



Instituto de Estudios Peruanos

Programa Institucional
2014-2016

Estado y Sociedad en el Perú
de Ingreso Medio

Diciembre 2013

Contenido

Estado y Sociedad en el Perú de Ingreso Medio	2
<i>La trampa del “Ingreso Medio”</i>	4
<i>Una nueva Estructuración de la Sociedad Peruana</i>	8
<i>Algunas consideraciones sobre el Estado en el Perú de Ingreso Medio</i>	11
El Programa Institucional.....	16
1. <i>Temas eje de investigación</i>	17
a) <i>La nueva economía política en el Perú de Ingreso Medio.</i>	18
b) <i>Una nueva estructura social y nuevas dinámicas de relación con el Estado.</i> ..	19
c) <i>Entre la Sociedad y el Estado: Las Agendas de cambio en el Perú de Ingreso medio.</i>	20
d) <i>Una etnografía del Estado.</i>	21
2. <i>La gestión del Programa Institucional</i>	22
2.1. <i>Tres ciclos de investigación liderados por el Grupo de Trabajo “Estado y Sociedad en el Perú de Ingreso Medio”</i>	23
2.2. <i>Reencontrar lecturas descentralizadas del país</i>	24
2.3. <i>Profundizar la capacidad de incidencia del IEP en Políticas Públicas</i>	24
3. <i>Actividades del Programa Institucional</i>	26
Anexo: Los Programas Institucionales del IEP, la Política y el Estado	28

Estado y Sociedad en el Perú de Ingreso Medio

Tras más de veinte años de aplicación de políticas de ajuste estructural y liberalización de mercados, y más de una década de crecimiento sostenido, el Perú ha radicalmente cambiado, qué duda cabe. Algunos millones de personas han dejado la situación de “pobres” y su creciente consumo alimenta también nuevas iniciativas económicas (boom inmobiliario, expansión de supermercados y comercio minorista *–retail–*, incremento de la demanda de proteínas animales, del uso de tarjetas de crédito, de confecciones y hasta de líneas de restauración y gastronomía entre muchos otros). La pobreza hoy en el Perú bordea el 25% de la población, en tanto superaba el 50% en 2001.

El telón de fondo han sido cambios significativos en el dinamismo económico, particularmente exportador; de minerales en primer lugar, pero también de productos agrícolas, pesqueros y hasta de confecciones (textiles). El Perú ha alcanzado la categoría de “país de ingreso medio”, según las clasificaciones internacionales, por lo que tiene un trato diferente en su relación con la banca multilateral y la cooperación técnica internacional. País de ingreso medio alude a una situación (de la economía, de los ingresos promedio); pero también alude a un discurso, sobre el éxito de la iniciativa privada, el emprendedurismo, la competitividad y, asociado a él, a un conjunto de “buenas prácticas” de gestión sobre la economía y la política. Finalmente, “país de ingreso medio” es, como veremos más adelante, una trampa y se requieren decisiones estratégicas para salir de ella.

La correspondencia entre el dinamismo del sector empresarial que lidera el crecimiento del PBI, y el proceso de cambios en la sociedad por la reducción de la pobreza, no ha sido, sin embargo, directa. La mejora de los ingresos de los hogares no se produce fundamentalmente por la incorporación estable de miembros de las familias de bajos ingresos a nuevos empleos dignamente remunerados y con beneficios sociales en las nuevas empresas. La salida de la pobreza significa, en muchos casos, la intensificación del autoempleo y el trabajo familiar, o un movimiento inestable de entrada y salida de un mercado de trabajo precario. No se trata de un crecimiento económico con alta inclusión de fuerza laboral estable y buen remunerada; en mucho, se sustenta en el aprovechamiento de una renta natural en un

contexto de buenos precios internacionales de metales, y en una mano de obra mal remunerada y con escasos derechos y beneficios sociales¹.

