

Prológo

Un Estado al servicio de la ciudadanía

Beatriz Merino Lucero^(*)

La implementación de la estrategia adoptada por el gobierno peruano para combatir el COVID-19 encontró un obstáculo importante: la falta de confianza ciudadana en las instituciones públicas. Esta desconfianza ha debilitado la relación entre el Estado y el ciudadano, así como también el vínculo entre los funcionarios públicos y las instituciones estatales en las que desempeñan sus importantes funciones. Fuimos testigos de cómo la capacidad de respuesta del sector público para satisfacer las necesidades de los ciudadanos se vio reducida drásticamente generando un lamentable saldo de fallecidos por la pandemia.

¿Cómo restaurar esa debilitada relación entre Estado y ciudadanía ahora que nos aproximamos al fin de la pandemia? Una tarea titánica, pero no imposible. Un trabajo en el que requerimos la intervención de políticos, técnicos y servidores públicos para devolver esa confianza que permite la convivencia pacífica y el mejor relacionamiento de los ciudadanos en una comunidad que reconoce y respeta a su autoridad, y en el que una autoridad cumple su deber frente a la ciudadanía.

La institucionalidad es una herramienta poderosa para alcanzar este objetivo. Un grado avanzado de institucionalidad significa contar con instituciones socialmente eficaces y, en consecuencia, con prosperidad, lo que es distinto a tener -simplemente- instituciones. Construir institucionalidad requiere que el Estado se reforme y se constituya en el auténtico garante del orden, la seguridad y de crear las condiciones para que el ciudadano, en libertad, logre su desarrollo individual, familiar y social.

Toda colectividad, pobre o rica, posee instituciones, vale decir, reglas formales y no formales que permiten la convivencia respetuosa y pacífica entre personas y grupos de una sociedad. Una colectividad sin instituciones, o una que las pierde o las reemplaza por otras que no permiten la vida en comunidad, es presa de abusos y enfrentamientos continuos entre sus miembros y también facilita que el propio Estado se vuelva contra sus ciudadanos y ciudadanas. En ella predomina el incumplimiento de las normas, brotan la violencia y el caos, para finalmente tender a la decadencia y a la inviabilidad de su prosperidad.

Por tanto, el objetivo de quienes ejercen la función pública y de las entidades a las que representan debe ser construir y alcanzar la plena institucionalidad democrática, una en la que todos los ciudadanos puedan confiar y que sea la base para emerger de las crisis en las que nos encontramos. El conocido dicho “las personas pasan, las instituciones quedan” debería convertirse en “las personas pasan y se les reconoce y recuerda por su integridad moral, y las instituciones quedan, fortalecidas y contribuyendo al desarrollo del país”.

Estas reflexiones que comparto con ustedes no son una mera idealización de la función pública ni tienen la intención de una elaboración teórica. Nacen, más bien, de mi experiencia en diversos cargos públicos, pero sobre todo liderando durante cinco años la Defensoría del Pueblo del Perú entre el 2005 y el 2011, cargo que ocupé gracias a la confianza de más de 2/3 de los Congresistas de la República de aquel entonces.

(*) Ex Presidenta del Consejo de Ministros del Perú y ex Defensora del Pueblo. Se ha desempeñado como Congresista y Senadora de la República. Abogada por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Lima, Perú). Máster en Leyes (LL.M.) en la Universidad de Harvard. Cursó estudios en el London School of Economics. Actual presidenta ejecutiva de la Universidad César Vallejo. Harvard Research Fellow del programa Iniciativa Avanzada de Liderazgo junto a 40 líderes mundiales durante el año 2018. Ocupó puestos de alta dirección en instituciones del sector privado como The Procter & Gamble Co. y el Banco Mundial. Primera mujer en ocupar el cargo de Presidenta del Consejo de Ministros en el Perú y en América Latina. Reconocida con la Orden del Sol del Perú otorgada por el Presidente de la República y el Premio a la Trayectoria de Vida otorgado por la Universidad de Harvard.

Durante ese tiempo tuve la oportunidad de servir al Perú como Defensora de los derechos de todos los peruanos y peruanas. Fue una oportunidad privilegiada para conocer de cerca las necesidades de la ciudadanía, construir propuestas para resolver sus demandas y supervisar al Estado para que cumpla con realizar una buena administración. Fue, al mismo tiempo, una oportunidad para comprender el desafío que implicaba representar y dirigir una institución nacional con independencia, rigurosidad, compromiso con la consolidación democrática y, sobre todo, con una convicción inquebrantable por la defensa de los derechos fundamentales de todos y todas.

Para cumplir con esta labor, conté con el apoyo de valiosos profesionales. Con ellos compartí el deseo de seguir construyendo y fortalecer una institución basada en la defensa de los derechos de las personas y de aportar en la construcción de esa institucionalidad democrática que mencioné al inicio y, de esa manera, a su vez, de aportar en reconstruir la confianza de la ciudadanía en el Estado. Aquella experiencia legó en mí valiosas lecciones relacionadas a la administración pública que deseo compartir en las siguientes líneas luego de indicar el norte que inspiró cada una de nuestras acciones.

