

# Repensando el futuro:

Aportes para una nueva agenda de  
Democracia y Desarrollo

Varios Autores



Agenda: PERÚ  
[www.agendaperu.org.pe](http://www.agendaperu.org.pe)  
Noviembre 2011



# Índice

---

Introducción	5
Perú: Manual del despegue	6
Punto de partida	7
Avances en líneas estratégicas	9
Reformas institucionales	12
Agenda pendiente	13
Conclusión	14
La evolución de la gobernabilidad democrática desde la transición: percepciones de líderes y expertos	16
Presentación	16
Enfoque y método	17
Parte 1.	
La evolución del Estado, mercado y sociedad civil desde la transición democrática	18
La legitimación del Estado	18
El diagnóstico en la literatura reciente	18
Estado: luces y sombras según los actores consultados	20
La modernización del mercado	22
El diagnóstico en la literatura reciente	23
Mercado: luces y sombras según los actores consultados	25
La democratización de la sociedad civil	27
El diagnóstico en la literatura reciente	28
Sociedad civil: luces y sombras según los actores consultados	30
Parte 2.	
Otros actores y temas clave para la gobernabilidad democrática	33
Otros sectores clave para la gobernabilidad democrática	33
Medios de comunicación	33
El diagnóstico en la literatura reciente	33
Las perspectivas de expertos y líderes	34
Partidos políticos	36
El diagnóstico en la literatura reciente	36
Las perspectivas de expertos y líderes	39
Los nuevos temas clave para la gobernabilidad democrática	40
La regionalización y descentralización del Perú	42

Anexo 1.	
Expertos y líderes consultados	47
Anexo 2.	
Participantes en talleres de consulta	48
Anexo 3.	
Cuestionario sobre gobernabilidad democrática	49
Anexo 4.	
Bibliografía consultada	50

## Introducción

Agenda: PERÚ, el primer programa de FORO Nacional Internacional, se inició en el año 1993, en un contexto de crisis institucional y fragmentación social, y fue desarrollado en tres etapas. En la primera, se realizó un diagnóstico de los principales problemas de desarrollo que enfrenta el país y de las dificultades que se deben superar para afianzar la democracia. En la segunda etapa se desarrollaron tres ejes temáticos que definían la preocupación ciudadana: la gobernabilidad democrática, las estrategias de desarrollo y las reformas institucionales. La tercera etapa se centró en transmitir el trabajo realizado a la ciudadanía y los tomadores de decisiones, a través del diálogo y las consultas, para perfeccionar las propuestas y buscar consensos. Así, en el año 2000 se completó el diseño de una estrategia de desarrollo que incorpora no solo políticas en función de líneas estratégicas, sino también las reformas institucionales que hacen posible la gobernabilidad democrática y la reafirmación de nuestro sentido de identidad. El horizonte temporal para estas propuestas se extiende hacia el bicentenario de la Independencia en 2021.

Ha transcurrido más de una década desde la presentación del informe final de Agenda: PERÚ, Perú: Agenda y Estrategia para el siglo 21, la cual ocurrió cuando se iniciaban el nuevo siglo y la transición democrática. Mucho ha cambiado en el país desde entonces y, sin embargo, se mantienen varios de los grandes desafíos para nuestro desarrollo y para nuestra gobernabilidad democrática. La economía ha crecido, las formas democráticas se han respetado y la pobreza monetaria ha disminuido, pero la polarización que se registra en tiempos de elecciones y los crecientes conflictos sociales señalan que persiste un profundo malestar entre la ciudadanía con respecto a la desigualdad, y con respecto a las instituciones del Estado.

Es en este marco complejo de grandes nuevas oportunidades y de desafíos persistentes que venimos relanzando el programa Agenda: PERÚ. Este documento reúne una primera serie de resultados de la actualización de nuestro diagnóstico y propuestas, sobre la base de nuevas consultas e investigaciones. Por un lado, presentamos una evaluación de Francisco Sagasti, sobre la base de actualizaciones realizadas por nuestro equipo, acerca de lo avanzado en las líneas establecidas en Perú: Agenda y Estrategia para el siglo 21 y los desafíos pendientes para que finalmente el país despegue. Por otro lado, presentamos un resumen de los resultados de una nueva consulta sobre gobernabilidad democrática, la cual busca actualizar el diagnóstico y la agenda que se presentó en Democracia y Buen Gobierno en los años noventa. Estos resultados se basan principalmente en una consulta a expertos y líderes, así como una revisión de la literatura pertinente publicada durante el último decenio.

Este documento es una de las primeras publicaciones de los resultados de un programa renovado de consultas, investigaciones, difusión e incidencia que se realizará durante los próximos años. El objetivo principal es hacer un permanente seguimiento a los temas vinculados al desarrollo y la gobernabilidad democrática del Perú.

*Equipo de Agenda: PERÚ  
Lima, noviembre de 2011.*

## Perú: Manual del despegue

---

### Cumplimiento de líneas estratégicas a 10 años del informe de Agenda: PERÚ

*Francisco Sagasti<sup>1</sup>*

*El Perú es como un avión jumbo, lleno de combustible y listo para dejar la pista. Dependerá del piloto y su tripulación si aborta el despegue o alza vuelo. Una revisión de las propuestas de Agenda: PERÚ en el 2000 y lo avanzado en diez años indica que estamos en una situación favorable para un despegue exitoso. El positivo aunque disparate legado del último decenio permite consolidar logros y abordar la agenda pendiente en un contexto global incierto.*

Valentín Paniagua juró como Presidente el 22 de noviembre del 2000. Una semana después presentamos PERÚ: Agenda y estrategia para el siglo 21.<sup>2</sup> El inicio del gobierno de transición coincidió con la entrega del informe final de Agenda: PERÚ que señaló el rumbo que debería seguir nuestro país hasta el bicentenario de la Independencia. Investigaciones, amplias consultas con expertos y ciudadanos, y un trabajo de síntesis permitieron interpretar el sentido común compartido por amplios segmentos de la población, producto del aprendizaje social durante decenios muy difíciles.

---

<sup>1</sup> Ex-coordinador del Programa Agenda: PERÚ, investigador principal de FORO Nacional Internacional.

<sup>2</sup> Todos los informes de Agenda: PERÚ están disponibles para descargar en [www.agendaperu.org.pe](http://www.agendaperu.org.pe).

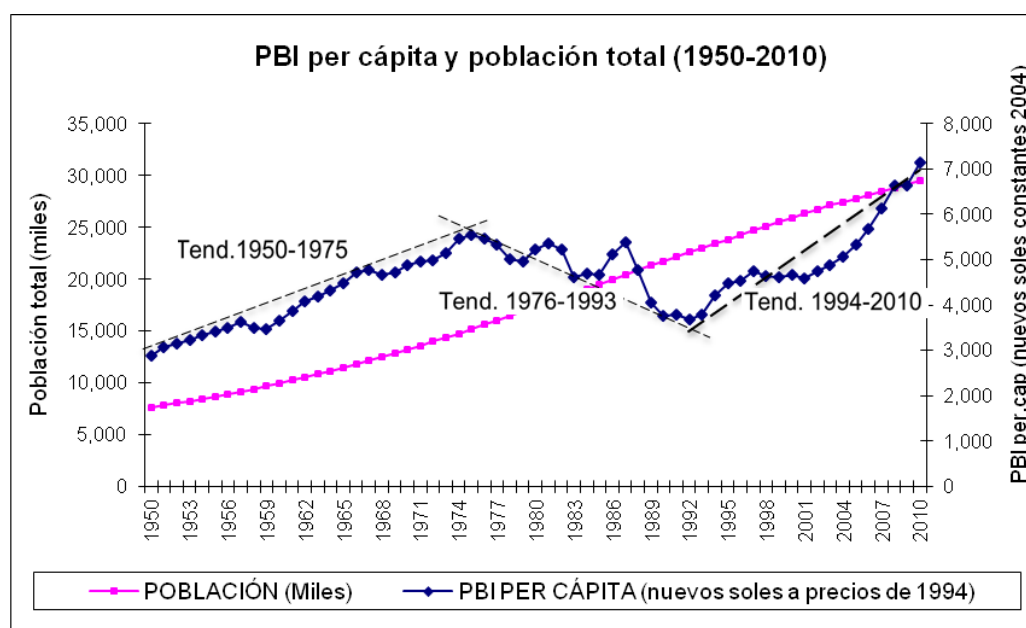
*PERÚ: Agenda y estrategia para el siglo 21* planteó una visión de futuro y una noción del bien común, examinó el entorno internacional y propuso maneras de insertarnos mejor en él. Usando como metáfora la reconstitución del tejido social, se identificó líneas estratégicas (hebras de la trama) y reformas institucionales (hebras de la urdimbre) necesarias para el desarrollo inclusivo, sustentable y democrático. Las líneas estratégicas comprenden: transformación productiva y competitividad; integridad, equidad y justicia social; medio ambiente, ciencia y tecnología; e infraestructura y ocupación del territorio. Las reformas institucionales abarcan al Estado, las empresas privadas, la sociedad civil y las instituciones de seguridad. El informe plantea propuestas sobre cultura, identidad nacional y los valores que apoyan las líneas estratégicas y las reformas.

¿Cuánto ha avanzado nuestro país en los diez años desde que publicamos *PERÚ: Agenda y estrategia para el siglo 21*? Mucho más de lo que vaticinaban los pesimistas y menos de lo que esperaban los optimistas. Avances en líneas estratégicas contrastan con rezagos en reformas institucionales, haciendo que las hebras de la trama sean más numerosas y fuertes que las de la urdimbre.

## **Punto de partida**

Más de la mitad de los peruanos que nacieron entre 1950 y 2000 vivieron durante períodos con tendencia declinante en el ingreso promedio por habitante; en 2010 la mayoría lo había hecho cuando mostraba una trayectoria positiva (gráfico). El crecimiento de este indicador desde 1994 ha generado un ánimo optimista, y hace ahora más viable acercarse a la visión compartida de futuro y la noción de bien común, que consiste en ampliar al máximo posible las opciones de todos los peruanos para diseñar, elegir y realizar libremente sus propios proyectos de vida.

## PBI per capita y población total (1950-2010)



Fuente: Memoria Anual 2009, Banco Central de Reserva

Una apreciación del contexto internacional permitió identificar cómo diseñar políticas de desarrollo para insertar favorablemente al Perú en el nuevo orden global fracturado. Entre 2000 y 2010 hemos avanzado en la apertura comercial y financiera, atracción de inversión extranjera, competitividad, aumento de las exportaciones, crecimiento del turismo y proyección de nuestra imagen. Hemos logrado mejorar nuestra posición internacional en reducción de la pobreza e indicadores de salud, pero no tanto en otros aspectos sociales. En medio ambiente, ciencia y tecnología estamos a la zaga de los rankings regionales y mundiales, pero hemos logrado avances significativos en los índices de infraestructura física. Nuestra diplomacia ha mantenido su reconocimiento internacional y ha mejorado su desempeño. Estamos ahora mucho mejor posicionados en el entorno internacional para enfrentar los nuevos desafíos del contexto global (recuadro).

### EL INCIERTO CONTEXTO INTERNACIONAL

*Varios factores podrían modificar radicalmente el entorno en de nuestra economía en un panorama internacional con grandes incertidumbres. Hay que estar preparados.*

*El crecimiento económico de China ha generado una gran demanda de materias primas y elevado sus precios. Como demostró la crisis financiera de 2008-2009, la demanda y los precios de las materias primas pueden tanto aumentar como descender abruptamente, lo que hace difícil hacer predicciones sobre nuestras exportaciones en el mediano y largo plazo. La interconexión de los mercados financieros ha aumentado su volatilidad, haciendo que cualquier disturbio repercuta en forma instantánea en todo el mundo. La enorme*

*disponibilidad de recursos financieros en búsqueda de oportunidades rentables de inversión ha aumentado los flujos hacia las economías emergentes y en desarrollo. Variaciones en tasas de interés, expectativas, tasas de cambio y precios relativos, o ataques especulativos, podrían reducir significativamente estos flujos. La economía global depende cada vez más de complejos sistemas de intercambio de datos, así como de redes de transmisión de energía y de transporte. El mal funcionamiento de uno de sus componentes pondría causar disrupciones que amplificarían aún más la volatilidad.*

*Eventos naturales extremos cada vez más frecuentes —sequías, inundaciones, huracanes, tormentas de nieve, y episodios de altas y bajas temperaturas— cuya asociación con el cambio climático es cada vez más evidente, han llevado a un incremento significativo en los precios de alimentos. También anticipan escasez de agua, desaparición de especies animales y vegetales, problemas con cultivos, la propagación de virus y microbios y la probable emergencia de pandemias globales.*

*Se tiene, además, las amenazas geopolíticas, la rápida difusión de protestas sociales, y los peligros que representan el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado; las tensiones que generan las desigualdades, y la divergencia entre expectativas de mejorar condiciones de vida y posibilidades de realizarlas; las fluctuaciones en la demanda, oferta y precios de energía; los avances científicos y tecnológicos que generan inestabilidad en sectores productivos y de servicios; y los fenómenos demográficos que apuntan hacia el envejecimiento de la población, particularmente en países ricos, y hacia migraciones internas e internacionales en gran escala.*

## **Avances en líneas estratégicas**

El avance en las cuatro líneas estratégicas identificadas por Agenda: PERÚ ha sido positivo pero desigual durante el último decenio.

***Transformación productiva y competitividad.*** Los avances en políticas macroeconómicas, y en políticas sectoriales activas en armonía con el mercado, han sido significativos. Se mantuvo la estabilidad macroeconómica, las cuentas fiscales en azul, la prudencia en política monetaria y, pese a la revalorización del sol, el orden en política cambiaria; se fortalecieron el sistema financiero y el mercado de capitales; la deuda externa dejó de ser un problema, y tenemos grado de inversión y acceso a los mercados internacionales de capital; tenemos siete TLCs, otros siete por entrar en vigencia y cinco en negociación; aumentaron la inversión y el ahorro, y mejoraron las instituciones reguladoras y la competitividad internacional. En 2005 el ingreso promedio por habitante recuperó el nivel que tenía en 1975, y durante el decenio del 2000 las reservas internacionales, exportaciones, inversión extranjera, privada y pública alcanzaron records históricos; no obstante, la recaudación fiscal se mantuvo entre 12-15% del PBI, por debajo del 20% que planteó Agenda: PERÚ. Todo esto con bajos niveles de inflación, que promedió 2.5% durante el decenio.