Sectores productivos o de servicios que abastecen sectores en los alrededores de la línea de pobreza, como mercados de abastos y bodegas, o transporte público urbano o interprovincial, manufacturas y hasta productos agrícolas, “chapalean en el barro” para lograr mantener la punta de la nariz por encima de la línea de pobreza. Lo logran muchas veces, a costa de enormes esfuerzos (jornadas de trabajo extremadamente largas, por ejemplo, o trabajo de más de un miembro del hogar) y en marcos de alta informalidad². Cualquier medida de gobierno que institucionalice controles para mejorar la calidad de los servicios, puede terminar siendo un atentado contra los esfuerzos familiares por dejar la pobreza. Probablemente el caso emblemático sea el del traslado del tradicional mercado mayorista de “la Parada”, en Lima, insalubre, en medio de un sector de alta delincuencia de la ciudad, con riesgo para vendedores, compradores y transportistas, y copado por mafias, a “Santa Anita”, lugar con controles sanitarios, medios de transporte, carga y descarga modernos, mecanismos transparentes de fijación de precios, transacciones bancarizadas, amplios y seguros estacionamientos, etc. El intento (medianamente exitoso, aunque no totalmente consolidado), provocó una suerte de levantamiento popular de muy alta violencia (protagonizado por porteadores que fuera de su capacidad de cargar bultos no tienen otra para ofrecer al mercado de trabajo, delincuentes del entorno, los propios mayoristas, y minoristas de las cercanías que se ahorran gastos de transporte para conseguir mercadería). La ola de rechazo parece haber pasado de los directamente afectados, a las vendedoras de los mercados minoristas de los conos de la ciudad (que deben pagar ahora precios más altos de transporte dado su sistema de aprovisionamiento individual: ineficiente pero controlado por ellas mismas), y de ellas, a sus caseras de bajos ingresos con quienes tenían que compartir los mayores costos... Mujeres populares fue el sector más recalcitrante en la revocatoria contra la alcaldesa de Lima³.

¹ El Perú ocupa el lugar número 11 en cuanto al valor del salario mínimo vital, tras Argentina, Costa Rica, Venezuela, Panamá, Chile, Uruguay, Paraguay, Colombia, Brasil y Ecuador. <http://www.forosperu.net/showthread.php?t=293752> visita 9 sept 2013. Simultáneamente, las empresas lamentan los altos costos laborales, asociados probablemente más al costoso pero ineficiente sistema de seguridad social, o los altos beneficios de los sistemas privados de pensiones.

² Según el informe sobre la pobreza en el Perú 2012, el 79% de las personas en situación de pobreza laboran en empresas de menos de 5 trabajadores (PYMES); ese porcentaje sube a 83% en la población en condiciones de pobreza extrema. Cf http://www.inei.gob.pe/DocumentosPublicos/Pobreza_ExposicionJefe2013.pdf Consulta realizada el 1 de septiembre de 2013.

³ La alcaldesa de Lima y su Concejo Municipal fueron objeto de una consulta revocatoria en marzo de 2013.

Mínimos cambios en sistemas y normas de supervisión y control, pueden desbaratar estrategias de sobrevivencia o de movilidad social, y es probable que la población haya incorporado la coima como un costo menor a los costos de la formalidad.

Parte del dinamismo económico es también un auge de negocios ilícitos, pero de alto “encadenamiento” interno como el narcotráfico y la minería informal. A pesar de los nocivos elementos que introducen en la ética pública (enorme corrupción, “blanqueo de dinero”), en el medio ambiente (deforestación, uso de productos tóxicos, etc.), y hasta en la economía nacional (abundancia de divisas no registradas; distorsión de mercados financieros), logran arrastrar fuera de la pobreza (o cerca del límite) a enormes sectores sociales: campesinos pobres que complementan precarios ingresos de la agricultura legal empleándose temporalmente como cosechadores de coca o “mochileros” porteadores de droga desde los centros de producción hasta los puertos; o de los miles (¿decenas de miles? ¿centenas de miles?) de pequeños mineros informales en la Selva o en zonas pobres de la sierra, que a su vez contratan (precariamente) asalariados. Se trata también del dinamismo que estas actividades ilegales introducen en mercados locales (actividades comerciales, empleos indirectos, dinamisos urbanos con efectos en la demanda local de productos agrícolas, etc.)

Entre crecimiento no redistributivo, informalidad y negocios ilícitos, qué controla el Estado, cómo funciona la economía y cómo se organiza la sociedad en el Perú de Ingreso Medio.

La trampa del “Ingreso Medio”

“Ingreso Medio” es una situación intermedia entre la pobreza y el bienestar. Recorrer la siguiente mitad del camino exige a la sociedad peruana una serie de desafíos; no recorrerla contiene el riesgo del retorno a la pobreza, o de un estancamiento con alta desigualdad e inestabilidad social. El “Medio” podría mostrar que lo que permitió el impulso inicial se agota, sin que nuevos factores dinamicen la economía. El “Medio” es una trampa de la que hay que salir.

