
reforma del estado en el Perú, 1990-1998: avances, retrocesos y desafíos*

**inés garcía
sandra vallenás**

En el Perú, la reforma del Estado es un proceso que se caracteriza por estar limitado a una rápida reestructuración económica, sobre la base de políticas de ajuste estructural de corte neoliberal y la pronta reinserción en la economía mundial, en el contexto de la globalización de los circuitos productivos, financieros y tecnológicos. Las consecuencias son conocidas: desintegración social y exclusión de vastos sectores de la población y graves dificultades para lograr una inserción competitiva en los mercados mundiales.

Los avances reconocidos por todos son: contener la inflación y equilibrar las cifras macroeconómicas, la reinserción financiera internacional del Perú y derrota aunque no total de la violencia terrorista y el narcotráfico. Sin embargo, también es posible establecer con claridad un conjunto de retrocesos y estancamientos, particularmente en aspectos relativos a la reforma del Estado propiamente dicha. Más aún: el gobierno de Alberto Fujimori Fujimori ha debilitado la institucionalidad democrática al violentar severamente el Estado de derecho.

En la práctica se constata una mayor centralización y concentración del poder y de los recursos en el Poder Ejecutivo, un estilo autoritario de ejercicio del poder que desconoce la independencia de los poderes del Estado y la autonomía de las instituciones de la sociedad civil, siendo frecuentes las violaciones a la Constitución de 1993. Sin temor a equivocarnos, podemos afirmar que la tarea de la reforma del Estado tiene que enmarcarse en una estrategia que debe conducir a una nueva transición a la democracia.

* Este ensayo es producto del intercambio siempre estimulante con Inés, tanto intelectual como afectivo. Lo teníamos pensado como inicio de un esfuerzo conjunto de análisis de la reforma del estado que debía continuar, siempre con el objetivo de traducirlo en propuestas comprometidas con nuestro país, que ella tanto quiso y sufrió (Sandra Vallenás), julio de 2000

La reforma del Estado es una tarea pendiente que plantea importantes desafíos a futuro: 1) garantizar la gobernabilidad democrática, asumiendo el fortalecimiento institucional del Estado y la sociedad civil; 2) diseñar una estrategia de largo plazo de desarrollo integral con equidad; y 3) crear condiciones para enfrentar el desafío de la globalización sobre la base de una potenciación de los recursos humanos y recursos naturales del país para lograr un nuevo posicionamiento del Perú en el exterior.

1. Escenario nacional entre 1990 y 1998

Entre 1990 y 1998 hay tres periodos claramente reconocibles:

- a) Inmediatamente después de iniciado su primer mandato, el 8 de agosto de 1990 el gobierno de Fujimori adoptó un conjunto de medidas económicas en el marco del ajuste estructural,¹ orientadas a superar la hiperinflación y conseguir la reinserción financiera internacional. La reforma económica se dio en el contexto nacional de una crisis multidimensional: económica, social, cultural, política, agravada por la violencia terrorista y el narcotráfico (solo comparable a la de Colombia), que llegó a poner en cuestión incluso la viabilidad del país. Y a nivel internacional, coincidió con acelerados cambios y transformaciones mundiales. Al no tener mayoría parlamentaria, el presidente Fujimori recurrió, por un lado, a la constante crítica a los partidos políticos, defendió la democracia directa (en el viejo estilo de relación líder-masas) y recurrió a los decretos leyes vía delegación de las facultades legislativas del parlamento.
- b) Ejecutado el autogolpe del 5 de abril de 1992, Fujimori disolvió el parlamento, destituyó a los titulares de la Corte Suprema, al Tribunal de Garantías Constitucionales, al Consejo de la Magistratura, la Fiscalía de la Nación y la Contraloría (Pease 1994). En síntesis, el presidente, en alianza con la cúpula de las fuerzas armadas, se convirtió en un régimen dictatorial que gobernaba con decretos de emergencia. Debido a la fuerte presión internacional, en su discurso ante la OEA, el presidente anunció la convocatoria a elecciones para la formación del Congreso Constituyente Democrático, cuya misión sería elaborar la nueva Constitución y luego ejercer funciones legislativas. Ese mismo año, el 12 de setiembre de 1992, el Grupo Especializado de Inteligencia de la Policía Nacional (GEIN) capturó a Abimael Guzmán y la casi totalidad del Comité Central de Sendero Luminoso. Meses antes habían capturado a los principales dirigentes del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru.