Crecieron las exportaciones agrícolas no tradicionales (espárragos, uvas, mangos) y algunas tradicionales (café) sustentadas por las inversiones privadas, mejoró la situación del agro en la zona andina gracias a programas como INCAGRO, Sierra Productiva y al boom gastronómico, pero se mantuvieron las grandes diferencias de productividad entre la Costa y la Sierra. Aumentó la producción minera y sextuplicaron las exportaciones de minerales, pero en buena medida debido al aumento de los precios y generando numerosos conflictos sociales y problemas ambientales. Luego de un bajón en 2001, la actividad pesquera mantuvo su nivel durante el decenio del 2000, la pesca para consumo humano directo llegó al 25% del total en 2008, y la introducción del sistema de cuotas individuales apunta hacia una mejor gestión de la biomasa marina. El número de turistas internacionales se duplicó durante el decenio y superó los dos millones, mientras que los ingresos por turismo se triplicaron y aumentaron los destinos turísticos en el país. Se amplió y diversificó la oferta energética, particularmente con el uso del gas y recientemente los biocombustibles, pero persiste el desequilibrio entre las estructuras de la demanda y oferta de energía. Productos textiles y químicos lideran las exportaciones industriales, y la importación de insumos para la industria se cuadruplicó, pero no se llegó a consolidar una industria diversificada y competitiva. La construcción civil creció significativamente con obras de infraestructura, vivienda y edificaciones comerciales, lo que generó puestos de trabajo.

Sin embargo, pese a estos avances, la estructura de la producción en el Perú no cambió significativamente durante el decenio: fuera de un aumento relativo en la participación de la minería, los porcentajes del PBI que representan la construcción, agricultura, manufactura, pesca y los servicios se mantuvieron casi inalterados.

***Integración, equidad y justicia social.*** Los avances en materia social son visibles, pero sesgados e insuficientes. La cobertura educativa continuó expandiéndose, sobre todo en primaria y secundaria, y se redujeron las brechas de género, pero se mantuvieron las desigualdades entre zonas urbanas y rurales; la introducción de la carrera magisterial fue positiva, aunque plagada de problemas, y la calidad y la gestión educativa no mejoraron apreciablemente. Se expandió la cobertura de salud, y la población con algún tipo de seguro aumentó de un tercio en 2004 a más de la mitad en 2008. Entre 2000 y 2008 la desnutrición crónica de niños menores de 5 años se redujo del 25% a 19%, pero alcanzó 32% en la Sierra y 47% en el quintil de ingresos más bajos. En 2008 alrededor de una cuarta parte de los hogares urbanos y el 40% de los rurales tenían una persona con déficit de calorías, la anemia afectaba al 42% de las mujeres en edad fértil y un 12% de niños tenía déficit de vitamina A.

Gracias al crecimiento y al impacto de los programas sociales (Juntos, Crecer) la pobreza se redujo significativamente, de 54.8% en 2001 a 31.3% en 2010, pero se mantuvieron las diferencias entre zonas urbanas (19.1%) y rurales (54.2%); la pobreza extrema cayó del 24.4% al 9.8% en este período, y afectó sólo al 2.5% de los pobladores urbanos pero al 23.3% de los rurales. En 2007 una cuarta parte de los hogares peruanos tenían necesidades básicas insatisfechas, aunque la región Lima tuvo 18% y Huancavelica 49%. El crecimiento económico generó empleo y absorbió buena parte de quienes ingresaron a la fuerza laboral durante el decenio, pero los empleados y obreros en los sectores privado y público representaron alrededor del 30% del total de trabajadores, mientras quienes generaron sus

propios puestos de trabajo —la gran mayoría en el sector informal— se mantuvieron en el 70%.

Hemos avanzado mucho, pero los indicadores sociales promedio ocultan grandes diferencias regionales y por niveles de ingreso, y las evaluaciones realizadas sugieren la necesidad de focalizar e integrar los programas sociales para mejorar su efectividad.

**Medio ambiente, ciencia y tecnología.** Luego de la creación del Ministerio del Medio Ambiente en 2008 se avanzó en definir normas, pero no en su implementación. Se cuenta ya con diagnósticos, dispositivos legales y una institucionalidad ambiental incipiente, pero el camino por recorrer para enfrentar los numerosos y graves problemas ambientales es muy largo. Pese a intentos aislados de investigadores y empresas para registrar y poner en valor nuestra biodiversidad biológica, aún no se ha diseñado y puesto en práctica una estrategia nacional sobre el tema; las emisiones de gases de invernadero son relativamente pequeñas, pero han ido en constante aumento desde el decenio de 1990; el cambio climático ha reducido la masa de los glaciares andinos en un 30% durante los últimos decenios, con perspectivas a desaparecer en los próximos treinta años, con importantes consecuencias para la provisión de agua; pese a los esfuerzos de reforestación, la superficie del territorio cubierta por bosques se redujo en un punto porcentual desde 1990; y las pesquerías marinas están acercándose a su nivel de explotación plena, más allá del cual se depredarían. Se ha avanzado también en la normativa para reducir la contaminación del aire, mejorar la calidad del agua y gestionar los desechos y residuos, pero los aspectos de supervisión, fiscalización y control son aún limitados y poco efectivos.

En investigación científica y desarrollo tecnológico (I+D) estamos a la cola de América Latina, dedicándole sólo 0.12% del PBI, y las universidades peruanas no figuran entre las mejores de la región. Los fondos concursables (INCAGRO, FINCYT, FIDECOM) han aumentado la disponibilidad de recursos para ciencia y tecnología, que también recibieron aportes significativos del canon. Sin embargo, en 2010 el sector público ejecutó sólo S/350 millones, la mitad de lo presupuestado para I+D. La dotación de recursos humanos altamente calificados no ha aumentado apreciablemente, y trabas burocráticas impiden el uso adecuado de los pocos recursos disponibles.

Los avances institucionales y normativos son visibles en el caso del medio ambiente, pero no se dispone de recursos ni la capacidad para poner en práctica políticas y supervisar el cumplimiento de las normas. En ciencia y tecnología hay un consenso sobre las líneas maestras para el futuro, pero persisten diferencias acerca de la institucionalidad más adecuada.

**Ocupación del territorio e infraestructura física.** Las áreas en concesión minera se duplicaron en el decenio del 2000 y llegaron a 21.3 millones de hectáreas en 2010, equivalentes al 17% del territorio nacional, una extensión similar a la que cubren las áreas naturales protegidas (21.2 millones de has.). Además, se estima que las concesiones de hidrocarburos cubren un 80% de la amazonía peruana. En 2010 las inversiones mineras sobrepasaron los US\$4,000 millones, mientras que las inversiones en áreas protegidas

alcanzaron sólo US\$4.5 millones. Cabe notar que la legislación vigente permite concesionar ecosistemas tales como páramos, cabeceras de cuenca, valles agrícolas y glaciares. En febrero del 2010 el Ministerio del Medio Ambiente aprobó los “Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial” y definió varios instrumentos para planificar el uso del territorio que aún no se han aplicado.

Hacia fines del decenio del 2000 la población urbana llegó a más del 75% del total, en gran parte por el crecimiento de las ciudades intermedias. Durante 2001-2010 se construyeron más de 10,000km de carreteras y se rehabilitó o mejoró otro tanto, la producción de energía eléctrica casi se duplicó hasta llegar a 30,000 gigavatios hora y el movimiento de pasajeros aéreos aumentó de 7.5 a casi 15 millones. Durante el decenio se entregó en concesión el aeropuerto de Lima (considerado ahora el mejor de Sudamérica) con un compromiso de inversión de US\$1,000 millones, y hasta 2011 se habían entregado 18 aeropuertos regionales en concesión. Las líneas de teléfono móvil aumentaron de 1.3 millones en 2000 a más de 29 millones en 2010, y el porcentaje de hogares con conexiones a Internet aumentó de 0.6% a 11.0%.

La gran ampliación de las áreas en concesión para explotación y la notable expansión de la infraestructura física contrastan con el limitado avance en el ordenamiento territorial y en asignar recursos a las áreas protegidas.

## **Reformas institucionales**

Desde el gobierno de transición se ha mantenido la democracia, y hemos tenido varios procesos electorales muy reñidos, pero nunca cuestionados. Pese a la fragilidad del sistema de partidos políticos y la polarización de los medios, la gobernabilidad y las prácticas democráticas están consolidándose, y —exceptuando unos cuantos autoritarios nostálgicos— no se concibe un retorno a las prácticas autocráticas y la interrupción del orden democrático.

En la reforma del Poder Ejecutivo hemos avanzado poco y persisten malentendidos, diferencias y posiciones contradictorias. Iniciativas puntuales, tales como creación de los ministerios de medio ambiente y de cultura, la creación de Agrorural para absorber PRONAMACHS y otros programas similares, el establecimiento del Servicio Civil (SERVIR), y la creación de la Autoridad Nacional del Agua, no llegan a confluir en una reforma del Poder Ejecutivo. El Poder Judicial, el Congreso y el Sistema Electoral han avanzado en temas específicos, pero no han logrado superar sus limitaciones institucionales. La descentralización y la regionalización crearon expectativas e ilusiones, pero nos hemos entrampado en una fragmentación que no permite una perspectiva adecuada de desarrollo regional, en una distribución de competencias sin que se transfieran los recursos y se hayan creado capacidades de gestión, y en 26 cuasi-feudos de gobiernos regionales que no facilitan una concepción integrada de desarrollo nacional. No ha sido posible avanzar en la lucha contra la corrupción durante el decenio. No obstante, la ONG Ciudadanos al Día ha

identificado más de 1000 buenas prácticas de gestión en 300 instituciones públicas en todos los niveles del gobierno y regiones del país.

Durante el decenio del 2000 las reformas en el sector privado han llevado a las grandes empresas a adoptar prácticas de responsabilidad social corporativa, a las medianas empresas a mejorar apreciablemente sus procesos de gestión, y muchas empresas peruanas se han proyectado al exterior, tanto con exportaciones como a través de inversiones directas, algo relativamente novedoso. El crédito para la pequeña empresa se ha expandido, pero persisten deficiencias en su gestión y elevados índices de informalidad. Por otra parte, las organizaciones de la sociedad civil han mostrado enorme vitalidad, jugando diversos roles y vinculándose cada vez más efectivamente a las entidades públicas y las empresas privadas.

Con la desaparición de la subversión terrorista las preocupaciones sobre seguridad se desplazaron hacia el narcotráfico, el crimen organizado y su alianza con pequeños grupos armados en el interior del país, y la proliferación de actos delictivos, sobre todo en las ciudades, que crean un clima de zozobra. La reforma de las instituciones de seguridad avanzó con marchas y contramarchas, con civiles a cargo del Ministerio de Defensa, reestructuraciones en las fuerzas policiales, y con intentos poco exitosos de articular a las iniciativas privadas y públicas en seguridad.

## **Agenda pendiente**

Aunque desiguales e insuficientes, los avances en líneas estratégicas y reformas institucionales nos ubican en la mejor situación que hemos tenido en más de medio siglo para consolidar logros, enfrentar limitaciones, explorar nuevas opciones de desarrollo y hacer frente al incierto contexto internacional. Además de profundizar en estas líneas y reformas, es preciso abordar cuatro conjuntos de temas críticos y prioritarios para el futuro del Perú camino al bicentenario de la independencia.

El primer y más urgente conjunto es la *reforma del aparato estatal*, sin lo cual no será posible continuar avanzando en las líneas estratégicas, otras reformas y la agenda pendiente. En el Poder Ejecutivo, la creación de ministerios y la reestructuración de agencias gubernamentales no han mejorado su eficacia, persisten trabas administrativas y legales para el uso eficiente de recursos, la gestión por resultados es un saludo a la bandera, y la descentralización y la transferencia de competencias y recursos a gobiernos subnacionales enfrentan serias dificultades. Como resultado, las propuestas de Agenda PERÚ de hace diez años aún permanecen vigentes y muestran el camino para lograr un Estado competente que trabaje conjuntamente con el sector privado, y que tenga presencia activa en todo el territorio nacional.

El segundo está vinculado al *uso sustentable de los recursos naturales*, a las *inversiones mineras, energéticas y forestales*, a la *participación de las comunidades en las decisiones sobre su explotación*, y al *deficiente ordenamiento territorial* que superpone áreas protegidas

con concesiones mineras, energéticas y forestales, y con espacios ocupados ancestralmente por poblaciones nativas. Los enfrentamientos, muchas veces violentos, que se derivan de esta situación han puesto en evidencia la limitada capacidad de las instituciones públicas para anticipar, prevenir y resolver conflictos en el uso de nuestros recursos naturales. El Estado debe asumir el liderazgo estableciendo normas claras y haciéndolas cumplir, proporcionando información y mediando entre las partes, propiciando el diálogo y la búsqueda de soluciones equitativas.

El tercero se relaciona a la *ciencia, tecnología e innovación*, y a la *reforma de la educación superior*, en donde la indiferencia gubernamental ha sido apabullante. Una de las pocas certezas en el confuso panorama global, es que las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación son indispensables para mejorar el desempeño económico, la sustentabilidad ambiental y la calidad de vida, y para enfrentar con éxito los desafíos de los próximos decenios. Deficiencia en este campo acentúan la vulnerabilidad y ponen en peligro los logros.

El cuarto conjunto de temas es el de *identidad nacional, cultura y valores*. Pese a la contribución de los logros gastronómicos para reconocer y apreciar nuestra diversidad cultural, estamos muy lejos de constituir la identidad nacional pluralista, integrada y en continuo despliegue de que hablaba Agenda: PERÚ. La renuencia a reconocer la diversidad étnica y cultural como un rasgo positivo y creativo se manifiesta en el racismo, la incapacidad de aceptar lógicas de comportamiento diferentes a la dominante —por ejemplo, con la tesis del “perro del hortelano”— genera conflictos y contribuye a la violencia. Otro ejemplo son las actitudes frente al informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, que nos obligó a mirar descarnadamente nuestro pasado de exclusión y violencia. Aún tenemos un largo camino por recorrer en este conjunto de temas, que merece mucha más atención.

## **Conclusión**

La combinación de una situación nacional económica y de recursos muy favorable, con avances en las líneas estratégicas y algunas reformas institucionales, y con un entorno global muy incierto para todos los países del mundo, configura un nuevo escenario para el desarrollo de nuestro país.

Al iniciarse el segundo decenio del siglo 21 el Perú se encuentra en una situación privilegiada pero vulnerable. Además de una situación económica muy favorable, tenemos una multiplicidad de diversidades (ecológica, biológica, energética, cultural, étnica, productiva). Nuestra población no es excesiva en relación a la dotación de recursos, pero suficientemente grande para configurar un mercado interno significativo (aún por desarrollar), y durante los próximos treinta años contaremos con una fuerza laboral activa mayor que la población dependiente. A esto se unen los procesos de aprendizaje social y económico de los últimos decenios, que han generado un rechazo a la violencia y al populismo, han estimulado la iniciativa de los emprendedores, están propiciando una renovación generacional de

liderazgos, y han revalorado diversos aspectos de nuestra identidad nacional. Todo esto nos confiere una capacidad especial de resistencia y adaptación que debemos aprovechar.