Desde hace más de una década el Perú viene experimentando un crecimiento sostenido así como una continua reducción de la pobreza. Hoy, incluso se discute si este crecimiento efectivamente ha logrado reducir la desigualdad en el país⁴. Detrás del crecimiento económico sostenido está un marco macroeconómico estable: ninguno de los gobiernos desde 1990, ni siquiera los sectores de oposición en el Congreso, han seriamente cuestionado principios como el equilibrio fiscal, la

⁴ Cf. Yamada, Gustavo; Castro, Juan Francisco; Bacigalupo, José (2012). “Desigualdad Monetaria en un Contexto de Crecimiento Económico: El Caso Reciente del Perú”. En *Revista de Estudios Económicos* N° 24. Lima.

independencia en la formulación de la política monetaria, el rol subsidiario del Estado en la economía, el manejo de una política económica y no de prioridades sectoriales y la eliminación de subsidios indiscriminados a los precios. Una serie de reformas institucionales tendientes a dar garantías a las condiciones de rentabilidad han generado confianza entre los inversionistas⁵. Todo ello ha permitido que el sector empresarial aproveche el periodo de altos precios internacionales y el consecuente crecimiento de los sectores mineros y de agroexportación. Este contexto de estabilidad habría permitido además el crecimiento de sectores vinculados a la demanda interna que habrían experimentado también tasas de crecimiento importantes. ¿El sector exportador ha impulsado el crecimiento de los otros sectores, formados por grandes y pequeñas empresas, altamente demandantes de mano de obra, a través de la ampliación de la demanda interna?

El análisis de la dependencia o la autonomía del dinamismo de la economía peruana respecto del sector exportador, principalmente minero, está por hacerse. La información disponible sobre la composición del PBI y los encadenamientos intersectoriales reproduce aún los coeficientes técnicos de 1994, antes de los cambios en la economía: muy recientemente el Instituto Nacional de Estadística e Informática ha producido una nueva Tabla Insumo Producto y los estudios están por hacerse. No conocemos, en realidad, los pulsos de la economía del Perú de Ingreso Medio; ¿cómo proyectarlos?

La pregunta es particularmente pertinente en un contexto en que parece estar terminando el ciclo de altos precios de minerales. La disminución del dinamismo exportador minero podría acarrear la retracción del conjunto de la economía si la dependencia del ritmo de crecimiento es alta; o podría ser poco significativa si los sectores que abastecen el mercado interior crecen por su propio impulso, o el que promueve el dinamismo agroexportador, el –cambiante– sector pesquero y el sector de servicios, particularmente financieros aportan significativamente al dinamismo del conjunto de la economía. La pregunta es pertinente también por lo que pueda suceder con los ingresos fiscales.

El vínculo entre dinamismo económico y disminución de la pobreza no parece haberse dado por el lado del incremento del número y de las remuneraciones de los trabajadores del sector empresarial más dinámico⁶. el vínculo lo crea el Estado a través

⁵ Cf. Barrantes, Roxana, “Garantías en proyectos de desarrollo de infraestructura: los casos de telecomunicaciones y gas natural en el Perú” en M. Tanaka (ed.) *Estado, viejo desconocido. Visiones del Estado en el Perú*. Lima: IEP, 2010.

⁶ Parte de las reformas institucionales más importantes para el dinamismo empresarial desde los años 90 han sido las reformas laborales, de las que resulta que el Perú es uno de los países con más débiles derechos de los trabajadores (estabilidad laboral, derechos gremiales) de América Latina, aunque los empresarios lamentan los altos costos laborales. Un trabajador puede ser despedido antes de acumular

del gasto público, y el comportamiento económico del sector de micro y pequeñas empresas.

Es aún necesario un análisis preciso sobre el vínculo entre el dinamismo exportador, el crecimiento del mercado interior y la reducción de la pobreza a través del Gasto Público. El dinamismo empresarial produce mayores ingresos fiscales y el Estado Peruano ha multiplicado casi por 4 su capacidad de gasto. En soles constantes (1994), el Gasto Público alcanzaba en 1990 los 9 mil 800 millones de nuevos soles, en tanto en 2012 alcanzó los 39 mil 900 millones.