¹ El «Consenso de Washington» constituyó el referente (Haya de la Torre 1994): a) disciplina fiscal para eliminar el déficit presupuestal; b) eliminación de subsidios; c) disminución del gasto fiscal; d) reforma impositiva; e) tasas de interés positivas determinadas por el mercado; f) liberalización del comercio orientado hacia el exterior; g) eliminación de las restricciones a la inversión extranjera; h) privatización de las empresas estatales; i) desregulación de las actividades económicas; y j) seguridad jurídica para la propiedad.

En el ámbito interno, Fujimori contaba con un fuerte apoyo de la ciudadanía ?según las encuestas, cerca del 80%?, explicado por la necesidad de "orden", la crisis de los partidos políticos y porque la población percibió un alto nivel de eficiencia.

La nueva Constitución fue aprobada vía referéndum el 31 de octubre de 1993, por un escaso margen. El régimen logró así el objetivo de legitimar o «regularizar» la situación creada el 5 de abril (López 1993). La Constitución de 1993 tiene dos características fundamentales: establece la reelección presidencial y plantea el carácter neoliberal a ultranza del régimen económico. Además, refuerza el carácter presidencialista, establece un parlamento unicameral, recorta derechos económicos y sociales (educación, salud y seguridad social) al posibilitar las leyes de flexibilización laboral y la privatización y mercantilización de necesidades sociales básicas, como salud y educación (Pease 1994).

- c) El tercer periodo comienza con el segundo mandato de Fujimori, en julio de 1995. La característica de este lapso es la desestabilización del Estado de derecho. La reforma del Estado entra en un franco proceso de retroceso, que se pretende legitimar con un conjunto de leyes inconstitucionales. La polarización política es abierta y creciente. Por un lado, el régimen político se sustenta en la alianza entre el presidente y las fuerzas armadas (cúpula y Servicio de Inteligencia Nacional), que subordinan a los poderes legislativos y judicial. Por otro lado, desde la sociedad civil se crean espacios como el Foro Democrático para organizar y articular propuestas, con el fin de evitar el continuismo pero actuando en el marco constitucional. De ahí surge la propuesta de someter a referéndum la cuestión de una segunda reelección. En el mismo sentido, la actuación de la oposición parlamentaria y los partidos políticos se orienta a buscar la unificación y la elaboración de una alternativa programática. Finalmente, cabe mencionar los esfuerzos por construir democracia y desarrollo desde los espacios locales a través de los gobiernos municipales; ellos logran la articulación de un movimiento municipalista y fortalecen la Asociación de Municipalidades del Perú. En esta etapa se pone en juego a la gobernabilidad democrática.

En resumen, a diferencia de otros países de América Latina, en el Perú se presenta una compleja situación en la que «convergió tres fenómenos distintos: autoritarismo, intento de poner orden y la política económica de fuerte dogmatismo neoliberal» (Max Hernández, *Caretas*, agosto 6, 1998).

CONTENIDO DE LA PARTE II DEL DOCUMENTO DE TRABAJO DE LA COMISIÓN

2. La reforma del Estado en el marco del ajuste estructural y la globalización

Avances y problemas

En el Perú se aplica en forma rápida la reforma económica con el objetivo de superar la crisis económica, reducir la hiperinflación y reestructurar la economía. El Estado, que en apariencia se achica, no se moderniza.

Las políticas implementadas son: recortes presupuestales drásticos (sobre todo en salud, educación y seguridad social), reforma tributaria, liberali-

zación de precios (eliminación de subsidios), liberalización del comercio y de la inversión extranjera, desregulación (no intervención del Estado en la economía y liquidación de la banca de fomento), aplicación de fondos sociales (programas focalizados de alivio a la pobreza), privatización de empresas estatales y reforma laboral mediante leyes de flexibilidad laboral. Como se señala en *Perú Económico* (1998: 5-7) constituyen las «reformas de la primera generación», así llamadas por el Banco Mundial. «Para los países estancados en la primera generación de reformas, será difícil conseguir un desarrollo sostenido a largo plazo», afirma el Banco Mundial en su reporte anual de 1997 (*Perú Económico* 1998). Esta es la situación en la cual se encuentra el Perú.

Los avances se han limitado a corregir los desequilibrios macroeconómicos. En 1997 el PBI se incrementa en un 7% y la inflación bordea el 7%. Se paga puntualmente las obligaciones de la deuda externa refinanciada, para lo cual el Estado destina el 20,24% del total del gasto público (en 1990 la deuda externa era de 22 mil 857 millones de dólares; en 1998, de 33 mil 513 millones de dólares). Las reservas nacionales se incrementan como resultado de las privatizaciones, aunque la balanza comercial presenta un déficit superior a los 2 mil millones de dólares, debido a que las importaciones son mayores que las exportaciones. Sin embargo, el aparato productivo no logra reactivarse y desde 1996 la recesión aumenta en forma creciente.