Sin embargo, seguimos vulnerables a los vaivenes de la demanda internacional de productos primarios, a la persistencia de pobreza y desigualdades que desembocan en conflictos sociales, a la degradación del medio ambiente y el uso depredador de nuestros recursos naturales, a lo exiguo de nuestras capacidades en ciencia, tecnología e innovación, y a la ausencia de una política integral de acondicionamiento del territorio que permita un uso más equitativo, racional y eficiente de la enorme diversidad de ecosistemas y recursos que posee nuestro país. Además, el aparato estatal es muy débil y para avanzar en la agenda pendiente hacia el bicentenario de la independencia necesitamos un sector público fuerte y ágil, honesto y eficiente, articulador de iniciativas, y promotor del sector privado y de la sociedad civil. Este es el primer desafío del próximo gobierno.

## **La evolución de la gobernabilidad democrática desde la transición: percepciones de líderes y expertos**

---

Programa Agenda: PERÚ<sup>3</sup>  
Noviembre 2011

### **Presentación**

Desde fines de 2010, el equipo de FORO Nacional Internacional ha relanzado las distintas líneas del programa Agenda: PERÚ. Un decenio después de concluir y presentar los resultados del proyecto original, consideramos que se ha configurado nuevamente un contexto adecuado para consultar a los peruanos sobre sus expectativas y aspiraciones futuras, especialmente dado el crecimiento económico de varios años; la nueva prioridad asignada a la inclusión social en los debates políticos; los cambios en el entorno internacional; el proceso de regionalización del país; el aumento en la conflictividad social; y la renovación de los representantes políticos en las elecciones regionales y locales de 2010 y presidenciales de 2011.

Una de las primeras tareas emprendidas en este contexto ha sido la de actualizar el diagnóstico de la gobernabilidad democrática en función de las propuestas de Democracia y buen gobierno (cuya última edición data de 1999). Esta publicación, elaborada por Francisco Sagasti, Pepi Patrón, Max Hernández y Nicolás Lynch, fue ampliamente difundida y fue el primer producto principal de Agenda: PERÚ. Propuso una agenda para consolidar la democracia y el buen gobierno en el Perú en un momento de crisis de las instituciones democráticas y de fragmentación social, además de carencia de una visión compartida de futuro.

El principal objetivo de este nuevo ejercicio es sentar las bases para un trabajo de largo plazo de investigación y seguimiento de la gobernabilidad democrática en el país. Esto se viene logrando al consultar a actores de diversos sectores acerca de cuánto consideran que hemos avanzado en la última década hacia una sociedad más democrática, una economía moderna y un Estado con el cual puedan identificarse todos los peruanos.

Hay avances innegables, como el crecimiento económico sostenido, el mayor acceso a servicios sociales básicos, la reducción de la pobreza monetaria y diez años de democracia sin interrupciones, que sugieren una situación positiva nunca antes vista en el Perú. Sin embargo, también hay un persistente malestar entre la población con respecto a sus gobernantes y sus condiciones de vida que se hace especialmente evidente en tiempos de

---

<sup>3</sup> Este informe y el trabajo de investigación y consulta que resume han sido posibles gracias a los auspicios de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI). Fueron coordinados por Gonzalo Alcalde, investigador asociado de FORO Nacional Internacional, con la colaboración de Pasko Kisic, Karen Puertas, Romeld Bustamante, Raúl Cárdenas y Marilou Moisan-Domm. Asimismo, este trabajo ha contado con los valiosos aportes de Francisco Sagasti, Zenaida Solís, Mario Bazán y Fernando Prada.

elecciones y sugiere, más bien, grandes desafíos detrás del aparente progreso. En el Perú de 2011, los conflictos sociales, la polarización registrada en las últimas elecciones, la desigualdad de oportunidades y la preocupante desconfianza de los peruanos en las instituciones democráticas (según fuentes como el Latinobarómetro, LAPOP y otras), son factores que nos dicen que aún hay mucho por hacer antes de alcanzar el tipo de democracia que fue imaginada durante la transición democrática de inicios del siglo 21.

## **Enfoque y método**

Desde inicios de los años noventa, el equipo de Democracia y buen gobierno se distinguió al plantear, en un contexto convulsionado, que la gobernabilidad se debe entender necesariamente como “gobernabilidad democrática” y que la democracia misma es mucho más que un sistema de reglas electorales. Tras un proceso de amplia consulta a expertos y líderes, así como a ciudadanos de todo el país, se propuso como gran objetivo una democracia que signifique un conjunto de actitudes, hábitos y prácticas de interacción social. Para lograrlo, serían necesarios tres grandes procesos que interactúan entre sí: la democratización de la sociedad civil, la modernización de la economía, y la legitimación del Estado y de las instituciones políticas.

Existen numerosas fuentes de información confiables acerca de los cambios políticos, económicos, sociales, ambientales y culturales que se han registrado en el país. Para complementar la información cuantitativa y cualitativa disponible, en 2011 nuevamente consultamos a expertos y líderes acerca de cuánto consideran que se ha avanzado en el Estado, la sociedad civil y el mercado en la consolidación de la gobernabilidad democrática. Hemos iniciado esta labor a través de 25 entrevistas a profundidad y cuatro talleres de diálogo, incluyendo a los autores originales de Democracia y buen gobierno, además de haber revisado una diversa gama de publicaciones recientes que reflexionan acerca de la evolución de la democracia y el desarrollo en el país, y de contar con los hallazgos de alrededor de 30 entrevistas televisadas a actores clave de las últimas elecciones sobre temas de fondo.

Además de tratar de entender los puntos de consenso y de divergencia acerca de cómo y cuánto hemos avanzado, hemos buscado identificar nuevos temas clave para la democracia que han surgido en la última década, así como los grandes desafíos y oportunidades en cada una de las tres líneas mencionadas y en los principales nuevos temas de interés.

Este documento presenta de manera sucinta los hallazgos de este proceso de consulta e investigación, principalmente con la intención de suscitar un diálogo que permita enriquecer el proceso que hemos retomado, perfeccionando el análisis e identificando perspectivas complementarias.

## **Parte 1.**

### **La evolución del Estado, mercado y sociedad civil desde la transición democrática**

---

#### **La legitimación del Estado**

La legitimidad del Estado involucra el reconocimiento, por parte de la ciudadanía, del derecho de los gobernantes a ejercer el poder y la autoridad, así como la identificación de la ciudadanía con las instituciones estatales. En Democracia y buen gobierno, se propuso que este aumento de la legitimidad, en el sentido más amplio, era clave para consolidar la gobernabilidad democrática y el buen gobierno. Se entendió a la legitimidad también como íntimamente ligada a la presencia del Estado, y a la eficiencia y eficacia que observa el ciudadano en las instituciones públicas que deben velar por sus derechos políticos, económicos y sociales.

Así, el proceso de legitimación del Estado quedó establecido como el camino hacia 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. Sin embargo, ni la literatura reciente, ni los autores originales de Democracia y buen gobierno, ni los demás expertos y líderes consultados, consideran que hoy contamos con un Estado que pueda caracterizarse de dicha manera. Más bien, el balance de los cambios y reformas de la última década para la legitimidad del Estado es considerado negativo por muchos, y nunca como inequívocamente positivo. El Estado sigue siendo débil e incluso, para muchos entrevistados, esta debilidad sería parte integral de un “modelo” de desarrollo establecido en los años noventa.

#### **El diagnóstico en la literatura reciente**

Los distintos estudios internacionales sobre percepciones de la democracia señalan que persiste la desconfianza de los ciudadanos peruanos en las instituciones públicas y un limitado convencimiento de que este sistema político sea preferible a otras opciones. Por ejemplo, los datos de los últimos 15 años del Latinobarómetro indican que el apoyo a la democracia en el Perú es el más volátil de América Latina y que la satisfacción con la misma está muy por debajo del promedio regional. Asimismo, el Perú presenta los porcentajes más bajos de confianza en las instituciones de la democracia, sobre todo el Congreso y el Poder Judicial. Finalmente, el apoyo a la democracia en el país no parece estar determinado por el crecimiento económico sino, más bien, la persistencia de este bajo apoyo parece estar determinada por la percepción de desigualdad. Otra fuente basada en encuestas, el Barómetro de las Américas, generalmente confirma estas tendencias, colocando al Perú en el último lugar en la región en términos de apoyo a la democracia en 2010. Adicionalmente, lo ubica entre los países con menor tolerancia política, es decir, menor tolerancia hacia aquellos que expresan disenso respecto del sistema de gobierno.

Entonces, la ciudadanía en general sigue apoyando débilmente a la democracia y desconfiando de las instituciones del Estado. Más allá de las percepciones ciudadanas, tampoco se encuentra en la literatura académica reciente que los expertos consideren que el Estado peruano se haya fortalecido o legitimado significativamente. No habría dado los pasos necesarios para dejar atrás la histórica “doble debilidad” que menciona Tanaka (2010): escasa autonomía frente a los grupos dominantes y debilidad para disciplinar a los sectores subordinados, “frente a los cuales tiene un crónico déficit de legitimidad”. Según este y otros autores, sigue siendo un Estado con dificultades para hacer cumplir las normas, ausente en muchos lugares del territorio nacional, de enormes déficits en sus capacidades institucionales, y con graves limitaciones para atender las demandas sociales que han ido en aumento en las últimas décadas.

No solo los análisis de expertos individuales señalan la insuficiente capacidad del Estado peruano para atender las necesidades de desarrollo de los ciudadanos. Un estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicado en 2010 en el Informe de desarrollo humano analizó la densidad del Estado, es decir, “los desempeños o funcionamientos del Estado para garantizar la provisión de los requerimientos sociales y los servicios básicos, directa o indirectamente, a todos los sectores de la sociedad y en todos los lugares del Perú, de manera subsidiaria y redistributiva”. A pesar de los avances en la provisión de servicios, el informe nos sugiere que es difícil cerrar las grandes brechas de nuestra sociedad porque la provisión de bienes y servicios públicos esenciales se concentra aún en la costa, en las principales ciudades, y que incluso en las regiones es desigual la presencia del Estado. Entonces, es baja o muy baja la densidad del Estado justamente donde hay mayores necesidades.

Desde otra perspectiva, y con una mirada comparativa en el ámbito andino, Cameron y Luna (2010) repasan los avances en los principales componentes de la democracia en años recientes. Indican que en el componente electoral se ha recobrado la independencia de las autoridades pertinentes, pero que existen tareas pendientes en la organización de los procesos. En cuanto a orden constitucional, las ramas Legislativa, Ejecutiva y Judicial siguen siendo débiles institucionalmente, y en términos de ciudadanía y participación, no se han implementado mecanismos capaces de canalizar adecuadamente los conflictos sociales.

En la izquierda, se considera que la transición democrática de 2001 fue una oportunidad perdida por la clase política y no resultó en un proceso realmente democratizador. Más bien, según señala Lynch (2009), el Estado que tenemos es parte de un modelo político y económico de carácter neoliberal que es excluyente por naturaleza y genera inestabilidad, y cuya legitimidad está en entredicho. En la derecha, se ha hecho hincapié en que la persistente debilidad institucional del Estado (visto como incapaz de proporcionar varios bienes y servicios básicos) habría tenido efectos no solo en las dimensiones políticas y sociales, sino también en el funcionamiento del mercado. Según De Althaus (2007), tras la apertura de los años noventa, el Estado ha mantenido la estabilidad y el orden macroeconómico pero no ha cumplido adecuadamente sus funciones distributivas, y su

inacción ha limitado la profundización del desarrollo capitalista en tanto no ha adecuado ciertas áreas, como la estructura de la propiedad agraria y la legislación laboral.

En el análisis de Dargent (2009), la aparente falta de legitimación del Estado podría entenderse como resultado de que las élites que han seguido en el poder desde la transición democrática no han sido demócratas por convencimiento o compromiso, sino “demócratas precarios” que instrumentalizan la democracia según su conveniencia y visión cortoplacista. Para este autor y varios más, la subordinación del régimen político a los intereses particulares de corto plazo sigue caracterizando al Perú de hoy, como lo ha hecho a lo largo de su historia.

Se encuentra en diversas lecturas recientes, como las de DESCO (2009) y Adrián (2009), una fuerte crítica a la conducción política de los gobiernos de Alejandro Toledo y Alan García con respecto a su incapacidad para forjar visiones compartidas, y para adoptar programas sociales y económicos progresivamente más inclusivos. En el caso de Toledo, la crítica se centra fuertemente en el mal manejo del tema de la descentralización (que sin embargo es considerada como una importante reforma) y la falta de voluntad para emprender otras reformas necesarias. En el caso de García, se resalta su incapacidad de abandonar aspectos del modelo fujimorista y más aún su “radicalización” neoliberal y su escasa voluntad de diálogo, lo cual ha llevado a un desarrollo socioeconómico que no va más allá del crecimiento macro, y a un clima de conflictividad social. Asimismo, se señala la falta de voluntad para iniciar procesos que desarrollen instituciones sólidas y fortalezcan el sistema de partidos políticos. Muchos textos resaltan una nociva dinámica político-económica, en la que los poderes fácticos manipulan fácilmente a un Estado débil y juegan un papel adverso a la consolidación de la democracia.

Por otro lado, algunos análisis, como el del Banco Mundial (Giugale et al. 2006), enfocan la gobernabilidad principalmente en función de la capacidad de gestión del Estado y señalan que, ya habiendo una gestión fiscal aceptable, hace falta una segunda fase de la reforma estatal centrada en el Ejecutivo y en mejorar la calidad del gasto público. Según dicho análisis, el Perú está por debajo de Chile en todos los principales indicadores de gobernabilidad, y aún no cuenta con instituciones de calidad suficiente para expandir el crecimiento y acelerar la tasa de reducción de la pobreza.

## **Estado: luces y sombras según los actores consultados**

### **Luces**

Entre los factores positivos en la evolución del Estado en la última década, nuestros entrevistados destacaron:

- El ejercicio del poder desde el Estado se ha vuelto algo menos autoritario en el último decenio, para la mayoría de consultados, principalmente como resultado del fin del régimen fujimorista (que ha hecho posible el ejercicio de pesos y contrapesos institucionales) y de la introducción e institucionalización de mecanismos de

participación y vigilancia ciudadana. Sin embargo, no por ello se considera que ahora reine una cultura de ejercicio del poder menos autoritaria entre los tomadores de decisiones.

- La incorporación y desarrollo (aún incipiente) de mecanismos de participación ciudadana en distintos niveles e instancias del sector público, incluyendo presupuestos participativos, la cual permite un mayor control sobre las autoridades y funcionarios, así como un impacto sobre la toma de decisiones.
- El proceso de descentralización y regionalización, más allá de los cuestionamientos del modelo que se adoptó y de las decisiones puntuales, que era un paso necesario para la democratización del país y para acercar el Estado a la sociedad.
- Con respecto a la gestión pública, la adopción de medidas para la transparencia y la vigilancia del gasto público, así como ciertas mejoras en la calidad del gasto y la inversión.
- Reformas puntuales para mejorar la calidad de la democracia, como el fortalecimiento de la autonomía de los organismos electorales y la reincorporación del distrito múltiple desde el año 2006. Pero también se menciona que otras reformas que se propusieron han quedado pendientes, entre ellas la bicameralidad, el voto facultativo y la renovación congresal.