Este vínculo no se da solo a través de los gastos en un aparato burocrático (que ha crecido, sin duda, y cuyo crecimiento impulsa la demanda interna). Se da a través de otro tipo de intervenciones también. Una son las transferencias monetarias que como alivio a la pobreza el Estado entrega a familias de bajos ingresos. En 2012, el Estado destinó 929 millones de soles (unos 300 millones de USD) para ser transferidos directamente a familias pobres (programas Juntos y Pensión 65); ese presupuesto en 2013 es de 1 mil doscientos millones⁷. La mayoría de las familias que reciben estas transferencias se ubican en distritos rurales, muy pobres, de la sierra y la selva y, por lo general, gastan las transferencias en esos pequeños mercados. Estas transferencias, por otro lado, permiten disminuir las restricciones de liquidez que enfrentan los microempresarios y, por lo tanto, su impacto sería aún mayor.

También ha crecido el gasto público en la expansión de la infraestructura de transporte y comunicaciones⁸, de la infraestructura eléctrica y de algunas mejoras en capital humano (incremento de la cobertura educativa, disminución de la desnutrición crónica). Todo ello es posible gracias a la mayor capacidad financiera del Estado⁹.

¿Estas inversiones públicas han capitalizado suficientemente el país como para introducir nuevos pulsos de crecimiento?

Finalmente, la otra pista para rastrear el impacto del crecimiento económico en la reducción de la pobreza y que permitiría discutir la sostenibilidad o la vulnerabilidad de las mejoras sociales tiene que ver con el dinamismo de la micro y pequeña empresa, el

un tiempo que genere derechos (la rotación de personal es parte de las políticas de sectores de servicios), al mismo tiempo que las empresas están obligadas a implementar nuevos y eventualmente costosos servicios para los que permanecen.

⁷ Yamada et al (2012) muestran, por ejemplo, que las transferencias de JUNTOS explicarían el 25% de la disminución de la desigualdad entre el 2006 y el 2010.

⁸ Webb, Richard (2013) *Conexión y Despegue Rural*. Lima: Universidad San Martín de Porres.

⁹ Sólo la infraestructura de telecomunicaciones se financia a través de FIDEL, un fondo que se forma por un porcentaje de la facturación privada y opera a través de iniciativas privadas de inversión. Sobre FIDEL ver Barrantes, Roxana (2008) *Fondos Especiales: La manera económica de hacer política redistributiva en el Perú*. Lima: IEP

sector donde trabaja el porcentaje más alto de la fuerza laboral peruana. Pero el solo crecimiento del volumen de operaciones del sector de micro y pequeña empresa, sector donde reside un alto porcentaje de personas en situación de pobreza, no explica la reducción significativa de la pobreza. Falta saber si cambios técnicos u organizativos han colaborado a mejorar la productividad del trabajo, de manera que los mejores ingresos sean sostenibles y, eventualmente, crecientes.

La productividad laboral en la agricultura es particularmente importante para entender los cambios en los niveles de pobreza. La pobreza extrema se está volviendo un fenómeno casi exclusivamente rural y en el área rural los niveles de pobreza son mucho mayores en los hogares que dependen de la agricultura. ¿Se han procesado o están en curso cambios significativos en los factores asociados a la productividad del trabajo en la agricultura?; ¿hasta qué punto inversiones en tecnología, en desarrollo de capacidades y en incremento del valor de los activos colaborarían a sacar el país – desde quienes tienen los ingresos más bajos- de la “trampa del Ingreso Medio”?¹⁰

El Perú de Ingreso Medio requiere transitar el tramo entre la situación intermedia y el bienestar. Altos precios de minerales y bajas remuneraciones impulsando el crecimiento de la economía no parecen ser suficientes y, más bien, presentan una alta vulnerabilidad. ¿Es vulnerable la economía peruana? La reducción de la pobreza y la desigualdad, ¿se asocian a mejoras en la productividad del trabajo, a la capitalización de nuevos activos públicos o a transferencias monetarias a los más pobres? ¿Es sostenible la reducción de la pobreza?

Significativas mejoras en la calidad de la educación, incluyendo la secundaria, hasta lograr cierta homogeneidad en el territorio y aprovechar el “premio demográfico”; significativas inversiones en innovación, ciencia y tecnología; significativos cambios en la eficacia (cobertura territorial, calidad) de la atención y la prestación de servicios públicos; significativos incrementos en la oferta del capital natural y los activos públicos en territorios rurales de alta pobreza, podrían ser pistas para afirmar la situación de Ingreso Medio y proyectar el país hacia una situación de bienestar. Las sobreganancias del periodo de altos precios de los minerales, que podría cerrarse, no se destinaron a este tipo de emprendimientos públicos. Abrir una discusión sobre desafíos de la economía peruana de Ingreso Medio podría hoy tener rasgos de emergencia. ¿Es el Estado Peruano capaz de emprender las reformas que requiere transitar a una economía de bienestar? ¿son esas reformas lo que demandan los actores desde la sociedad? ¿quién define la agenda de cambios es el país?