La estabilización económica y la seguridad frente a la crisis provocada por la hiperinflación y la violencia terrorista de la década anterior, son logros valorados por toda la población. Sin embargo, el costo social es enorme: aumento de la pobreza, mayor discriminación de género, raza y edad, exclusión de vastos sectores de la población, tanto en Lima como en provincias, profundizando la histórica fragmentación social de nuestro país. (García y Piazza 1998: 17)

En efecto, en 1990 casi el 60% de la población ?12 millones de peruanos esta en situación de pobreza: crítica, extrema e incluso más de un 5% en estado de indigencia (Cuánto 1996). Al cabo de ocho años, según los registros de Cuánto (1997), la pobreza pasa de 57,4% en 1991 a 50,7% en 1997; la disminución de la pobreza implica apenas a 284 mil personas. Si se considera el crecimiento vegetativo de la población entre 1994 y 1997, el número de pobres aumenta.

Los sectores más vulnerables son las mujeres, los jóvenes y los niños que se han convertido en «desechables», usando la expresión de Gallardo (1994). La exclusión llega al punto de que millones de peruanos han perdido «el derecho a tener derechos» (Hannah Arendt, citada por Fleury 1998).

Para evitar que la pobreza aumente se recurre a los programas de emergencia, como reparto de alimentos, que se constituyen en permanentes. El 33,6% de las familias de Lima recurre a estos programas, y en el área rural el porcentaje se eleva al 64,9%.

Esta situación ha llegado a su límite pues de lo contrario desbordaría el presupuesto, y por otro lado el reparto de alimentos se realiza en forma arbitraria y con fines de clientelismo político, en perjuicio de organizaciones de supervivencia que, como los comedores populares autogestionarios dirigidos y gestionados por el movimiento social de mujeres urbano-populares, son discriminadas políticamente en razón de la defensa de su autonomía (García 1998).

El ingreso *per cápita* ha caído a niveles de treinta y cinco años atrás (Figuroa 1994); las desigualdades en la distribución del ingreso han aumentado. La falta de trabajo es uno de los reclamos más fuertes. El desempleo abierto supera al 9,2% de la PEA, el subempleo 46,5% y el empleo adecuado es de 44,3%. En esta última categoría se incluye a los puestos de trabajo generados por las pequeñas y microempresas, que salieron de la situación de informalidad acogiéndose a todas las normas legales, tributarias, etc. Este sector es muy vulnerable pues depende de los créditos, de la capacitación de su personal y de la productividad y competitividad que puedan alcanzar en las actuales condiciones de libre mercado.

El salario mínimo es de 118,59 dólares (367,82 soles). La gran mayoría ha creado su propio puesto de trabajo, que termina siendo ventas, taxi u otras actividades más imaginativas. Según Cuánto, el 53% de los pobres están en el comercio y en las tareas agrícolas, agrupados bajo el término de «independientes». Más de la mitad de los peruanos tienen un ingreso inferior a dos dólares diarios (5,21 soles) y los que están en situación de pobreza extrema tienen un ingreso menor apenas superior a un dólar (3,32 soles).²

Según el índice de desarrollo humano del PNUD (Eguren 1997), el Perú ha descendido al puesto 91 en su ubicación entre 147 países.

La opción adoptada en el Perú concuerda con lo que Sen llama la estrategia reconocida por la sigla BLAST, que supone sacrificar el presente en aras de un futuro prometedor. La mayoría de los analistas coinciden en señalar que con relación a la modernización del Estado hay pocas probabilidades de que las reformas avancen antes del año 2000 por dos razones:

- a) La voluntad política de la mayoría gobernante que mediante la Ley 26657 del 26 de agosto de 1996 (la llamada «ley de interpretación auténtica del artículo 112 de la Constitución Nacional de 1993»), facultó al Fujimori a una nueva postulación electoral (la que según dicha ley sería la primera reelección). El asunto de la reelección atraviesa todas las decisiones políticas del gobierno. El propio presidente manifiesta una posición crítica respecto a la profundización de las reformas «debido a su ineficacia para combatir la pobreza y el desempleo». Resulta evidente que en este contexto se quiere evitar el costo político que recaería sobre el gobierno.
- b) Todo parece indicar que se quiere consolidar lo realizado y mantener rigurosamente los programas y metas cuantitativas pactadas con el FMI.