## **Sombras**

También se observan numerosos factores negativos para la legitimidad del Estado en esta evolución, muchos de los cuales son compartidos por la gran mayoría de entrevistados:

- La falta de visión de largo plazo, visión de país y de planificación en el sector público continúa siendo una gran traba para la consolidación de la democracia, para la eficacia y eficiencia en la gestión, y para alcanzar objetivos de desarrollo concertados. La conducción política de los últimos gobiernos, además, ha sido tal que no ha permitido forjar visiones compartidas del futuro del país.
- Persisten las deficiencias en representatividad, desde el Congreso de la República hasta los niveles regionales y locales, que inciden en la falta de identificación de los ciudadanos con sus representantes y con las instituciones públicas.
- Persiste la ineficiencia e ineficacia en la gestión pública, salvo algunas “islas” y a pesar de algunas mejoras, y sobre todo destaca la falta de capacidad de gasto en un contexto de mayores recursos y de mayores demandas. No ha habido reformas integrales para mejorar la gestión pública y la carrera pública, solo esfuerzos puntuales, generalmente aislados y desarticulados.

- El impacto de la participación ciudadana es aún demasiado limitado, falta desarrollar los espacios para fortalecer estos procesos y hacer posible el involucramiento de actores que tradicionalmente han permanecido excluidos.
- La articulación y coordinación de políticas públicas entre niveles y sectores del Estado (horizontal y vertical) es débil, y en particular se menciona que no se ha dotado de las capacidades y autonomía necesarias a los gobiernos regionales. En muchos casos, no están claras para la sociedad civil y el sector privado las responsabilidades y funciones de los niveles del Estado en un territorio específico. En otros casos, el Estado es percibido y está virtualmente ausente en muchos rincones del país.

## **Balance**

En la última década, sobre todo con el crecimiento, la descentralización y la participación ciudadana, se han creado oportunidades para una significativa legitimación del Estado. No obstante estos avances y una mayor provisión de servicios básicos, el balance general según los entrevistados es mayormente negativo. Las oportunidades creadas no habrían sido aprovechadas para legitimar al Estado y fortalecer la democracia; desde distintos sectores y desde distintas perspectivas, se sigue observando un Estado débil y representantes políticos desprestigiados.

Sin embargo, hay visiones distintas sobre las razones para esta situación. Para unos, es un problema de un Estado tradicionalmente ineficaz, con una irregular presencia en el territorio y con problemas de corrupción, lo cual debe ser gradualmente corregido con reformas institucionales y creando capacidades en sus organizaciones. Para otros, todo ello responde a la realidad de un Estado que está prácticamente cooptado por poderosos intereses económicos, y la superación de esto pasa por un cambio de modelo que aleje al país del rumbo neoliberal y excluyente adoptado en los años noventa. Ciertamente sería útil que exista un mayor diálogo entre estas posturas pero, al mismo tiempo, es también evidente que comparten muchos puntos en la agenda, especialmente relacionados con la necesidad de mejorar la gestión pública.

## **La modernización del mercado**

En Democracia y buen gobierno, el desarrollo de las actividades productivas y la expansión de los mercados con miras a que generen beneficios para todos los peruanos fueron señalados como las claves de un proceso de modernización sin exclusión necesario para avanzar hacia la gobernabilidad democrática. Se consideraba deseable mantener la lógica de mercado y de apertura comercial y financiera introducida en los años noventa, pero con una dirección clara y con visión compartida, para lograr una modernización más inclusiva.<sup>4</sup> En

---

<sup>4</sup> Existen diversas definiciones de exclusión e inclusión en las diferentes disciplinas. En general, entendemos a la inclusión como un proceso que trasciende a la reducción de la pobreza monetaria, y que ataca a las barreras que encuentran las personas para ejercer sus derechos sociales, económicos, políticos y culturales, entre otros.

1999, se consideró que el Perú estaba aún en la búsqueda de un nuevo patrón de acumulación que permitiría un crecimiento económico sostenible. Se observaba que la modernización en curso en los años noventa dejaba al desarrollo económico en manos de la lógica de mercado, y en la práctica el avance hacia una mayor productividad y eficacia era desigual y desbalanceado entre sectores y entre zonas del país, y por ello los frutos del crecimiento solo llegaban a una minoría de la población y del territorio.

Los cambios iniciados en los años noventa trajeron mayor estabilidad y crecimiento a nivel macro, pero no se estaba transformando a la economía de manera que se pudiera atender el crucial problema del empleo de calidad, y se señaló claramente que no se podía confiar en que la inversión extranjera, orientada principalmente a los sectores extractivos, pudiese generar suficiente empleo de calidad. Se indicó también que la renuencia del Estado a orientar el desarrollo económico para que haya algo más que una modernización ilusoria para la mayoría, generaba el riesgo de que los sectores excluidos finalmente demandaran un Estado intervencionista, algo muy distinto a un Estado que proporciona los servicios y regulaciones necesarias para orientar el desarrollo hacia la inclusión. Hoy, se reconocen avances valiosos, pero la mayor parte de actores consultados considera que, a pesar del crecimiento, no ha habido una significativa transformación productiva de la economía que la oriente más claramente hacia la inclusión.

### **El diagnóstico en la literatura reciente**

La visión de que, en esta última década, el país ha seguido obteniendo beneficios importantes de los avances económicos bajo el modelo de apertura y liberalización adoptado en los años noventa es compartida por una mayoría de autores. No solo ha crecido la exportación de materias primas, sino que se han desarrollado varios sectores no tradicionales y algunas industrias de apoyo a los sectores tradicionales, como la minería. Desde otra óptica, con el crecimiento económico y emprendedurismo se han fortalecido diversos sectores sociales, incluyendo nuevos actores de clase media en las principales ciudades.

Los datos estadísticos confirman que el Perú ha experimentado una situación favorable en el desempeño y estabilidad macroeconómica. Hasta el inicio de la crisis financiera internacional, las tasas de crecimiento del producto bruto habían oscilado entre 5% y 7%. Las reservas internacionales tienen niveles elevados sin precedentes y al año 2010 estas totalizaban US\$ 44,150 millones.

La actividad extractiva de materias primas es la que ha liderado ese proceso de crecimiento, y la balanza comercial se ha mantenido positiva y con elevados superávits. Entre los años 2000 y 2008 las exportaciones aumentaron en 128%. Sin embargo, el 60% de las exportaciones corresponde a sectores extractivos con bajo valor agregado. Si bien ramas como la agroindustria y algunos sectores manufactureros han mostrado gran desarrollo en

los últimos años, el mayor peso en las exportaciones sigue estando concentrado en las exportaciones de productos tradicionales, y de forma particular en los minerales. El oro, el cobre, el zinc y la harina de pescado explican entre 55% y 60% del total exportado.

La estructura de lo que se produce en el Perú se mantiene de forma muy similar a los patrones productivos que predominaban a principios del decenio de 2000. La descomposición del producto bruto interno por sectores económicos muestra el predominante peso de las actividades de servicios y el peso relativamente bajo de las actividades transformadoras de productos físicos. La estructura del mercado laboral tampoco ha cambiado significativamente en la última década, y el empleo informal de baja calidad sigue siendo predominante.

Existen muy diversas apreciaciones de los desafíos pendientes para este modelo de crecimiento existente. Por un lado, están las muy positivas que alientan la continuación inalterada del modelo (De Althaus 2007), y por el otro, las escépticas, que son más numerosas y que reconocen ciertos beneficios pero alertan sobre los peligros de una continuidad ortodoxa (Iguiñiz y Muñoz en Pease y Villafranca 2008, entre otros). Uno de los argumentos principales de los autores defensores de la aplicación del modelo “neoliberal” es que las falencias de este se deben no a la acción del mercado mismo, sino más bien a la ineficiencia, corrupción y burocratización del aparato estatal. Más aún, la apertura de la economía a través de los tratados de libre comercio es vista desde dicha perspectiva no solo como generadora de crecimiento y empleo, sino como un factor que obliga a cambiar las condiciones de mercado y a las empresas mismas para un funcionamiento más moderno y formal.

Si bien en general se reconocen avances en términos macroeconómicos, también existen muchas críticas con respecto a la forma de utilización de estos beneficios, y a costo de qué y de quienes es que se han conseguido —una suerte de crítica a legitimidad del “modelo neoliberal”—, tal como indican Lynch (2009) y otros. En este sentido, Adrianzén (2009) critica la desviación del rol del sector privado desde el gobierno de transición, el cual parecía iniciar el camino hacia una modernización con rostro social pero se ha transformado en un poder fáctico que ha aprovechado el contexto favorable y muchas veces ha estado aliado a intereses políticos y económicos extranjeros y/o “mafiosos”.

En esta misma línea, Ballón (en DESCO 2009) indica que el actual modelo político-económico se encuentra al límite de su sostenibilidad, ya que los intereses del mercado y ciertos actores del sector privado mantienen reducido al Estado a un rol subsidiario de sus actividades e intereses y limitado en sus funciones de regulación y protección de los intereses comunes. Si bien diversos autores subrayan la necesidad de un cambio de rumbo, Manrique y Tanaka (2006) señalan los riesgos de tender a los extremos, es decir, crecer sin tomar en cuenta los impactos sociales o, por el contrario, enfocar la redistribución y política social descuidando el crecimiento económico, cualquiera de los cuales traería problemas graves de largo plazo.

Los alcances de la modernización del mercado y del sector privado han sido objeto de amplio debate entre autores debido a la complejidad y multiplicidad de temas y actores

involucrados. Amat y León (2006) asevera que el crecimiento sostenido del producto bruto interno ha sido posible gracias a exitosas reformas macroeconómicas. Sin embargo, este crecimiento se debe principalmente a la demanda de productos del sector primario exportador, y este no será sostenido si no se toman las medidas adecuadas para modernizar el sector productivo y no se invierte en la generación de capital humano, tareas en las que el Estado juega un papel importante.

La diversificación de la producción se relaciona fuertemente con el surgimiento y fortalecimiento del fenómeno del emprendedurismo, el cual es visto como un claro ejemplo de una progresiva y saludable modernización del sector privado en todos sus niveles, lo que a su vez ha sido clave para el desarrollo económico del Perú. Siguiendo esta posición, pero en una obra de muy distinto carácter, Torres (2010) asevera que el mercantilismo ha dado gradualmente paso a una amplia profesionalización de las empresas nacionales y les ha permitido expandirse al punto de competir con las extranjeras.

Frente a esta visión de modernización, otros autores afirman que en asuntos de fondo el sector privado y el mercado en general no han pasado por dicho proceso modernizante sino que se han nutrido de contextos económicos inmejorables para crecer. Se han perpetuado, sin embargo, procedimientos y políticas de concentración de capital, como los beneficios de estabilidad normativa. Asimismo, estas políticas de concentración continúan complementándose con el paupérrimo estado del mercado laboral, donde la situación de competencia por los pocos puestos asalariados decentes explica en buena parte la persistencia de la pobreza en el país. Para Iguíñiz (en Pease y Villafranca 2008), la persistencia de la pobreza y el estado precario de la economía en muchos sectores es consecuencia de la dinámica perniciosa entre informalidad y déficit severo de productividad, lo que afecta seriamente el desarrollo socioeconómico a largo plazo.

En la obra del Banco Mundial, Perú: la oportunidad de un país diferente, Marcelo Giugale (2006) indica que, tomadas las oportunidades, necesidades y falencias del mercado y el sistema económico, se necesita un triple eje de desarrollo, el cual incluye un mercado generador de empleo de manera sostenible (lo que afecta la calidad de la productividad), un aumento de los espacios de diálogo social entre los actores y un Estado eficiente capaz de brindar servicios de calidad.

## **Mercado: luces y sombras según los actores consultados**

### **Luces**

Entre los factores positivos en la evolución del mercado en la última década, nuestros entrevistados destacan:

- En un contexto de precios internacionales favorables, buen manejo macroeconómico y disciplina fiscal, se han aumentado considerablemente y diversificado nuestras

exportaciones, lo cual indudablemente ha generado riqueza y ha creado puestos de trabajo.

- El crecimiento y la prosperidad se han descentralizado recientemente con respecto a décadas anteriores, con un importante desarrollo económico fuera de Lima, en las ciudades intermedias del país, sobre todo en la costa, aunque también en otras regiones.
- Se ha consolidado la responsabilidad social empresarial como campo de acción de las empresas principales en varios sectores, y en diversas instancias se ha buscado incorporar a la comunidad y actores sociales en iniciativas conjuntas.
- Diversos sectores no tradicionales de la economía han mostrado un desarrollo significativo, incluyendo la agroexportación y las industrias de apoyo a las actividades extractivas, y se destaca el emprendedurismo en las bases de la economía.
- Se cuenta con una mejor infraestructura y se han desarrollado una serie de servicios de apoyo para las actividades económicas, incluyendo servicios financieros para pequeñas y microempresas.

## **Sombras**

Sin embargo, a pesar del crecimiento y la aparente prosperidad en algunos lugares, no se observa que haya una modernización o transformación integral de la economía ni que sus beneficios estén alcanzando a la gran mayoría de los excluidos:

- Los entrevistados generalmente coinciden en que es importante recordar que el modelo económico que sigue vigente hoy fue implantado de manera autoritaria. No ha habido una legitimación del modelo, lo cual se hace más necesario con la persistencia de desigualdades y pobreza, y con la escasez de empleo de calidad en un contexto de crecimiento. Los entrevistados, incluso los vinculados con el sector privado, coinciden en que los beneficios del crecimiento no han llegado a todos los estratos ni a todos los lugares. Asimismo, varios entrevistados señalan que existe la impresión de que los grandes empresarios suelen actuar fuera del Estado de derecho cuando les conviene, y que en general tienen una ambigua relación con la democracia. Además de tomar medidas para que los beneficios alcancen a todos, sería urgente comunicar más efectivamente las bondades del modelo, y esto correspondería principalmente a los actores privados mismos.
- El crecimiento económico ha generado riqueza, pero sería aún demasiado dependiente de la explotación de los recursos naturales y no ha habido un cambio significativo en esta dependencia. Pese al crecimiento de la agroexportación y de las industrias relacionadas con los sectores extractivos, con el “boom” de las materias primas la estructura productiva no se ha modificado significativamente y esto es visto por muchos como una potencial vulnerabilidad.