¹⁰ El INEI acaba de entregar a la comunidad científica y a los tomadores de decisiones la base del Censo Nacional Agropecuario 2012. Esta información es de la mayor importancia pues no se contaba con un censo agrario desde 1994.

Una nueva Estructuración de la Sociedad Peruana

El Perú de Ingreso Medio reta las categorías con que las ciencias sociales han analizado los sistemas de diferenciación social.

La clásica diferenciación marxista en clases sociales según la relación con los medios de producción, recoge poco de un país donde la mayoría de personas pobres poseen los medios para su reproducción (tierras, maquinarias, equipos).

La identificación por quintiles de ingreso, a la manera de las empresas de investigación de mercado, tampoco es particularmente útil. La localización (por barrios o zonas) no es más un criterio de identificación de estratos de ingresos en la medida en que el consumo no necesariamente los diferencia. Los medios de vida y la estructura de consumo de mineros que obtienen ilegalmente oro en Puno, puede ser muy semejante a la de un campesino pobre de la región, aunque sus niveles de ingreso sean radicalmente diferentes. Lo mismo sucede en la capital; exitosos microempresarios viajan en “combi” y comparten el barrio y su precariedad con sectores de ingresos muy bajos; si bien eso podría estar cambiando con el boom inmobiliario, no es evidente que “exitosos” microempresarios puedan tener la certeza de ingresos suficientes durante el largo periodo del pago de una hipoteca... o que sean sujetos de un crédito bancario de largo plazo. Sectores empobrecidos de viejas clases medias pueden mantener la vivienda en la zona residencial que mejores épocas de su familia logró. La localización no necesariamente diferencia “clases sociales” ni estratos de ingresos.

La expresión “nuevas clases medias” está todavía por explorar; quizás “nuevas” quiera decir adicionadas pero no mezcladas con las antiguas. En todo caso, si “clases medias” ubica una población que se encuentra entre los ricos (altos ingresos) y quienes no logran obtener ingresos por encima de la línea de pobreza, hace referencia a una población tan amplia y tan diversa, particularmente en los espacios urbanos, que no permite comprender las distintas dinámicas sociales, estrategias de movilidad social, estructuras (fuentes, estabilidad) de ingreso y consumo y hasta orígenes familiares o culturales de los sectores que cubren. La categoría no discrimina y, eventualmente, encubre situaciones de alta inestabilidad y segmentación.

Acaso parte de la dificultad de encontrar las categorías que den cuenta de situaciones de diferenciación, sea la ausencia de estudios recientes (de los últimos 15 años) de los sectores cuyo “desborde” inició las transformaciones de la sociedad peruana en los años 50. El IEP fue pionero de los estudios sobre los migrantes, y los analizó mientras

construían una ciudad, una economía y unas redes sociales y territoriales en los márgenes de las ciudades que no los incluían.

Pero probablemente eso no es más un proceso (desborde, construcción) sino un producto social, eventualmente muy diferenciado. Hoy, la mayoría de limeños tiene un origen migrante, pero se desconoce si patrones culturales de ese origen siguen alimentando prácticas o estrategias y si conducen, por su origen migrante, un propio proceso de desarrollo y modernidad que, en ese caso, sería el mayoritario. O si el acceso a televisión por cable, informaciones transmitidas por Internet, películas y programas de computación ampliamente difundidos en versiones “pirata” han transformado la culturalidad, particularmente de los jóvenes. Richard Webb encontró versiones “pirata” de libros de los nuevos gurús del emprendedurismo en mercados dominicales de apartados pueblos andinos¹¹. Jóvenes (urbanos, pero crecientemente rurales también) participando de nuevos medios y nuevas ofertas culturales, entran en conflicto con la generación anterior. La institución “familia”, soporte de redes de protección social en ausencia de sistemas públicos, se ha ido resquebrajando y muchos primeros hijos lo son de madres solteras.