DE ORGANIZACIÓN Y POLÍTICA DEL ESTADO

3. Modernización del Estado: estancamiento y retrocesos

Las reformas relativas a la modernización del Estado, conocidas como las reformas de segunda generación, están en un proceso de estancamiento y en algunos casos de franco retroceso. A continuación mencionamos los casos más relevantes:

² Un dólar: 3,10 soles (setiembre de 1998).

- reforma judicial
- modernización del cuerpo legislativo
- reforma de la función pública
- reestructuración de los ministerios del área social
- reestructuración de las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales.
- reforma de la educación y la salud.

La reforma judicial

La prolongada reforma del poder judicial ha sido interrumpida y distorsionada en varias ocasiones. La situación es tan crítica en cuanto a la falta total de independencia y autonomía respecto al ejecutivo y especialmente al legislativo, que el Banco Mundial acaba de anunciar que postergará un mes más la decisión referida al préstamo de 22 millones de dólares para apoyar la reforma del sistema judicial. El Banco Mundial es muy crítico respecto a la informalidad e inseguridad jurídica en el país.³

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. 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 caracterizan a la administración de justicia. (Sagasti y otros 1996: 97)

Al producirse el autogolpe del 5 de abril se destituyó a los titulares de la Corte Suprema, el Tribunal de Garantías Constitucionales, el Consejo de la Magistratura, la Fiscalía de la Nación y la Contraloría de la República. Se produce un cierre temporal que abre el camino a la reorganización del poder judicial y del Ministerio Público. Desde 1996, la mayoría parlamentaria sanciona una serie de leyes que en la práctica someten al poder judicial y al Ministerio Público.

El Consejo Nacional de la Magistratura, considerado por la mayoría de juristas como un avance en la legislación del poder judicial, se crea como institución independiente del poder judicial para que nombre, sancione y ratifique a jueces y fiscales. No obstante, a finales de 1997 y comienzos de 1998 se le restringen sus facultades para sancionar y nombrar jueces, mediante las leyes 26933, 26696 y 26898, situación que determina la renuncia de todos sus miembros.

La Academia de la Magistratura, entidad encargada de la capacitación de jueces y fiscales, pierde autonomía cuando por la Ley 26623 de junio de 1996, es cesado su consejo directivo. Sus funciones son asumidas por el

³ Banco Mundial, informe «Más allá del consenso de Washington: las instituciones sí importan».

secretario ejecutivo de la comisión ejecutiva del poder judicial, José Dellepiane, quien a su vez renuncia el 31 de mayo, ocasión en que se produce una purga de noventa personas.

En mayo de 1997 son destituidos tres de los siete miembros del Tribunal Constitucional; y luego renuncia su presidente. La razón de esta arbitrariedad, consumada en una especie de juicio político que realiza el Congreso, se fundamenta en que habían declarado inaplicable la «ley de interpretación auténtica 26657». Desde entonces, las acciones de inconstitucionalidad no pueden ser planteadas ante este organismo.

El poder judicial advierte que se crea una situación de inseguridad jurídica, por la existencia de 1 743 jueces y fiscales provisionales, y reclama el restablecimiento de la autonomía del Consejo Nacional de la Magistratura para garantizar la titularidad de los jueces y fiscales. Sin embargo, la situación se mantiene.

La serie de mecanismos que se crean para evitar el paso de una serie de asuntos por el poder judicial resquebraja el Estado de derecho hasta destruirlo. El traslado al fuero militar de materias de importancia para la seguridad ciudadana y la vida democrática constituye un ejemplo entre otros tantos.

La siguiente violación de la Constitución de 1993, es negar la realización del referéndum para que la ciudadanía manifieste su acuerdo o no con una segunda reelección de Fujimori. La institución del referéndum fue establecida en la Constitución de 1993, cuyo artículo 31 dice que es nulo todo acto que limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos (se refiere a los derechos a participar en los asuntos públicos mediante referéndum, iniciativa legislativa y otros). Este tema moviliza a la sociedad civil en la medida en que expresa el autoritarismo del régimen y la inexistencia del Estado de derecho.

Según Roberto Mac Lean «en los últimos dos años se hizo se hizo un trabajo para el siglo xxi. No obstante la innegable desconfianza inicial, la orientación de la reforma coincidió con lo que todo ciudadano responsable quiere ver en el servicio de justicia. Si el Congreso no hubiera interferido tan arbitraria e irresponsablemente, en dos o tres años más habiéramos comenzado a cosechar recién los primeros resultados de verdad» (Caretas). El mismo autor señala que los miembros del poder judicial no han sido consultados y tampoco la comunidad, ello hubiera evitado que el Congreso creara tal estado de inseguridad jurídica y vacío actual para responder por la racionalidad de la ley y una saludable administración de justicia. Del sistema judicial «depende en última instancia la riqueza, las mayores oportunidades para todos, la seguridad personal y la democracia».