- La informalidad, que redundaba en malas condiciones laborales, en una escasa productividad y en una competencia desleal para la empresa formal, no ha sido atacada de manera integral ni frontal.
- Persiste la productividad baja en diversos sectores, y en particular hace falta mayor atención a las MYPES. Las empresas peruanas sufren de un déficit (y de grandes brechas entre ellas) en factores clave para el crecimiento, como la innovación y las capacidades tecnológicas
- La responsabilidad social empresarial, a pesar de ser mucho más visible hoy, no es bien comprendida, no ha sido profundizada y frecuentemente es vista desde la sociedad como motivada por la “conveniencia” antes que una preocupación real por el desarrollo del país. Podría también abarcar temas más amplios de empleo de calidad y remuneraciones.

## **Balance**

Un consenso básico es que el crecimiento es innegable, y que ha habido cierta transformación de la economía, pero los frutos del crecimiento han debido llegar a muchos más y esa inequidad tiende a opacar los logros desde la perspectiva de los ciudadanos. En general, sin embargo, la transformación integral hacia un modelo de crecimiento más inclusivo correspondería principalmente al Estado y a las políticas e incentivos que establezca para el sector privado con miras a lograrlo. La medida y forma en que el Estado debería intervenir en torno a este objetivo, por supuesto, no es un punto de consenso.

Todos, sin embargo, hacen alusión desde su perspectiva particular a la ausencia del Estado en muchos lugares y en muchos temas críticos, especialmente en el contexto de los conflictos sociales, donde el Estado ausente o “hueco” muchas veces genera que las comunidades exijan de los empresarios bienes y servicios que normalmente no estarían obligados a proporcionar. La responsabilidad social empresarial, en todo caso, parece ser un tema que merece una discusión desde una perspectiva mucho más amplia con miras a una consolidación de la democracia que finalmente beneficie a todos los sectores de la sociedad. No queda claro que el concepto haya sido adecuadamente explicado ni tampoco adaptado a las necesidades particulares de un país en desarrollo.

## **La democratización de la sociedad civil**

Una de las metas establecidas en Democracia y buen gobierno era contar con una sociedad civil organizada y activa. Para lograrlo, primero era necesario alcanzar una democratización social, donde hubiese mayor igualdad y se crearan más oportunidades para todos los peruanos, lo cual involucra no solo a las organizaciones de la sociedad civil sino también al Estado y el mercado. Sin duda, un aspecto clave de una sociedad civil saludable y activa es

una mayor equidad en las oportunidades de desarrollo de los ciudadanos, entre ellas el acceso al poder político y económico.

Se observaba en los años noventa que, a pesar de la alta incidencia de la pobreza y de necesidades básicas insatisfechas, había una sociedad civil relativamente plural y dinámica que incluía no solo a actores tradicionales (sindicatos, movimientos estudiantiles, colegios profesionales) sino también a asociaciones empresariales y organizaciones populares, muchas de ellas relacionadas con la sobrevivencia. Sin embargo, esta también era considerada una sociedad civil débilmente articulada, de poca movilización social hasta el 2000, y con escasa autonomía, así como con una falta de interlocutores representativos que establecieran canales de diálogo constructivo con el Estado.

En la actualidad, queda claro que ha habido innovaciones organizacionales y que el impacto político y social de muchas organizaciones de la sociedad civil ha aumentado gracias a su consolidación y a nuevas tecnologías. Sin embargo, reina la percepción de que todavía no contamos con la sociedad civil activa y bien articulada con el sistema político que es parte indispensable de la democracia, y que la mayoría de los ciudadanos solo tienen la oportunidad de expresar sus preferencias políticas de manera constructiva en épocas de elecciones. Existen aún importantes cuestionamientos acerca de la representatividad de sus organizaciones, considerando la gran diversidad de nuestra sociedad, y acerca de la capacidad de articular esfuerzos en el espacio, más allá del ámbito local, y en el tiempo, más allá de las coyunturas. De parte de algunos actores, subsisten serios cuestionamientos sobre su autonomía frente a intereses políticos y económicos particulares que no representan los intereses de las bases.

## **El diagnóstico en la literatura reciente**

Ante todo, es importante subrayar que la población peruana de 2011 sufre menos pobreza monetaria y tiene mayor acceso a los servicios básicos que en 1999, año de la última edición de Democracia y buen gobierno. Nuestro índice de desarrollo humano ha ido en aumento constante y la clase media ha crecido. No obstante, el Perú es hoy un país con unas desigualdades muy visibles y donde los problemas de los grupos más afectados por la exclusión han saltado al centro de los debates públicos debido a los conflictos sociales, entre otros factores. Más aún —y esto es clave para cualquier desarrollo de la sociedad civil organizada—, estudios como el Latinobarómetro indican que el nivel de confianza interpersonal sigue siendo extremadamente bajo, a lo que se suma la desconfianza en los partidos políticos e instituciones del Estado.

En las publicaciones revisadas se reitera el papel fundamental de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de fortalecimiento de la democracia en el Perú, así como la importancia del desarrollo de su relación con el Estado y el sector privado, tal como indica Adrianzén (2009), entre otros.

Ante todo, es preciso tener en cuenta como telón de fondo que, según el análisis de Remy (2010), el país experimentó entre 1980 y 2000 dos décadas de violencia política, desmovilización social y clientelismo que determinaron un desarrollo tardío de conflictos sociales y de movimientos sociales, con respecto al resto de América Latina, así como de debates acerca de estos fenómenos. La misma autora distingue actualmente dos grandes campos de conflicto y acción política en la sociedad, cuyos diversos actores se desenvuelven en un relativo aislamiento: el de la democracia y los derechos humanos, por un lado, y el del territorio, por otro, que se caracteriza por el enfrentamiento de poblaciones rurales contra las grandes inversiones privadas, principalmente extractivas.

En general se entiende que, pese a los avances, el impacto de la sociedad civil organizada sobre el proceso de democratización ha sido limitado y precario en comparación a la acción del Estado e incluso a ciertos actores del sector privado, como indica Tanaka (2010). Autores como Barnechea (2001) apuntan en este sentido al afirmar que muchas reformas macro llevadas a cabo por el Estado no han sido complementadas por reformas “micro” que involucran justamente el fortalecimiento de la sociedad civil, lo que impulsa lo que él denomina “democracias de baja intensidad”.

Muchos de los problemas institucionales y estructurales del conjunto de las organizaciones de la sociedad civil tendrían que ver con la necesidad de un trabajo interno en su organización y estructura de liderazgo. La debilidad organizacional tendría que ver también con la persistencia de una actitud pasiva ante la baja calidad y rendimiento de los servicios e instancias de diálogo político otorgados por el Estado. Este problema sería un círculo vicioso, ya que estos espacios son deficientes debido a una falta de organización de la sociedad civil en torno a exigencias concretas y bien estructuradas en el tiempo (Cotlear 2006).

Hay diferentes explicaciones acerca de cómo se ha desarrollado y fortalecido la sociedad civil. Por un lado, algunos han observado que los trabajos e iniciativas de organizaciones de la sociedad civil han podido desarrollarse en función del involucramiento y surgimiento de movimientos políticos, sobre todo en el ámbito regional. Hay enfoques, como el de Adrianzén (2009), que apuntan a que los riesgos políticos en torno a este proceso de desarrollo de la sociedad civil y de la consolidación democrática son altos debido a la posibilidad de cooptación e instrumentalización de estas organizaciones. Desde un punto de vista pragmático, Carrión y Zárate (2010) argumentan que una de las principales razones para la actividad de la sociedad civil es la gran falta de confianza en las instituciones públicas y la necesidad de vigilarlas desde el ámbito cívico, lo que de todas maneras ha redundado en un aumento gradual del involucramiento de la ciudadanía en las organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, estas organizaciones han adquirido un creciente protagonismo en las negociaciones entre múltiples actores, entre ellos el Estado y sector privado.

## **Sociedad civil: luces y sombras según los actores consultados**

### **Luces**

Entre los factores positivos en la evolución de la sociedad civil organizada en la última década, nuestros entrevistados destacan:

- Tras décadas de empobrecimiento, autoritarismo y conflicto interno, la mayor estabilidad y el crecimiento económico han redundado en un aumento de bienestar para una parte significativa de la ciudadanía, lo cual genera un contexto general más idóneo para el desarrollo sostenido de la sociedad civil organizada.
- El acceso al poder político y el impacto sobre las políticas públicas de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) es mayor que en la década anterior a la transición democrática. Por otra parte, también han empezado a entablar un diálogo con el sector privado.
- Existen más espacios para la participación, rendición de cuentas, transparencia y vigilancia ciudadana, y en general para el involucramiento con el Estado en la toma de decisiones. Aumenta la vigilancia desde la sociedad, a veces de la mano con el periodismo.
- Ahora hay OSC operando en un mayor ámbito geográfico, incluso fuera de las principales ciudades, aunque sin llegar a todo el territorio ni necesariamente articularse con la gran parte de organizaciones (tradicionales, en muchos casos) existentes en lugares apartados o poblaciones excluidas.
- Las nuevas tecnologías de la comunicación e informáticas han facilitado la formación y el mantenimiento de redes para las OSC y para la movilización social. Sin embargo, no están al alcance de todos los ciudadanos.

### **Sombras**

La democratización de la sociedad civil y la consolidación de la sociedad civil organizada también habrían encontrado importantes factores negativos:

- A pesar del crecimiento y de la reducción de la pobreza monetaria, la desigualdad y pobreza persisten. En términos más generales, se observa que la exclusión sigue siendo un obstáculo significativo para una sociedad civil activa y vital. Incluso en las OSC, es debilitante la persistencia, como en toda la sociedad, del racismo y la discriminación de género. Muchos peruanos han salido de la pobreza y se han consolidado nuevos sectores de clase media, pero a la vez han salido a la luz los problemas de los territorios y de los grupos más excluidos, y sus reclamos de inclusión y justicia.

- Entre las debilidades de la sociedad civil organizada, se observa que aún hay una escasa sostenibilidad de las redes de movilización social más allá de coyunturas políticas, por ejemplo, la relacionada con el Baguazo (2009). Asimismo, hay una presencia desigual de OSC con acceso a poder político y económico en las distintas partes del país. No todas las OSC pueden acceder a espacios formales de participación, y aún hace falta una sociedad civil activa y representativa en cada región.
- Algunos subrayan los factores exógenos para la debilidad y la falta de consolidación de las OSC y movimientos sociales a lo largo del territorio, y uno de los más mencionados es la represión de parte del Estado y la criminalización de las protestas en la última década, agudizada de manera notoria bajo del gobierno de Alan García. La crisis de los partidos políticos y la falta de articulación con los mismos es otro factor mencionado, lo cual coexiste con cierta ambigüedad en las OSC frente a la “politización”.
- Entre los factores endógenos, se observa la falta de solidez de muchas OSC como organizaciones —incluida la dependencia financiera—, también en lo que respecta a recursos humanos y capacidades, e incluso como instituciones que puedan sostenerse más allá de sus líderes eventuales. Asimismo, y especialmente en el sector privado, se desconfía del nivel de representatividad que las OSC (sobre todo las ONG) tienen con respecto a las organizaciones de base y las comunidades. Finalmente, también se observa una potencial falta de autonomía, producto de su debilidad institucional, que las haría fácilmente “presas” de intereses particulares, muchas veces totalmente ajenos a las comunidades en las que se desenvuelven; en este sentido, es importante recordar la gran cantidad de organizaciones sociales que dependen de los recursos del Estado.
- Finalmente, también hay entre los consultados una visión que consideramos más estructural acerca de las debilidades y retos de las OSC y que tiene que ver con la construcción de ciudadanía. Este es un proceso lento y complejo, y a pesar de los avances, los ciudadanos en su mayoría aún carecen de una cultura de participación. La desconfianza, sembrada especialmente en los años ochenta y noventa, sobre todo en lo que es considerado “político”, juega en contra de la consolidación de la sociedad civil, la cual, sin embargo, está atravesando por un largo proceso de cambio inexorable que debe ser medido en décadas, donde nuevos actores han accedido al poder económico y político pero aún están en una etapa de aprendizaje. La “educación para la democracia” aparece aquí como un tema de gran importancia en el largo plazo.

## **Balance**

El crecimiento y los avances de los actores de la sociedad civil en términos de impacto político y social son innegables, pero difícilmente se llega a una evaluación inequívocamente positiva al analizar al sector en conjunto. Todavía estamos muy lejos de una sociedad civil organizada activa y representativa de intereses diversos en todo el territorio, y que sea ampliamente entendida como un elemento clave para garantizar la gobernabilidad democrática. Hay diversos tipos de factores que estarían frenando su desarrollo, pero quizás

el más urgente y grave sea el papel del Estado bajo gobiernos recientes, que es visto por muchos como represor violento y como defensor de los intereses de ciertos grupos económicos, en detrimento de la sociedad civil y de las comunidades.

Asimismo, es preciso anotar que hay entre los actores consultados visiones muy distintas y hasta contrapuestas acerca de la sociedad civil organizada en el Perú. En primer lugar, hay concepciones distintas de lo que es una sociedad civil organizada, y muchos lamentan que solo se piense en las ONG activistas y se olvide a los movimientos de base, sindicatos de trabajadores y gremios empresariales, entre otros. En segundo lugar, hay dudas muy serias sobre la autonomía de las OSC; muchos las ven como instrumentos para intereses económicos y políticos muy particulares y poco representativos de las comunidades del país. Definitivamente, se aprecia una necesidad de mayores y más eficaces canales de diálogo acerca del papel de la sociedad civil, involucrando al Estado, al sector privado y al ciudadano común, y de la necesidad de participación de los peruanos no solo como consumidores sino como verdaderos ciudadanos.

## **Parte 2.**

### **Otros actores y temas clave para la gobernabilidad democrática**

---

#### **Otros sectores clave para la gobernabilidad democrática**

El marco de análisis de Democracia y buen gobierno se centra en los papeles del Estado, el mercado y la sociedad civil, pero toma también en cuenta a otros sectores importantes que no encajan precisamente dentro de estas tres categorías de actores. En particular, hemos investigado y consultado acerca de los medios de comunicación y los partidos políticos, y en esta sección presentamos algunos hallazgos sobre su evolución en la última década y sobre cómo se perciben sus principales desafíos como actores dentro de la democracia.

#### **Medios de comunicación**

Los medios de comunicación, sobre todo los medios masivos de prensa, radio y televisión, involucran principalmente a empresas privadas, pero proveen un servicio público que es clave para la democracia y moldea la opinión pública. En varias ocasiones, como en las últimas elecciones presidenciales, se ha cuestionado la escasa pluralidad de perspectivas que tienen cabida en estos medios, la concentración de la propiedad de los medios en pocos dueños, y los sesgos particulares que tiñen a la información y llegan a influir en la opinión pública.

