz, Blanca Ganoza Grey, Romy Henríquez Gutiérrez, Jannyree Holguín Sifuentes, Luis Vladimir Lingán Cubas, Américo Torres Gomales, Ricardo Yupanqui Estrada, Romy Henríquez Gutiérrez, Jannyree Holguín Sifuentes (Trujillo)/ *Lima:* Víctor Aguirre, Alejandra Alayza, Rodrigo Benza, Dr. Luis Fernán Cisneros, Ing. Enrique Felices, Erika Izquierdo, Lic. Luis Montoya, Doris Ramos, Jean Carlo Serván (Lima); José Calderón Dongo, Dr. Julio Paredes (Arequipa), Luis Ezeta Uceda, Dr. Humberto Henríquez (Trujillo), Dr. Walter Chávez (Piura); Katia Cangahuala, Enrique Espinoza (Huánuco); Segundo Gabriel Borjas (Ica)/ **Participantes y entrevistados en radio Antena Uno:** Pedro Salinas, Guillermo Vera, José Hernández, Vidal Silva, Jaime Althaus, José María Salcedo, Luis Pásara, Carlos Franco, Pablo Bustamante, Carlos Paredes, Enrique Tineo, Fran-

cisco Miró Quesada Rada/ **Participantes y entrevistados en el dossier de Caretas:** Enrique Zileri, Marco Zileri, Mario Molina, José Aquije Cabezas, Manuel Romero Caro, Jaime Quijandría, Juan Incháustegui, Fernando Villarán./ **Participantes publicación diario La República:** Enrique Estremadoyro, Gustavo Mohme, Alejandro Sakuda, Mirko Lauer, Ángel Páez, Mónica Newton, Mónica Vecco, Cecilia Olaechea, Nancy Chapell, Alejandro Santibáñez, José Olaya, María Cecilia Piazza/ **Participantes en focos groups** (Lima Metropolitana): 64 participantes en ocho focos groups, provenientes de los estratos bajo inferior y bajo superior de Lima Metropolitana/ **Participantes en focos groups** (interior del país): 126 participantes en 26 focos groups, provenientes de los sectores bajo superior en las ciudades de Arequipa, Cusco, Trujillo, Huancayo y Chiclayo/ **Encuesta de opinión** (Lima Metropolitana): 602 participantes en una muestra representativa de la población de Lima Metropolitana/ **Encuesta de opinión** (interior del país): 1,508 participantes en una muestra representativa del total de la población (ciudades encuestadas: Norte: Piura, Cajamarca, La Libertad y Ancash. Sur: Arequipa, Tacna, Puno, Cusco, Apurímac, Ayacucho. Centro: Junín, Pasco, Huánuco, Ica, Lima provincias. Oriente: Amazonas, Loreto)/ **Encuesta de opinión nacional:** 1,857 participantes en una muestra representativa del total de la población/ **Empresa encuestadora:** IMASEN, Giovana Peñaflor, Manuel Córdova, Martín Sánchez/ **Auspiciadores:** Fundación Mellon (Stephanie Bell Rose); Fundación Nacional para la Democracia (Adelina Reyes Gavilán, Michael Shifter, Karen Zacarías, Lilian Pubillones Nolan, Katy Mudge, Kimberli Brown); Agencia Internacional para el Desarrollo, Lima (George Wachtenheim, Stephen Norton, Jeffrey Borns, Edith Houston, César Fonseca, Carrie Thompson, Maruja Novoa, Sobeida González, Madeleine Williams, Teresa Pfeiffer); Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (Anthony Tillet, Pierre Beemans, Chris Smart); Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, (Paul Chambers, Milka Dinev, Gilles Rivard, Iván Roberts, Isabel Molina); Fundación Tinker (Renate Rennie, Nancy Truitt); Fundación McArthur (Víctor Rabinovich, John Hurley, AVECITA Chichón); OEA (Benno Sander, Carlos Gallegos, Nelly Ruiz); IFES (Mariella López, Carlos Contreras); Corporación Carnegie (David Hamburg, Patricia Rosenfield, Akin Adubifa, Esther Brimmer, John Stremlau, Jane Hall); Corporación Andina de Fomento (Gustavo Fernández, Arnaldo Altet).



## Información sobre AGENDA: Perú

**AGENDA: Perú** es el programa central de FORO Nacional/ Internacional, una asociación civil independiente sin fines de lucro establecida en Lima, Perú, en noviembre de 1992 con el fin de mejorar las perspectivas de desarrollo y gobernabilidad democrática, promover el diálogo y el consenso acerca de temas claves y fortalecer el desarrollo de la ciudadanía.

En su etapa inicial, durante el período de 1993 a 1995, **AGENDA: Perú** preparó un diagnóstico de los problemas de gobernabilidad democrática en el país. Para este fin realizó estudios e investigaciones, creó espacios para la discusión, el debate y la formación de consensos y efectuó un amplio proceso de consultas en diversas partes del territorio nacional, buscando incorporar los puntos de vista de expertos y los de una amplia gama de ciudadanos. El diagnóstico permitió identificar una agenda de iniciativas para mejorar las perspectivas de la gobernabilidad democrática en el Perú.

Entre 1996 y 1999 el equipo de **AGENDA: Perú** centró su trabajo en varios temas derivados de esta agenda de iniciativas, como la reforma del Estado y del Poder Ejecutivo, la evaluación de las políticas sociales y de lucha contra la pobreza, la participación de la juventud universitaria en la vida nacional, el impacto de los cambios en el contexto internacional sobre el desarrollo peruano y las aspiraciones y deseos que sustentan una visión de futuro para el país. Paralelamente, se inició un trabajo de síntesis –dirigido a integrar los trabajos de **AGENDA: Perú** y las contribuciones de otros investigadores de la realidad peruana– con el fin de diseñar una estrategia de desarrollo para el Perú en la transición al siglo 21.

El enfoque y la metodología de trabajo de **AGENDA: Perú** han puesto énfasis en promover el diálogo y la formación de consensos operativos, y en realizar consultas no sólo con expertos, sino también con ciudadanos en general. Esto último ha llevado a efectuar un gran número de seminarios, talleres, conferencias, entrevistas en profundidad, *focus groups* y encuestas de opinión en el interior del país y en Lima Metropolitana. Los resultados de los trabajos de **AGENDA: Perú** están a disposición de los interesados en un informe final, una serie de libros y documentos de apoyo, suplementos en revistas y encartes en periódicos, y en la página web de la institución ([www.agendaperu.org.pe](http://www.agendaperu.org.pe)).

El programa **AGENDA: Perú** ha contado con la contribución desinteresada de cientos de ciudadanos que han participado en sus actividades a lo largo de sus siete años de existencia. Los trabajos iniciales recibieron el apoyo de la Fundación Mellon, la Fundación Nacional para la Democracia (*National Endowment for Democracy*, NED), la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID), la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) y la Fundación Tinker. Estas tres últimas instituciones continuaron apoyando al programa hasta su culminación. Se recibieron, además, contribuciones financieras del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) de Canadá, la Fundación MacArthur, la Corporación Andina de Fomento, la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES). En forma complementaria se contó con financiamiento de empresas privadas y de personas para actividades específicas, así como con recursos propios provenientes de actividades de consultoría realizadas por el equipo de investigación de **AGENDA: Perú**.