Reforma del Poder Legislativo o modernización del cuerpo legislativo

Esta es una cuestión pendiente; simplemente hay una subordinación total del parlamento al Poder Ejecutivo. Recordemos que la Constitución de 1993 reforzó el régimen presidencialista:

Las deficiencias del parlamento en el cumplimiento de sus funciones, tanto de legislación como de control político, han generado crecientes demandas para reformar esta institución y han hecho

evidente la necesidad de hacer más representativo al Congreso. Una de las iniciativas de reformas se refiere al diseño y puesta en práctica de mecanismos para la evaluación y el control del desempeño de los parlamentarios tales 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 redefiniendo lo que debe ser el dominio de los diferentes tipos de leyes, buscando una mejor división del trabajo entre las diversas instancias de del quehacer parlamentario (plenario, comisiones de trabajo, comisiones mixtas con el Ejecutivo, comisiones investigadoras, mesa directiva, junta de portavoces, asesores técnicos). (Sagasti, y otros 1996: 116)

Otras demandas orientada en el sentido de la modernización del parlamento son el establecimiento de la renovación de un tercio o la mitad, en periodos de dos años; separar y distanciar la elección de los parlamentarios de la elección presidencial; y cambiar el sistema de distrito electoral único a fin de ampliar la representación de las diversas regiones del país.

Ciertamente la aplicación de iniciativas populares en la formulación de leyes resulta fundamental para la elaboración de las políticas públicas.⁴

Reforma de la función pública

Al respecto es muy poco lo que se ha avanzado. En el año 1995 un equipo técnico de profesionales jóvenes comenzó a trabajar, de manera un tanto aislada, en la identificación y diseño de sistemas modernos de gestión en la administración pública. Pero Fujimori consideró que era políticamente inviable:

Si bien se redujo el personal en algunos ministerios, aún existe un exceso de funcionarios y el aumento de los empleados públicos en las instituciones regionales ha provocado que su número sea prácticamente igual —si no superior— a los que se tenía hace cinco años. (Velarde, *Perú Económico*:1998, julio)

Algunas agencias del gobierno como el Banco Central de Reserva y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) mejoraron en forma notable su eficiencia, en gran medida porque adoptaron el régimen laboral del sector privado y tienen elevadas remuneraciones. Pero esta no es una solución viable para el resto del sector público. Existe una propuesta para crear un Servicio Civil autónomo, conformado por ejecutivos y funcionarios altamente calificados, y capaz de actuar con independencia respecto a los sucesivos gobiernos, que permitiría resolver muchos de los

⁴ García (1998) recoge las propuestas que sobre alimentación, salud y generación de ingresos y empleo, ha planteado al Congreso el movimiento de mujeres urbanopopulares que tienen a su cargo los comedores autogestionarios. Hasta ahora no reciben respuesta.

problemas del sector público. Para ello se requiere 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 (Sagasti y otros 1996: 119).

Con el régimen político actual no es posible pensar en aplicar este tipo de soluciones:

El mayor avance que se ha logrado es el establecimiento de Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), que permite el registro de los ingresos, gastos y operaciones complementarias en todas la unidades ejecutoras del país, en función de metas establecidas dentro de cada componente, actividad, proyecto, subprograma o programa. (*Perú Económico* 1998, julio)

Reestructuración de los ministerios del área social

La reestructuración de los ministerios ha procedido en sentido contrario al esperado. En efecto, hay dos ministerios que concentran los mayores recursos y programas del área social: el de la Presidencia (Mipre), que canaliza la mayor parte de los recursos de la cooperación bilateral y multilateral, y el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (Promudeh), uno de cuyos organismos es el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa). Desde estas instancias se deciden y ejecutan políticas públicas sin concertación con instituciones de la sociedad civil. Además, el parlamento se limita a aprobar o no la Ley de Presupuesto Fiscal, de modo que tampoco a este nivel se discuten y examinan las respectivas asignaciones presupuestarias.

Estos ministerios coexisten con los correspondientes ministerios de Salud, Educación y Trabajo, cuyos presupuestos son más limitados. La consecuencia es la falta de coordinación o superposición de programas y proyectos.

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) es otro de los ministerios fuertes. El MEF ha divorciado las políticas económicas de las políticas sociales al punto de poner en riesgo la supervivencia de la mayoría de la población. Su objetivo es aplicar rigurosamente las metas cuantitativas acordadas con el FMI.