#### **El diagnóstico en la literatura reciente**

En las publicaciones, si bien se enfatiza la creciente importancia del rol de los medios de comunicación en la última década, estos muchas veces son vistos como poderes fácticos que llegan a atentar contra el desarrollo democrático del país. Sin embargo, se destacan también los avances positivos relacionados con la diversificación de fuentes, mecanismos y opciones mediáticas —principalmente en torno al desarrollo del internet, redes sociales y mecanismos de vigilancia y transparencia—, sea desde la ciudadanía, el Estado, o las empresas privadas.

Adrianzén (2009) critica a los medios “heredados” del gobierno autoritario de Alberto Fujimori, particularmente en lo que respecta a su trato de la relación Estado - sociedad, donde los partidos políticos no figuran o son severamente rechazados, y la sociedad civil se ha visto encajada en una relación vertical con diversos poderes fácticos. En este mismo sentido, Barnechea (2001) argumenta que, luego de la caída del autoritarismo, hay mucha dificultad para establecer coaliciones sociopolíticas estables, principalmente debido al gran descrédito de los medios de comunicación tradicionales y de los partidos políticos en torno a su comportamiento ético y democrático —más aun considerando el proceso de globalización que provee nuevas alternativas a los ciudadanos y organizaciones en el país. Hoetmer (2009), citando a Saskia Sassen, enfatiza en esta línea el impacto de la globalización, ya que

esta ha generado una “nueva geografía de poder”, en la cual la soberanía política es compartida en redes transnacionales formadas por las instituciones supranacionales, los mercados de acciones, los medios de comunicación, otros actores transnacionales, y los estados nacionales.

Desde otro enfoque más crítico, Eduardo Toche (2005) indica que tanto las élites políticas como los medios de comunicación siguen discriminando a sectores de la población debido a su raza y nivel educativo, apartándolos de la vida política activa y solo manteniendo lazos con ellos mediante un esquema de autoridad tutelar. Según Amat y León (2006), este fenómeno tiene origen en la actual Constitución, la cual “promueve” una concentración demográfica y económica de los medios de comunicación y de gestión desde Lima, lo que afecta el desarrollo de las regiones. Por su parte, Sinesio López argumenta que el acceso que la gente tiene a medios de comunicación adecuados y diversos es aún demasiado limitado:

El porcentaje de los que leen noticias en los periódicos todos los días es aún reducido: el 18%. Es cierto que la radio y sobre todo la televisión se han popularizado como medios que sirven para escuchar las noticias todos los días: el 62% ve el noticiero y el 50% escucha las noticias por la radio. Pero la televisión por cable y el Internet, por ejemplo, siguen siendo herramientas privilegiadas de un sector muy reducido de personas que tiene generalmente un mayor nivel educativo y mayor nivel de ingresos.<sup>5</sup>

Desde una perspectiva más positiva sobre los medios de comunicación, algunos autores nos hablan del impacto que han tenido sobre la democracia y sobre ciertos mecanismos de gestión y transparencia pública. Carrión y Zárate (2010) destacan que solo la Iglesia Católica, los medios de comunicación y las fuerzas armadas obtienen una aprobación por encima del 50% de parte de la ciudadanía. Por su lado, Caroline Gibu (2009) argumenta que las políticas de transparencia, tan importantes para el desarrollo democrático, pasan por un mejoramiento de los mecanismos de información y rendición de cuentas, los que a su tiempo dependen del funcionamiento adecuado de ciertas etapas, donde la libertad de los medios de comunicación ha sido trascendental como eje funcional.

## **Las perspectivas de expertos y líderes**

A pesar de las fuertes críticas acerca del papel de los grandes medios en los últimos procesos electorales, los entrevistados destacan tanto aspectos positivos como aspectos negativos en la evolución de los medios de comunicación. Si bien plantean una gran variedad de elementos importantes para el análisis, en varios aspectos son contradictorios y es difícil encontrar una línea argumentativa común acerca de la evolución de estos actores en la última década.

---

<sup>5</sup> Pease, Henry y Luis Villafranca (2008), *Aula magna 2008, reforma del Estado, el papel de las políticas públicas*. (Autores adicionales: Flavio Ausejo, Javier Abugattás, Carlos Alza Barco, Javier Iguñiz, Ismael Muñoz y Sinesio López). Lima: Fondo Editorial PUCP, p. 138.

Entre los aspectos positivos, uno de los puntos en común destacados por ciertos autores es la manera en que ha aumentado el acceso a los medios de comunicación, especialmente para las comunidades que antes estaban excluidas, y pese a la persistencia de una brecha en el acceso al poder. Este proceso, argumentan, ha permitido a las comunidades más pobres tener acceso a una mayor y mejor información de toda índole y entender mejor las diferencias de recursos y riqueza que tienen con respecto a otras regiones y sectores socioeconómicos. Además, se ha destacado que en la última década los medios de comunicación tradicionales han perdido una parte de su poder y están siendo más cuestionados debido a la disponibilidad de nuevos y mejores medios alternativos para contrastar la información presentada.

Sin duda, hay prácticamente un consenso en que los medios de comunicación ahora tienen más autonomía frente al Estado que durante el gobierno autoritario de los años noventa, e incluso se han desarrollado espacios y voces críticas permanentes en estos medios. Igualmente, se plantea que varios de estos medios son más abiertos y que hay alternativas, más opciones, más variedad, aunque no necesariamente al alcance de todos.

Pese a sus limitaciones, los medios de comunicación han seguido haciendo posible ejercer el derecho de hacer política y opinar, e incluso con los medios alternativos se habría democratizado la capacidad de difundir ideas. Más aún, han permitido abrir lo público al escrutinio de la sociedad, ahora es más difícil ocultar las noticias y la investigación ha seguido sacando a la luz grandes actos de corrupción.

Las representantes femeninas de partidos políticos consultadas por Agenda: PERÚ dieron algunas luces positivas sobre el papel que los medios han tenido en el sistema político del Perú en la última década. En primer lugar, desde su perspectiva, el mayor acceso a los medios de comunicación (internet, redes sociales, periodismo cívico, etc.) ha generado que los canales de información sobre el ejercicio del poder se hayan transparentado. Esto ha determinado que exista o que al menos haya la percepción de un mayor control ciudadano sobre las decisiones políticas. Estos procesos han propiciado que se dictamine la Ley de Transparencia que sigue fomentando los mecanismos de transparencia y libertad de información en la gestión pública. Pese a esta visión positiva sobre el impacto de los medios en general, estas mujeres son también críticas con respecto a actitudes específicas contra los partidos políticos. Según ellas, los medios de comunicación no han contribuido a mejorar la actividad política ya que en muchos casos “satanizan” a los partidos políticos. Esto incide en que no se fomente nuevos liderazgos. El resultado de este proceso mediático en contra de los partidos políticos se evidencia cuando, desde la percepción ciudadana, se manifiesta que el valor agregado de un político no es pertenecer a un partido, sino ser independiente.

Sin embargo, estos avances no implican que el balance general sea positivo, pues hubo mayor incidencia en los aspectos negativos. Desde una visión más crítica, casi todos los entrevistados opinan que los medios de comunicación masivos, que son los que finalmente llegan a la mayoría de los ciudadanos, han perdido credibilidad, especialmente debido a su cuestionable objetividad y a que hay una línea editorial explícita que no se distingue claramente de lo informativo. Para algunos hay una manipulación absoluta de los medios de

comunicación masivos. En general, se puede considerar como consenso entre los consultados que estos medios no garantizan una prensa plural, no tienen una clara identidad democrática, y han quedado muy desprestigiados, sobre todo porque se entiende que no mantienen la distancia necesaria con algunos grandes intereses empresariales. Igualmente, algunos consultados mencionan que hay en los medios masivos una creciente “farandulización” de la vida social y un “amarillismo” (reservan espacios importantes para hechos intrascendentes), además de no haber suficiente énfasis en la investigación y la crítica.

Finalmente, se plantea que ante estos problemas hay una evidente necesidad de regular a los medios para proteger la pluralidad y objetividad, pero que al mismo tiempo debe estudiarse muy cuidadosamente la implantación de cualquier sistema de regulación para no limitar la libertad de expresión. Evidentemente, este es un tema muy delicado y, como se comprobó en el proceso electoral de 2011, toda propuesta para reformar los medios desde el Estado ha tenido una oposición muy fuerte.

## **Partidos políticos**

El diagnóstico y análisis encontrados en las ediciones originales de Democracia y buen gobierno coincidían en que existía una percepción generalizada en el Perú de los años noventa de que los partidos políticos se encontraban en crisis, y que recuperar su rol fundamental en la democracia era un gran desafío que debía atenderse.

Ya en el año 2000 habíamos sido descritos por los politólogos Levitsky y Cameron como una “democracia sin partidos” y todo indica que la crisis no se ha solucionado sino, más bien, ha continuado agravándose, y que los partidos que sobreviven no solo no se han renovado sino que se han debilitado y se han alejado aún más de las preocupaciones e intereses de la ciudadanía. Nuestras consultas, sobre todo a los actores de la sociedad civil, revelan que esta ausencia de partidos sólidos sigue sintiéndose y es un obstáculo en la consolidación de la gobernabilidad democrática.

Los resultados de las elecciones recientes, donde solo cuatro de veinticinco regiones fueron ganadas por partidos nacionales, evidencian el crítico estado del sistema de partidos. Hay, a su vez, un visible desinterés de parte de la población en los partidos y procesos políticos, vinculado principalmente a la falta de desarrollo de liderazgos políticos nacionales y regionales.

## **El diagnóstico en la literatura reciente**

En la bibliografía revisada hay muchos estudios sobre el sistema de partidos y los partidos políticos. Casi la totalidad son críticos acerca de su evolución o explican las razones de su letargo e ineficiencia. Partiendo de información sobre percepciones de la ciudadanía, Carrión y Zárate (2010) indican que los partidos políticos, el Congreso y la presidencia son las

instituciones con el peor nivel de confianza entre los ciudadanos, habiendo una caída en el porcentaje de personas que declara simpatizar con un partido entre 2006 y 2010 (29.9% y 21.2%, respectivamente).

Adrianzén (2009) realiza una serie de críticas, principalmente centradas en el proceso iniciado con la transición democrática. Este autor resalta la ineffectividad de la transición al estar la “clase” política seriamente dañada durante este proceso, lo que se ha traducido en índices históricos de desaprobación, no solo en el ámbito gubernamental sino también de los partidos políticos, percibiéndose el poder del Estado y de los actores políticos tradicionales como “tomado” por los poderes fácticos. Adrianzén indica que una de las herencias del gobierno autoritario de Fujimori es que la política ya no tiene como actores principales a movimientos y partidos políticos, sino principalmente a poderes fácticos, lo que obstaculiza la reconstitución del discurso político como referente colectivo, es decir, erosiona las identidades colectivas. Adrianzén argumenta asimismo que, a pesar del cambio de régimen, la desazón ante la política y los partidos por la persistencia de viejos patrones de interacción política explica el incremento de la desafección política, el malestar frente a la democracia, y la amenaza autoritaria, muchas veces presente en ciertos discursos políticos y en percepciones ciudadanas recogidas por diversos estudios.

Eduardo Dargent (2009) analiza los partidos políticos desde una lógica de actores estratégicos, argumentando que en el Perú, desde los años ochenta hasta la actualidad, las élites de derecha e izquierda subordinan su compromiso con la democracia liberal a sus intereses de corto y mediano plazo. Según este autor, la explicación para la conducta estratégica de las élites puede ser encontrada en la tentación constante de utilizar el poder del Estado para asegurar sus intereses. Nicolás Lynch (2009) realiza un análisis desde una perspectiva de modelos de desarrollo, indicando que el alejamiento de la población de los actores políticos tradicionales —principalmente partidos— y de los medios de hacer política ha sido el resultado de la imposición del paradigma neoliberal por actores políticos jerárquicos en la región.

Para Manrique (2006), una de las cinco crisis que afecta severamente el desarrollo de la democracia en el Perú —la crisis de representatividad— tiene que ver con el proceso de atomización política y la debilidad del sistema de partidos. En esta misma línea, Tanaka (2006) indica que uno de los principales problemas que enfrentan los partidos es la falta de dirección y planeamiento de los esfuerzos de reforma del sistema de partidos. Para Antonio Zapata (2010), los acuerdos necesarios entre una ciudadanía desconfiada y que no se siente representada y partidos políticos e instituciones estatales tremendamente ineficientes y clientelistas han sido casi imposibles, aumentando aún más la brecha de desigualdad, ya que estos problemas afectan justamente a las poblaciones más necesitadas.<sup>6</sup>

Por su lado, Juan Luis Dammert argumenta que la falta de presencia del Estado y de los partidos políticos en las regiones ha ocasionado un incremento significativo de las funciones y poder de los gobiernos locales. Esto, en un contexto de desconfianza en las instancias

---

<sup>6</sup> Ver: Tanaka, Martín, ed. (2010), *El Estado, viejo desconocido: visiones del Estado en el Perú*, Lima: IEP.

tradicionales de poder, ha derivado en constantes luchas por el control de estas instancias.<sup>7</sup> En esta misma línea de análisis regional, María Isabel Remy (2010) nos habla de la rapidez con la que se ha establecido el nuevo espacio de los gobiernos regionales y la influencia que esto tiene en el proceso de democratización del mismo, proceso marcado por la pluralidad de partidos nacionales que dificultan la representatividad regional.

Eduardo Ballón (en DESCO 2009) argumenta que los resultados de las elecciones municipales y presidenciales en la última década evidencian la mayoría de veces el estado precario de los partidos tradicionales, al verse estos superados por efímeras personalidades carismáticas fuera del ámbito político tradicional. Para Meléndez (2005), se ha mantenido un estilo de “empresas electorales” que buscan en los gobiernos locales el beneficio propio antes que la administración eficiente de los recursos estatales.

Pocos aspectos positivos pudieron ser identificados. Sin embargo, en las publicaciones revisadas encontramos recomendaciones en torno al desarrollo y fortalecimiento de los partidos políticos en el país. Adrianzén (2009) insiste en que la democracia que se construya debe ser lo suficientemente fuerte institucionalmente como para soportar el conflicto de intereses que se desarrolla al cambiar el orden social, además de sostenerse en partidos leales al régimen democrático y en la sociedad civil.<sup>8</sup> Barnechea (2001) da una recomendación vinculada a los peligros que un modelo de desarrollo determinado representa para los partidos políticos, al indicar que si bien el Estado de bienestar es un sistema que ha desaparecido casi por completo, no debe permitirse que los vicios del actual sistema neoliberal influyan decisivamente en ámbitos donde el Estado y los partidos políticos deben tener una presencia y funciones incuestionables.<sup>9</sup>

Por otro lado, Raphael Hoetmer enfatiza en la importancia que tiene el desarrollo de liderazgos y el involucramiento de la juventud en el fortalecimiento de movimientos y partidos políticos. Para Nicolás Lynch, la refundación de la sociedad y de los partidos políticos es fundamental para el desarrollo de la democracia como sistema político, es decir, la “reinserción” de diversos actores políticos en su propia escena de acción. Para Martín Tanaka no es posible tener democracia sin partidos ya que la debilidad de los partidos incide directamente sobre la mala calidad de la democracia.<sup>10</sup> Por otro lado, Alfredo Torres indica que la consolidación democrática atraviesa por tener “mejores gobernantes que mantengan un vínculo cercano con sus pueblos; crecimiento económico y políticas sociales efectivas; pero también de una estrategia para desarrollar las instituciones como lo partidos políticos, el Congreso de la República y el Poder Judicial, cuyos malos funcionamientos alejan a la ciudadanía de la democracia”.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> Ver: Tanaka, Martín, ed. (2010), *El Estado, viejo desconocido: visiones del Estado en el Perú*, Lima: IEP.