En primer lugar, toda acción pública debe estar orientada al servicio de ciudadanos y ciudadanas. El reconocido principio de servicialidad en el Estado del que nos habla tanto la doctrina administrativa no es una teoría, se hace realidad en el andar cotidiano de la función pública. Ese funcionario de la ventanilla tramitando nuestras peticiones, gestionando nuestros permisos, licencias, incentivos o sanciones, tanto como los que toman decisiones en el nivel intermedio o en el más alto nivel local, regional o nacional, está haciendo realidad este principio fundamental que no podemos olvidar jamás en nuestro trabajo.

En segundo lugar, toda acción pública debe estar orientada a crear, a desarrollar y a fortalecer la institucionalidad democrática de las entidades públicas. Este es el ingrediente fundamental que nos permitirá ser una sociedad cohesionada, cuyo desarrollo se base en la igualdad de derechos y oportunidades; y, como contraparte, exista un Estado que sea un eficaz conductor de los destinos de la nación, creando condiciones para que los ciudadanos y ciudadanas construyamos nuestra vida en libertad.

En tercer lugar, no hay construcción de comunidad sin diálogo democrático, pero también fraterno, respetuoso, abierto y transparente. Sin duda, estoy convencida de que el diálogo es siempre el camino. El diálogo es el método más adecuado para resolver los conflictos y no se limita a la implementación de un grupo de trabajo o una mesa de diálogo mediante un dispositivo legal. Se requiere que todos los actores y grupos de interés involucrados en el conflicto sean considerados como partes iguales, pero que también tengan igualdad en la vocación por llegar a acuerdos y cumplir los compromisos asumidos.

Sin embargo, el objetivo último no debe ser el diálogo en sí mismo. Este es solo un medio -el mejor seguramente- para resolver problemas y atender demandas de ciudadanos y ciudadanas, de los pueblos originarios, de los migrantes, y de todo aquel que se encuentra en una situación vulnerable. Necesitamos ver más allá del formalismo y entender que nuestra realidad es diversa, compleja y que en ella es nuestro deber construir espacios e instituciones que nos permitan convivir en paz. En el fondo, cada conflicto puede ser una gran oportunidad para reconocer que hay un paso más que dar en la construcción de una sociedad mejor, y hacerlo de manera pacífica y con acuerdos sostenibles. Asimismo, el diálogo debe contemplar la enorme importancia del cumplimiento de acuerdos, tanto de parte de los ciudadanos, comunidades, empresas y del propio Estado. La confianza, tan venida a menos, no se recupera por decreto, se construye en cada una de esas acciones.

Muchos buscan resolver los conflictos aplicando estrategias cortoplacistas, evitando implementar reformas que permitan soluciones innovadoras para problemas estructurales que sufre nuestro país y, en ocasiones, nos conducen a situaciones de conflicto. Una perspectiva de largo plazo implica mirar los problemas atendiendo a la sostenibilidad de la respuesta estatal. No basta mirar el "aquí y ahora". Por el contrario, se requiere de soluciones que ofrezcan una visión de largo plazo y tomen en cuenta que la protección del ambiente en el que nos encontramos no solo implica una responsabilidad con el futuro, sino que es también una responsabilidad para el presente.

Por otra parte, el Estado, la comunidad y la confianza no se construyen solos. Los servidores públicos son el eje básico de la reforma del Estado. Ellos deben ser gestores principales de los cambios para lograr que los derechos de las personas y las comunidades se hagan realidad. Los servidores públicos tienen una posición estratégica para influir en las decisiones y en delinear la forma que tomarán las reformas. Por ello, hay que promover el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia y los derechos humanos.

Nuestro Estado no puede estar ausente en la vida de los ciudadanos y ciudadanas. Es necesario preferir la coordinación horizontal entre entidades estatales, sector privado y sociedad civil, antes que las estructuras verticales de gestión, en las que la jerarquía genera distancias y corta el entendimiento entre las partes. Aún más, el proceso de descentralización debe ir acompañado del desarrollo de capacidades de las autoridades y funcionarios locales a través de la implementación de normas éticas adecuadas que establezcan pautas de comportamiento y de la incorporación de la profesionalización del servicio público. Coordinación horizontal no significa un desmedro de la autoridad, por el contrario, la fortalece haciéndola transformadora y democrática.

Finalmente, no hay que perder de vista -y esto ha sido un valor permanente en el trabajo defensorial- que nuestra acción de defensa de derechos es para todos y todas, pero preferentemente hay que tomar en cuenta a los más vulnerables. En mi discurso el día que asumí tan importante responsabilidad, dije que una Defensora del Pueblo debía ser la voz de los que no la tienen. Eso hice acompañada de todo el equipo defensorial, hablando alto y fuerte cuando los derechos de los ciudadanos se vieron violentados, amenazados o cuando las decisiones públicas no contenían un enfoque de derechos afectando la igualdad, la equidad o la libertad. Allí, y lo digo como abogada, nuestro aporte es fundamental para recordar que los principios básicos del derecho se fundan en nuestra libertad y en nuestra dignidad.

Estas ideas tienen por finalidad contribuir favorablemente en la ruta de construir un Estado más próximo a la ciudadanía, más eficiente, con servicios de calidad que lleguen a todos los peruanos y peruanas. Podremos así convocar a nuestros compatriotas a transitar juntos el camino de la democracia para llegar al desarrollo y a la construcción de mejores condiciones para nuestra felicidad.