Si se tiene en cuenta el escenario político resulta fácil comprender que los dos ministerios, Mipre y Promudeh, son instrumentos de la política clientelista de carácter proselitista que caracteriza el ejercicio del poder por parte del primer mandatario.

Reestructuración de las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales

El centralismo ha sido y continúa siendo uno de los principales problemas del país y es la causa de la constante reproducción de las desigualdades económicas; constituye un elemento que impide la integración social y reproduce la exclusión que se manifiesta en el racismo, la discriminación de los provincianos, la falta de integración territorial.

Los gobiernos locales, elegidos por sufragio universal y secreto, son relativamente recientes. Se inician con el segundo mandato del presidente Belaúnde en 1980. La Ley Orgánica de Municipalidades 23853, que rige hasta la fecha, se promulgó en 1984. Esta ley reconoce la autonomía de los gobiernos locales y les asignó un amplio conjunto de competencias y funciones con el fin de que asumieran la planificación y gestión del desarrollo de sus jurisdicciones (García y Piazza 1998: 118).

No obstante, existe una superposición y yuxtaposición de funciones con los gobiernos regionales y con el gobierno central y sus dependencias sectoriales a nivel local.

La descentralización del Estado como proceso de distribución del poder y los recursos ha sido severamente distorsionada por el gobierno actual. Sistemáticamente desconoce la autonomía de los gobiernos municipales. Mediante decretos supremos ha ido recortando la asignación de recursos (el total de 2004 municipios que existen reciben el 3% del presupuesto nacional) y limitando sus funciones.

No obstante, se han desarrollado muchos gobiernos locales con experiencias que marcan

[...] una tendencia creciente a construir desde abajo y desde los espacios locales una forma de gobierno que incorpora las iniciativas ciudadanas a través de mecanismos de participación y concertación para atender las necesidades inmediatas y elaborar planes de desarrollo sostenible a largo plazo, procurando recursos humanos y financieros alternativos. (García y Piazza 1998: 21)

Frente al surgimiento de nuevos líderes a nivel nacional y el éxito de la gestión realizada, en el mes de febrero último el congreso dictó la Ley Marco de Descentralización (26922), que vuelve a concentrar el poder en el Ejecutivo. Por esta ley se crearon los Comités Transitorios de Administración Regional (CTAR), que dependen del Mipre, entidad que designa a los funcionarios, aprueba los programas y asigna los recursos. Prácticamente no funcionan, pero han debilitado las competencias y funciones de los gobiernos locales, afectando la gobernabilidad democrática.

Reforma de la educación

La educación en el Perú de hoy es una de las forma de exclusión y marginación. Hasta ahora la reforma de la educación se ha limitado a construir y/o mejorar la infraestructura escolar. No hay hasta el momento una renovación curricular a nivel primario y secundario acorde a las nuevas necesidades educativas para el desarrollo de los recursos humanos; no se ha mejorado la calidad de los docentes mediante cursos de reciclaje y capacitación; desde 1991 no se han aumentado los ingresos de los maestros en actividad ni las pensiones de los cesantes.

Hay valiosas iniciativas que han surgido por parte de universidades privadas y de algunas ONG en cuanto a la necesaria renovación curricular y metodológica, realizadas con plena participación de docentes.

El corolario de los niveles de pobreza actuales, es que el 49,4 % de los pobres y el 60,3% de los pobres extremos sólo tienen educación primaria.

Hay una marcada tendencia a la deserción escolar. Los que logran terminar la escuela secundaria en los colegios estatales difícilmente logran ingresar a la universidad. Si bien el analfabetismo se ha reducido al 12,8%, en las zonas rurales el analfabetismo de las mujeres y adolescentes llega al 48%.

Desde hace dos años en el Ministerio de Educación se viene elaborando una propuesta de modernización del sistema educativo sin que se haya consultado con los docentes y sus gremios, pero se carece de información suficiente al respecto.

En el ámbito del gobierno se está evaluando la delegación de las responsabilidades de los colegios estatales a las asociaciones de padres de familia y comunidades y el otorgamiento de concesiones a entidades privadas para su administración. La tendencia que se observa es al agravamiento de las desigualdades existentes entre los escolares de los colegios privados y los que concurren a los colegios públicos.

La reforma del sistema educativo es un desafío pendiente y debe basarse en una estrategia de inclusión y potenciación de los recursos humanos y sociales.