<sup>8</sup> Ver: Adrianzén, Carlos Alberto (2009), *La transición inconclusa. De la década autoritaria al nacimiento del pueblo*, Lima: Otra Mirada.

<sup>9</sup> Ver: Barnechea, Alfredo (2001), *Para salir del laberinto*, Lima: Santillana.

<sup>10</sup> Ver: Manrique, Nelson y Martín Tanaka (2006), *La democracia en el Perú: proceso histórico y agenda pendiente*, Lima: PNUD.

<sup>11</sup> Torres, Alfredo (2010), *Opinión pública 1921-2021*, Lima: Editorial Aguilar, Santillana, p. 122.

Tanto en entrevistas publicadas como al ser consultado por Agenda: PERÚ, Julio Cotler ha tenido una de las críticas más duras hacia el sistema de partidos, afirmando que en el Perú actual los partidos no existen, y que lo que había eran organizaciones de los años treinta, cuarenta y cincuenta que acabaron su ciclo de existencia. Ninguna instancia ni organización los ha reemplazado, y la función que cumplían, según este autor, la están asumiendo parcialmente las corrientes de opinión pública. Por esta razón serían tan importantes los medios de comunicación en la actualidad.

## **Las perspectivas de expertos y líderes**

Predomina aún una visión negativa y hasta pesimista de los partidos políticos. Los autores originales de Democracia y buen gobierno concuerdan al sostener que los partidos actuales son muy débiles, mientras que varios consultados plantean incluso que ya no existen partidos políticos como son comprendidos convencionalmente. Otros entrevistados plantean que hay solo uno o dos verdaderos partidos políticos, y aun así existen dificultades para definirlos inequívocamente como tales, ya que en muchos casos se comportan como asociaciones, alianzas electorales o clubs de amigos temporales en torno a ciertos intereses políticos coyunturales.

Los partidos políticos en el Perú son vistos como “máquinas electorales” que no cumplen sus funciones básicas de construcción política, construcción de la ciudadanía o fortalecimiento de la democracia. Se observa que prácticamente nadie ingresa a los partidos políticos para hacer vida política en tiempos no electorales. Además, varios mencionan que los caracteriza un caudillismo y que no tienen una ideología ni una identidad clara. Se ha observado que estos partidos son vistos por el sector privado como clubes que funcionan sobre la base de un caudillo.

Igualmente, existe una percepción común entre los entrevistados sobre una falta de estructura y articulación de los partidos con la ciudadanía y con la sociedad civil organizada. Varios consultados indicaron que los partidos políticos no se asocian a programas políticos para el país, y que en sus planteamientos no representan ni abordan los asuntos críticos para la sociedad, no expresan las necesidades e intereses sociales plurales, y se han seguido alejando de las preocupaciones reales de los ciudadanos. Se argumenta en esta línea que la política se defiende como un negocio y que se ha mercantilizado, lo que tiene que ver con otro problema grave, el del presupuesto y financiamiento de estas organizaciones.

Otros puntos interesantes, que apuntan al origen de varios de los problemas observados en los partidos peruanos, fueron proporcionados por algunos de los participantes de los talleres realizados por el equipo de Agenda: PERÚ. Por el lado de las partidarias femeninas y jóvenes, uno de los grandes consensos hallados tiene que ver con la necesidad de implementar sistemas meritocráticos en los partidos. Más allá de reglas o leyes que en la realidad no se cumplen, no hay prácticas que fomenten la meritocracia, puesto que en el momento de elegir a los líderes dentro de los partidos no se toma en cuenta el trabajo ni el perfil de los

miembros partidarios, sino principalmente los contactos y recursos de la persona en cuestión.

Por otro lado, estas mujeres indican que las inercias históricas han determinado que no se sensibilice a la población respecto de la importancia del trabajo partidario y la militancia para la ciudadanía, lo que ha perpetuado asimismo un caudillismo extremo. Desde otra perspectiva, en el ámbito de los movimientos locales falta una homogenización en los criterios de participación y apoyo a liderazgos nacionales. Esto se evidencia cuando el partido político quiere ejercer su poder en las regiones, ya que tiene que subordinarse a líderes carismáticos regionales.

Las representantes femeninas de partidos políticos concluyeron que la Ley de Partidos sí ayudó a fomentar la democracia interna en algunos partidos, y esto ha fomentado que se ponga en práctica la alternancia de poderes. Se considera asimismo que el Estado, al menos en las leyes, apoya el fortalecimiento de los partidos políticos, pese a sus limitaciones.

Otro aspecto positivo dentro de los partidos políticos es que el aporte de las mujeres en ellos es progresivamente visible, pese a las trabas que siguen encontrando en el camino y que tienen que ver tanto con los problemas internos de las organizaciones como con los prejuicios y la discriminación contra la mujer que siguen existiendo en la sociedad peruana.

## **Los nuevos temas clave para la gobernabilidad democrática**

Las entrevistas a expertos y líderes culminaron con una pregunta acerca de cuáles consideraban que eran los nuevos temas fundamentales para la democracia que han surgido en la última década en el Perú, y que no eran tan visibles o relevantes hace diez años. Vale decir, qué temas fundamentales para la democracia de 2011 no estaban aún “en el radar” en los años noventa y en el inicio de la transición democrática.

Numerosos temas fueron mencionados, pero logramos identificar cinco que lo fueron cuantitativamente más y que a la vez merecieron una discusión significativa. Por un lado, no sorprendió mucho que entre los más señalados estuviesen la descentralización y regionalización, sobre todo teniendo en cuenta que el proceso se inició en 2002 y que es un proceso de enormes implicancias sociales, políticas y económicas. Asimismo, surgió con gran frecuencia e interés el tema de los conflictos sociales, con énfasis en los conflictos socioambientales, incluso antes y después de ser consultados al respecto de este fenómeno que involucra al Estado, el mercado y la sociedad civil de manera crítica. Un tercer tema relativamente esperado es el del medio ambiente, especialmente mencionado en relación con el creciente impacto del cambio climático y sus consecuencias sociales y económicas para el país.

Por otra parte, fue relativamente sorprendente que en términos cuantitativos el nuevo tema más mencionado fuera el de la participación ciudadana, señalada a veces como ligada de manera integral con discusiones sobre la inclusión. En este sentido, queda confirmado que,

junto a la descentralización, el establecimiento de nuevos espacios y procesos para la participación ciudadana es un desarrollo y logro fundamental desde la transición democrática y que sus implicancias y desafíos deben estudiarse muy de cerca. Finalmente, los temas relacionados con la identidad y la cultura también fueron subrayados como de creciente importancia para la gobernabilidad democrática. Por un lado, esto se relaciona con los temas de exclusión que han saltado al centro del debate público a raíz de los conflictos socioambientales y de las polémicas y polarización generadas en los últimos procesos electorales. Sin embargo, también han adquirido importancia con relación al papel de la mujer en la sociedad y en la política, así como los derechos de los grupos étnicos minoritarios y de los grupos excluidos por razones de identidad sexual, entre otros.

Una significativa parte de la agenda pendiente que sugieren los resultados de nuestras consultas se relaciona con la necesidad de profundizar los análisis en estos temas emergentes y claves para la gobernabilidad democrática. En Agenda: PERÚ hemos planteado profundizar estos temas en los próximos meses y años. Un primer avance se ha dado en el tema de descentralización y regionalización, el cual analizamos sucintamente en la siguiente sección.

## La regionalización y descentralización del Perú

La regionalización y descentralización del Perú es uno de los cambios estructurales e institucionales más importantes para la gobernabilidad democrática del país en los últimos diez años. Se estableció como política de Estado en el Acuerdo Nacional en el 2002, y en el 2003, luego de una elección democrática, asumieron los primeros presidentes regionales del país. Estos elementos han sido los que mejor diferencian esta iniciativa de regionalización y descentralización de los intentos anteriores de nuestra historia republicana.

En visión del ex presidente de la región Junín (2007-2010), Vladimiro Huároc, el proceso ha sido importante para el país, pero “tiene muchas imperfecciones”. En el decenio de 1990, el debate de la descentralización fue intenso. En el país se discutían diversos modelos y cambios a seguir. En PERÚ: agenda y estrategia para el siglo 21, se identificó que era necesario tomar en cuenta tres criterios para lograr una adecuada descentralización: i) la heterogeneidad y diversidad intrínseca de la actividad; ii) la cantidad de información local requerida para una adecuada gestión; y iii) la complejidad de la gestión técnica y administrativa. Se buscaba con ello lograr una eficiente distribución de las funciones para cada nivel de gobierno.<sup>12</sup> Esto llevó a plantear dos opciones que reunían los criterios y que agrupaban las diversas opiniones de expertos y ciudadanos de la época: (i) fortalecer y aglutinar gobiernos provinciales, con lo cual se adicionarían a sus facultades las necesarias para desarrollar sus funciones de manera eficiente; o (ii) tomar como base los departamentos y definir regiones en función de la unión de los departamentos, con una adecuada diferenciación de las funciones de los niveles de gobierno.<sup>13</sup> El camino emprendido fue el segundo, con la diferencia de que no se ha logrado concluir la unión de los departamentos para la definición de regiones y que, por el contrario, se ha fortalecido por varios años la identidad departamento-región.

Desde el inicio de la regionalización, el proceso estuvo monitoreado desde Lima a través del Consejo Nacional de Descentralización, una entidad adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Posteriormente, en el gobierno de Alan García (2006-2011), esta función pasó a la Secretaría de Descentralización, también al interior de la PCM.

La revisión de diversos balances, las entrevistas a expertos en el tema y la experiencia de algunos proyectos de FORO Nacional Internacional muestran las siguientes tendencias, debates y desafíos en el proceso de regionalización y descentralización:<sup>14</sup>

1. El mecanismo de vinculación de las regiones con el gobierno central es débil. El inicio del proceso de descentralización estuvo liderado por el Consejo Nacional de Descentralización que impulsó el proceso. Esta entidad fue desactivada en 2007, ante lo cual algunos de los presidentes regionales reaccionaron formando la Asamblea Nacional

---

<sup>12</sup> Agenda: PERÚ (2000), *PERÚ: agenda y estrategia para el siglo 21*, Lima: FORO Nacional Internacional, p. 254.

<sup>13</sup> Agenda: PERÚ (2000), *PERÚ: agenda y estrategia para el siglo 21*, Lima: FORO Nacional Internacional, p. 255.

<sup>14</sup> FORO Nacional Internacional apoyó la reorganización del gobierno regional de Junín, ha dictado talleres al gobierno regional del Cuzco y ha apoyado a la secretaría técnica de la Junta de Coordinación Interregional Centro Sur – CENSUR en los últimos años.

de Presidentes de Gobiernos Regionales como “la conformación de un referente institucional para la coordinación y la acción política concertada de los gobiernos regionales”.<sup>15</sup> Progresivamente todas las regiones se han incorporado y al 2011, con la integración de Lima Metropolitana como región y su solicitud de ingreso a la Asamblea, las 26 regiones son parte de la Asamblea. En paralelo se creó la Secretaría de Descentralización, perteneciente a la PCM. Sin embargo, se perciben ambas instituciones como débiles y con poca sinergia y efectividad en la coordinación.

2. La distribución de funciones entre el gobierno central, los gobiernos regionales y los gobiernos locales no ha sido claramente determinada. Como resultado existen funciones transferidas a los niveles subnacionales sin recursos financieros y humanos adecuados para su ejecución, gobiernos locales con recursos económicos que sobrepasan su capacidad y necesidad de ejecución, ausencia del Estado en un conjunto de temas y, en algunos casos, traslape entre entidades del Estado. Asimismo, existen algunos temas que aún no han sido descentralizados. Uno de ellos, y quizás el de mayor interés para las regiones, es el de la descentralización fiscal.<sup>16</sup>
3. No se han generado los incentivos adecuados para la articulación macro-regional y se percibe que en el corto plazo no se podrá avanzar mucho en este aspecto. Varios mecanismos de articulación macro-regional han sido propuestos, entre los cuales se encuentran las juntas de coordinación interregional, la fusión de varias regiones-departamento, la creación de mancomunidades regionales y la articulación de instrumentos de gestión específicos (por ejemplo el plan de desarrollo entre Ayacucho, Apurímac y Huancavelica). Una alternativa es la de consolidar una articulación funcional dinámica entre un conjunto de regiones, que se vinculen en función de temas específicos (gestión de cuencas, inversión social en zonas de frontera, corredores económicos, infraestructura vial, entre otros) e implementen proyectos de inversión pública a través de las unidades ejecutoras de proyectos especiales. Estas articulaciones se pueden volver a configurar en función de temas o resolución de problemas específicos. Cualquiera que sea la alternativa, los factores culturales y políticos deben ser tomados en cuenta.
4. Se requiere implementar metodologías de medición del desempeño de la gestión pública regional que vayan más allá de la capacidad de gasto. Las regiones fueron creadas bajo el concepto de unidades de gestión que articulan fines sociales, ambientales, económicos e institucionales para promover un desarrollo sostenible. En los últimos años hemos visto que la valoración de la buena gestión se da en función de la ejecución financiera y la infraestructura, sin tomar en cuenta con la relevancia que corresponde la inclusión y el desarrollo humano, el impacto de la infraestructura en la productividad y competitividad, la reducción de la vulnerabilidad ambiental y la percepción de bienestar

---

<sup>15</sup> Participa Perú (2007), *Participa Perú*, núm. 38, marzo, Lima: Proyecto Participa Perú, p. 15. Ver:

[http://www.propuestaciudadana.org.pe/apc-aa/archivos-aa/3c6bb51ada688b58c57cb18308d59d73/asamblea\\_nacional.pdf](http://www.propuestaciudadana.org.pe/apc-aa/archivos-aa/3c6bb51ada688b58c57cb18308d59d73/asamblea_nacional.pdf)

<sup>16</sup> INDE Consultores (2008), “La descentralización fiscal: situación actual y propuesta de coparticipación tributaria”, informe elaborado para la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.

de la población. También se puede medir el impacto y los resultados de las acciones de fortalecimiento de capacidades en el marco del Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno de los gobiernos regionales y locales.<sup>17</sup>

5. En muchos casos, la inversión pública regional está atomizada y dispersa y no logra un mayor impacto en el bienestar de la población de la región. Una opción es basarse en programas de inversión que agrupen proyectos que al estar articulados tengan un impacto en las diversas áreas de desarrollo, reduzcan la carga administrativa del tratamiento individual de cada proyecto, den soporte a la acción de los gobiernos locales y brinden los servicios que corresponden a la ciudadanía. Los gobiernos regionales y locales pueden orientar sus políticas hacia el fortalecimiento del rol de los actores económicos de su territorio con el fin de tenerlos como aliados estratégicos en el proceso de descentralización.<sup>18</sup>
6. Los recursos humanos dedicados a la gestión pública de los gobiernos regionales requieren de una mayor capacitación y de mejores remuneraciones e incentivos para mejorar su desempeño. Servir ha sido una alternativa en el ámbito gerencial; sin embargo, es necesario mejorar la capacidad de los gobiernos regionales para convocar personal capacitado para los fines que tiene. Otra alternativa para resolver el problema de recursos humanos en los niveles descentralizados es la de reestructurar el sistema de carrera pública del Estado.<sup>19</sup>
7. La estructura orgánica de los gobiernos regionales no responde a las funciones y necesidades que debe atender. El diseño inicial y común comprendía gerencias de desarrollo social, económico, ambiental y de infraestructura, acorde con los fines para los cuales se crearon los gobiernos regionales. Sin embargo, con el proceso de transferencia de funciones del gobierno central a las regiones las direcciones regionales de Salud, Transporte, Agricultura, Educación y Trabajo han sido asumidas, cambiando la estructura orgánica.<sup>20</sup> En algunos casos se han emprendido reformas que buscan integrar las funciones temáticas transversales con las funciones sectoriales; en otros se mantienen los niveles de gerencias y direcciones; y otros han decidido que cada sector se convierta en una nueva gerencia. Actualmente hay diferentes modelos de estructura orgánica y cada región está realizando esfuerzos para identificar una estructura adecuada. Al respecto se requiere intercambiar experiencias, evaluar resultados y realizar ejercicios conjuntos entre las regiones para adaptar soluciones que faciliten la gestión.