4. *Reforma en salud*

En el Perú ha habido un acceso diferenciado a la salud en función de los derechos laborales adquiridos y a la situación económica de los sectores sociales. De esta forma había tres sistemas de salud: el Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS) para los trabajadores estables, con un sistema de seguridad social y con un fondo de financiamiento común; el sistema de salud pública del MINSA, que cubre a los sectores de menores recursos; y el sector privado de salud, que cubre a la población de mayores recursos.

Los servicios de salud del MINSA se han financiado con subsidio del Estado, los del IPSS con un régimen de repartición de un fondo común basado en la equidad y solidaridad, atención de salud y sistema de pensiones.

El modelo tanto del MINSA como del IPSS ha sido eminentemente recuperativo (atención de la enfermedad) basado centralmente en la atención hospitalaria, descuidando los aspectos promocional y preventivo. La reforma, hasta donde se ha implementado, presenta características muy similares a la situación de Chile (Fleury 1998: 15), pero no está muy avanzada.

Un experto en el tema señala que «es indispensable promover el funcionamiento de las Entidades Prestadoras de Salud (EPS) ampliando su capacidad de acción mediante una reducción de los aportes exclusivos al IPSS; e incluso se podrían tomar medidas que permitan ampliar el crédito fiscal a todas aquellas empresas que contraten con las EPS» (*Perú Económico* 1998: julio). Respecto a las pensiones, también existe un sistema dual: IPSS y el otro, a cargo de Administradoras de Fondos Privados, AFP, que comenzaron a crearse desde 1992.

El MINSA ha elaborado un documento sobre Lineamientos de Políticas de Salud 1995-2000 —«El desafío del cambio de milenio: un sector salud con equidad, eficiencia y calidad»— que plantea un conjunto de metas y declaraciones de principios sin indicar los procedimientos y mecanismos operativos. Tampoco señala la asignación de recursos humanos y financieros.

Si se analiza el Presupuesto 1998: Gastos del Sector Público por Sectores Funcionales⁵ obtenemos la siguiente participación porcentual respecto al total:

- **Económico:** 16,91%;
- **Social:** en total 30,25% distribuido de la siguiente forma: Educación, 16,52%; Salud, 6,85%, que equivale al 1,03% del PBI; Vivienda, Saneamiento Ambiental y Medio Ambiente, 1,25%; Trabajo, 0,38%; Alivio a la pobreza, 4,86%.
- **General:** 52,83% (comprende las partidas asignadas a Administración General, Reserva Financiera (MEF), Interior, Defensa y Servicio Deuda Externa)

En consecuencia, es fácil comprender que el gobierno está priorizando la privatización total de la salud y las pensiones y prevé acelerar este proceso, además, los servicios que brinda el MINSA sean pagados en una mínima cantidad, hasta el retiro total de subsidios. Simultáneamente, mantener el IPSS como organismo público descentralizado. Está en estudio la aplicación del IGV tanto a las EPS como al IPSS. En conclusión, la reforma de salud en curso resulta otro instrumento de exclusión.

Desafíos a futuro

Como se puede apreciar, la reforma del Estado plantea importantes desafíos a futuro:

1. Garantizar la gobernabilidad democrática, asumiendo el fortalecimiento de las Instituciones del Estado y de la sociedad civil.
2. Diseñar una estrategia a largo plazo, de desarrollo integral con equidad.
3. Crear condiciones para enfrentar el reto de la globalización sobre la base de una potenciación de los recursos humanos y recursos naturales del país, para lograr un mejor posicionamiento del Perú en el exterior, que involucre al conjunto de la sociedad.

La primera tarea es recuperar la vigencia del Estado de derecho desde el ámbito de la sociedad civil y en el marco constitucional. Ello obliga a replantear la estructura de los partidos y los estilos de hacer política, a establecer espacios de concertación en los ámbitos nacional y local con participación de los movimientos sociales y de la ciudadanía, y a elaborar una propuesta alternativa con carácter inclusivo; es decir, que «articule las diferencias».

Por otro lado se debe considerar criterios de rendición de cuentas (basados en el principio republicano de la responsabilidad de los mandatarios y funcionarios), establecer normas estables para garantizar que los servicios que brindan las instituciones estatales promuevan el desarrollo, información periódica y transparencia (Banco Mundial 1998).

Además, elaborar políticas públicas integrando lo económico y lo social, desde los gobiernos locales, regionales y el gobierno central; así como recuperar valores solidarios, cooperativos, de tolerancia y respeto, desarro-

⁵ Congreso de la República: *Gastos del Sector Público por Sectores Funcionales*, Lima, 1997.

lizando programas específicos en todo el sistema escolar y utilizando los medios de comunicación.