---

<sup>17</sup> USAID/Perú ProDescentralización (2011), *Proceso de descentralización. Balance y agenda crítica a julio de 2011*, p. 93.

<sup>18</sup> USAID/Perú ProDescentralización (2011), *Proceso de descentralización. Balance y agenda crítica a julio de 2011*, p. 189.

<sup>19</sup> USAID/Perú ProDescentralización (2011), *Proceso de descentralización. Balance y agenda crítica a julio de 2011*, p. 92.

<sup>20</sup> Molina, Raúl (2010), "Sistematización de experiencias de reforma institucional en gobiernos regionales", documento preparado por encargo de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

Estos temas son parte de una agenda que ha sido propuesta por varias organizaciones y que se irá volviendo más compleja con el tiempo. Es tarea de los entes articuladores, tanto del gobierno central con la Secretaría de Descentralización, como de la Asociación de Presidentes Regionales, promover espacios de diálogo y alternativas concretas para ir abordando estos temas.

La agenda pendiente puede ser más larga y detallada, pero hemos identificado en este conjunto de temas algunos que serán de mayor importancia en el corto plazo, tomando en cuenta lo avanzado y la necesidad de lograr un mayor impacto en términos de desarrollo humano sostenible en las regiones, y apuntando hacia la gobernabilidad democrática del Perú en el siguiente decenio.

## **Anexos**

---

## **Anexo 1**

### **Expertos y líderes consultados**

#### **Autores de Democracia y buen gobierno (1995-1999)**

Francisco Sagasti  
Pepi Patrón  
Max Hernández  
Nicolás Lynch

#### **Expertos y líderes del Estado, mercado y sociedad civil**

Caroline Gibú (Ciudadanos al Día)  
César Escuza (Grupo Vichama)  
César San Martín (Poder Judicial)  
Eduardo Darcourt (ex Marina de Guerra del Perú)  
Eduardo Dargent (Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP)  
Enrique Yuli (Pluspetrol)  
Humberto Lay (Congreso de la República/Pastor)  
Javier Dávila (Sociedad Nacional de Industria – SNI)  
Javier Iguíñiz (Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP)  
Jorge Chávez (Movimiento Homosexual de Lima – MHOL)  
José Ricapa (Movimiento Ciudadano frente al Cambio Climático – MOCICC)  
Julio Cotler (Instituto de Estudios Peruanos – IEP)  
Liz Meléndez (Flora Tristán)  
Miguel Santillana (Instituto del Perú)  
Mónica Carrillo (LUNDÚ: Centro de Estudios y Promoción Afroperuanos)  
Monseñor Luis Bambarén (Arzobispo)  
Rafael León (Periodista y literato)  
Rocío Silva Santisteban (Coordinadora de Derechos Humanos)  
Roque Benavides (Buenaventura)  
Vladimir Huároc (ex presidente regional de Junín)  
Willy Torres (Red de Municipalidades Rurales del Perú – REMURPE)

## **Anexo 2**

### **Participantes en talleres de consulta**

#### **Taller con representantes de organizaciones de la sociedad civil**

Carmen Osorio (Coherencia)

Cesar Escuza (Grupo Vichama)

Cecilia Mendiola (Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios – ASPEC)

José Ricapa (Movimiento Ciudadano frente al Cambio Climático – MOCICCC)

Liz Meléndez (Flora Tristán)

Carlos Reyes (LUNDÚ: Centro de Estudios y Promoción Afroperuanos)

Jorge Chávez (Movimiento Homosexual de Lima – MHOL)

Roberto Benavides (Partido Fuerza 2011)

María Alvarado (Unidad de Servicio de Apoyo de la Cooperación Canadiense – USACC/Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional – ACDI)

#### **Taller con mujeres jóvenes de partidos políticos (organizado con el Servicio Ecuménico de Pastoral y Estudios de la Comunicación – SEPEC)**

Ximena Cervantes (Partido Solidaridad Nacional)

Isabel Sosa (Acción Popular)

Yovana Maguiña (Partido Aprista Peruano)

Sarita Sánchez Aranda (Partido Popular Cristiano)

Miluska Yauri (Perú Posible)

Lizbeth Vilca Olórtegui (Perú Posible)

Catherine Paredes Quispe (Alianza Para el Progreso)

#### **Taller de discusión del documento “Manual del despegue” de Francisco Sagasti**

Juana Kuramoto (Grupo de Análisis para el Desarrollo – GRADE)

Ernesto Gonzales (Fundación Ebert)

Cristóbal Aljovín (Universidad Nacional Mayor de San Marcos – UNMSM)

Javier Iguiñiz (Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP)

Alejandro Afuso (Programa de Ciencia y Tecnología – FINCYT)

Fernando Tuesta (Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP)

Zenaida Solís (consultora en comunicaciones)

María Alvarado (Unidad de Servicio de Apoyo de la Cooperación Canadiense – USACC/Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional – ACDI)

Cecilia Aldave (Unidad de Servicio de Apoyo de la Cooperación Canadiense – USACC/Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional – ACDI)

## Anexo 3

### Cuestionario sobre gobernabilidad democrática

¿Ha habido algún cambio fundamental en la manera de ejercer el poder en el Perú desde la caída del régimen de Alberto Fujimori?

A pesar de los cambios políticos, por casi dos décadas se ha mantenido un mismo modelo de crecimiento económico basado en el mercado. En términos de resultados macroeconómicos, este modelo ha sido un éxito pero, ¿qué ha significado para la democracia y para el desarrollo en un sentido más amplio?

*D y BG planteó tres grandes líneas para la consolidación de la gobernabilidad democrática en el Perú, cada una relacionada principalmente con el desarrollo de un sector: Estado, mercado y sociedad civil. Considerando lo sucedido en la última década:*

¿En qué medida se ha logrado legitimar el Estado tras una década de ejercicio democrático ininterrumpido?

¿La década de crecimiento económico ha venido de la mano de la necesaria transformación y modernización de nuestra economía y mercados?

¿Se ha fortalecido y democratizado la sociedad civil organizada?

¿Qué papel vienen jugando los partidos políticos en todo esto? ¿Por qué siguen en una situación de crisis?

Los conflictos sociales aparentemente han aumentado y se han tornado crecientemente violentos, sobre todo aquellos relacionados con la extracción de recursos naturales. ¿Está de acuerdo con esta apreciación? Si es así, ¿qué nos dice esto sobre la relación entre Estado, mercado y sociedad civil en el Perú reciente?

Alrededor del mundo se escucha crecientemente el reclamo de que hay una desmedida concentración del poder económico a favor de algunos grandes grupos transnacionales que, además, tienen un gran poder sobre los estados y los medios de comunicación. ¿Debemos preocuparnos en el Perú acerca de un poder desmedido de los grandes grupos económicos sobre las políticas de Estado y nuestros representantes?

Al parecer, el papel de los medios de comunicación ha continuado siendo de suma importancia para nuestra evolución política. ¿Cómo ha evolucionado este papel en la última década? ¿Qué implicancias tiene esta evolución para la gobernabilidad democrática?

Pasando al entorno internacional, ¿desde una perspectiva de gobernabilidad, estamos más condicionados que antes a los cambios externos? ¿Cuáles cambios y tendencias mundiales tienen mayor impacto para la gobernabilidad democrática en el Perú?

Y en el plano nacional, ¿cuáles nuevos temas han surgido en la última década en el Perú que son fundamentales para la democracia pero no eran tan visibles o relevantes hace diez años?

## **Anexo 4**

### **Bibliografía consultada**

Adrianzén, Alberto (2009). *La transición inconclusa. De la década autoritaria al nacimiento del pueblo*. Lima: Otra Mirada.

Amat y León, Carlos (2006). *El Perú nuestro de cada día, nueve ensayos para discutir y decidir*. Lima: Universidad del Pacífico.

Banco Interamericano de Desarrollo – BID (2007). *República del Perú: evaluación de la gobernabilidad democrática*. (Autores adicionales: Pablo Alonso, Rafael de la Cruz, J. Mark Payne, Fernando Straface, José Antonio Alonso y Anja Linder). Lima: BID.

Barnechea, Alfredo (2001). *Para salir del laberinto*. Lima: Santillana.

Cameron, Maxwell A. y Juan Pablo Luna, eds. (2010). *Democracia en la región andina*. Lima: IEP.

Carrión, Julio y Patricia Zárate (2010). *Cultura política de la democracia en Perú 2010*. Serie Barómetro de las Américas. Lima y Washington D. C.: Barómetro de las Américas, LAPOP, USAID, IEP, Vanderbilt University.

Castro, Augusto (2008). *El desafío de las diferencias*. Lima: Instituto Bartolomé de las Casas, Fondo Editorial UARM, IEP.

Cotlear, Daniel, ed. (2006). *Un nuevo contrato social para el Perú. ¿Cómo lograr un país más educado, saludable y solidario?* Lima: Banco Mundial.

Crabtree, John, ed. (2006). *Construir instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, IEP.

Dargent, Eduardo (2009). *Demócratas precarios. Élités y debilidad democrática en el Perú y América Latina*. Lima: IEP.

De Althaus, Jaime (2007). *La revolución capitalista en el Perú*. Lima: Fondo de Cultura Económica.

DESCO (2009). *Perú hoy – Del hortelano su perro: sin espacio ni tiempo histórico*. (Autores adicionales: Eduardo Ballón, Bruno Revesz, Caroline Gibu, Carlos Monge, León Portocarrero y Claudia Viale). Lima: DESCO.

Francke, Pedro y Javier Iguíñiz (2006). *Crecimiento con inclusión en el Perú*. Lima: CIES.

Giugale, Marcelo, Vicente Fretes-Clibits y John Newman (2006). *Perú: la oportunidad de un país diferente*. Lima: Banco Mundial.

Gonzales de Olarte, Efraín (2003). *Descentralización para el desarrollo humano*. Lima: PNUD.

Grompone, Romeo y Martín Tanaka (2009). *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social: las protestas sociales en el Perú actual*. Lima: IEP.

Hoetmer, Raphael, ed. (2009). *Repensar la política desde América Latina: cultura, Estado y movimientos sociales*. Lima: UNMSM.

López, Sinesio y Farid Kahhat (2006). *Tendencias y desafíos de la democracia peruana en el nuevo periodo político*. Lima: Propuesta Ciudadana. (Autores incluidos: Efraín Gonzales de Olarte, Eduardo Ballón y Javier Azpur).

Lynch, Nicolás (2009). *El argumento democrático sobre América Latina: la excepcionalidad peruana en perspectiva comparada*. Lima: UNMSM, Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales.

Manrique, Nelson y Martín Tanaka (2006). *La democracia en el Perú: proceso histórico y agenda pendiente*. Lima: PNUD.

Pease, Henry y Luis Villafranca (2008). *Aula magna 2008, reforma del Estado, el papel de las políticas públicas*. (Autores adicionales: Flavio Ausejo, Javier Abugattás, Carlos Alza Barco, Javier Iguíñiz, Ismael Muñoz y Sinesio López). Lima: Fondo Editorial PUCP.

Pradel, Mónica, coord. (2010). *Perú hoy: desarrollo, democracia y otras fantasías*. Lima: DESCO.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2010). *Informe sobre desarrollo humano Perú 2009: por una densidad del Estado al servicio de la gente*. Lima: PNUD.

Remy, María Isabel (2010). “El asedio desde los márgenes: entre la multiplicidad de conflictos locales y la lenta formación de nuevos movimientos sociales en Perú”. En Tanaka, Martín y Francine Jacomé, eds., *Desafíos de la gobernabilidad democrática*. Lima: IEP.

Rodríguez, José y Mario Tello, eds. (2010). *Opciones de política económica en el Perú 2011-2015*. Lima: PUCP.

Tanaka, Martín, ed. (2010). *El Estado, viejo desconocido: visiones del Estado en el Perú*. Lima: IEP.

Toche, Eduardo, recop. (2005). *Perú hoy – La desigualdad en el Perú: situación y perspectivas*. Lima: DESCO.

Torres, Alfredo (2010). *Opinión pública 1921-2021*. Lima: Editorial Aguilar, Santillana.

Vich, Víctor, ed. (2005). *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*. Lima: IEP.

Zárate Ardela, Patricia, ed. (2005). *Participación ciudadana y democracia: perspectivas críticas y análisis de experiencias locales*. Lima: IEP.

**Programa Agenda: PERÚ**  
[www.agendaperu.org.pe](http://www.agendaperu.org.pe)

**FORO Nacional Internacional**  
Av. Manuel Olgúin 533, Oficina 403  
Surco, Lima  
Teléfonos:  
(51-1) 437-3792  
(51-1) 435-0410  
[www.foro-nacional-internacional.pe](http://www.foro-nacional-internacional.pe)