Otra tarea urgente es potenciar los recursos humanos a través de la educación formal y de las capacitaciones no escolarizadas. La modernización de la educación debe introducir las nuevas tecnologías en todos los niveles, y desarrollar habilidades creativas.

El aumento de la productividad pasa por la educación y por la capacitación tecnológica. En la actualidad, sin transformación de materias primas es imposible alcanzar niveles de competitividad.

Bibliografía

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel

1995 *Gobernabilidad, crisis y cambio*, México: Fondo de Cultura Económica.

BANCO MUNDIAL

1992 *Gobernabilidad y desarrollo*, publicado en 1996, Lima: PUCP, INIDEM, IDEI, Fondo Editorial.

BOMBAROLO, Félix y Horacio E. CARIDE (compiladores)

1994 *Pobreza y modelos de desarrollo en América Latina*, Buenos Aires: FICONG-IDE-Banco Mundial.

CALDERÓN, Fernando

1995 «Gobernabilidad, competitividad e integración social», *Revista de la CEPAL* 57, diciembre.

CASTAÑEDA, Jorge G.

1998 «Una alternativa latinoamericana a la democracia», *Caretas*, agosto 27, Perú.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

1997 *Gastos del sector público por sectores funcionales*

CUÁNTO S. A.

1996 *El Perú en números*. Anuario Estadístico. Lima: Cuánto S. A.

1997 *Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida (ENNIV)*, Lima.

EGUREN LÓPEZ, Fernando

1997 «Evaluación social del desarrollo humano en el Perú», Lima: Acción Ciudadana.

FIGUEROA, Adolfo

1994 «La pobreza en el Perú», *Foro Económico*, Nº 8, junio.

FLEURY, Sonia

1998 «Política social, exclusión y equidad en América Latina en los años noventa», trabajo presentado en el *Seminario política social, exclusión y equidad en Venezuela durante los años 90. Balance y perspectivas*, promovido por FONVIS-INDES-BID, CENDES, ILDES.

GALLARDO, Helio

1993 *Fenomenología del mestizo (violencia y resistencia)*, Costa Rica: DEI.

GARCÍA DE CHU, Inés

1998 «Situación y perspectivas de los comedores populares», Lima: Desco (en prensa).

GARCÍA DE CHU, Inés y María del Carmen PLAZZA (eds.)

1998 *Sociedad y gobierno local, espacios de concertación y democracia*, Lima: Desco.

HAYA DE LA TORRE, Agustín

1994 *La restauración noliberal, un modelo excluyente*, Lima: Fundación Andina.

JELÍN, Elizabeth

1996 «La construcción de la ciudadanía: solidaridad, responsabilidad y derechos». En: P. Ruiz Bravo (ed.): *Encrucijadas del saber. Los estudios de género en las Ciencias Sociales*, Lima: Programa de Estudios de Género, Facultad de Ciencias Sociales, PUCP.

LECHNER, Norbert

1996 «La política no es lo que fue», *Leviatán*, II Época, 63, España.

1997 «Cultura política y gobernabilidad», *Leviatán*, II Época, 68, España.

LÓPEZ JIMÉNEZ, Sinesio

1991 *El dios mortal. Estado, sociedad y política en el Perú del siglo xx*, Lima: Instituto Democracia y Socialismo.

1993 «Perú: golpe, democradura y democracia», *Cuestión de Estado*, edición especial 4-5, setiembre/octubre, Lima.

MENY IVES, Jean Claude Thoenig

1992 *Las políticas públicas*. Editorial Ariel S.A., Barcelona.

PEASE GARCÍA, Henry

1994 *Los años de la langosta (la escena política del fujimorismo)*, Lima: La Voz Editores.

1994 «Reforma del Estado en el Perú. Propuesta para el Perú del siglo XXI», ponencia presentada en el *Primer Congreso de Ciencia Política*, Universidad de Lima.

PERÚ ECONÓMICO

1998 «El sueño de los justos», julio, Lima.

PLAZA, Orlando

1998 *Desarrollo rural. Enfoques y métodos alternativos*, Lima: PUCP.

REY-SÁNCHEZ, Virginia

1998 «Multiplicación de las bocas», *Caretas*, Lima, 6 de agosto.

RIVERA, Marcia

1998 «El desafío de contribuir a una agenda social que progresivamente contribuya a la equidad plena», ponencia al *Foro Construyendo una agenda social*, Lima: PUCP, marzo.

SAGASTI, Francisco; P. PATRÓN, Nicolás LYNCH y Max HERNÁNDEZ
1996 *Democracia y buen gobierno, Proyecto Agenda Perú*, Lima: Editorial
Apoyo, 2ª edición.

SEN, Amartya

«Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI», separata.