Estos cambios acelerados en la culturalidad, ¿eliminan diferencias étnicas?; en el contexto de dinamismo económico, ¿subsiste la discriminación? Algunos avances netos, cuando menos en términos de legislación, se han producido en relación a la población tradicionalmente discriminada por opción sexual y el hecho de que las personas con orientación sexual no mayoritaria cuenten con organizaciones sociales sólidas, abre permanentemente la agenda política de la discriminación por razones sexuales. Sobre la discriminación de población por razones étnicas, no se han realizado estudios; una nueva legislación sobre el derecho de consulta previa de los pueblos indígenas, aprobada tras un levantamiento indígena sin precedentes en el Perú, sugeriría que el tema es también objeto de políticas de apertura; sin embargo, desde declaraciones del Presidente de la República sustentando la reducción de su alcances, hasta la parálisis de la oficina a cargo a implementarla, mostrarían las dificultades (además de la falta de voluntad política) para reconocer nuevos derechos a pueblos tradicionalmente excluidos, sobre todo aquellos cuyos territorios contienen recursos minerales o de hidrocarburos. En todo caso, las estadísticas muestran que pueblos indígenas (identificados en los censos por su lengua materna originaria) se cuentan entre las poblaciones más pobres y “resistentes” a la disminución de la pobreza por el crecimiento económico: en el Perú de Ingreso Medio, un niño o niña que nace en una comunidad indígena de la sierra o de la selva, sigue teniendo una probabilidad mucho mayor de ser pobre. La población afrodescendiente sigue invisible a la información oficial y a las políticas públicas. ¿Las clases sociales se han re-etnizado?

¹¹ Cf. Webb (2013) *Op. cit.*

Dos elementos, sin embargo, aparecen como nuevos, elaborados por las propias poblaciones tradicionalmente excluidas por su origen étnico. El primero, es el desarrollo de negocios étnicos (turismo, productos con sello étnico) que parten de la afirmación orgullosa de su identidad; ello se constata principalmente en la amazonía. Lo segundo, es la multiplicación de organizaciones y “colectivos” de personas afrodescendientes que buscarían abrir, junto con el reconocimiento al aporte de su cultura, una agenda de derechos.

Un elemento central, que tampoco ha sido investigado, es la relación de esta nueva mayoría urbana, y de los diversos sectores rurales en procesos de cambio, con el Estado. ¿Aspiran a que políticas públicas apoyen sus iniciativas de progreso o esperan que no pase nada con el Estado porque nuevas políticas o mayor eficiencia podrían acarrear nuevas regulaciones o controles? La diferente posición frente al Estado – como ha sugerido Vergara¹² – entre los que tienen expectativas de ser incluidos y los que esperan que los dejen tranquilos, ¿es un criterio de diferenciación de actores o de opciones políticas? Y, simultáneamente, aún en su alta diversidad interior, las “nuevas clases medias” parece coincidir en conjunto más con los sectores de bajos ingresos que con las “viejas clases medias” en términos de dificultades de representación: probablemente ambos colaboraron a “desbordar”¹³ los partidos políticos y pesan fuertemente en la elección de nuevos (y precarios) partidos, desconocidos (eventualmente improvisados) representantes al Congreso y Alcaldes rápidamente revocables: no encuentran un espacio de representación.

En cualquier caso, la creciente distancia de la población respecto de los partidos políticos y la volatilidad del voto, parecen sugerir el manejo de opciones de oportunidad, más que identidades y proyectos compartidos. Julio Cotler ha sugerido varias veces que la sociedad peruana actual no es representable. ¿La sociedad del Perú de Ingreso Medio es crecientemente autónoma respecto del Estado?; ¿defiende derechos? ¿defiende prebendas? ¿demanda recursos de asistencia?. ¿Es la relación de clientela una expectativa legítima de amplios sectores de relación con el Estado y valida opciones de actores políticos nacionales y/o locales?

Nuevos procesos sociales, en sus dimensiones diversas, apuntan al desarrollo de nuevas culturas urbanas y campesinas. La dirección de estos procesos es aún imprevisible porque no se han investigado. Cómo es la sociedad (que ha cambiado en

¹² Cf Vergara, Alberto, *Ni amnésicos ni irracionales: las elecciones peruanas de 2006 en perspectiva histórica*. Lima: Solar Central de Proyectos, 2007. Martín Tanaka, sin embargo, discute la asociación étnica o clasista con las opciones de voto. El debate está abierto.

¹³ En relación al sistema de partidos, desbordado por los cambios en la sociedad desde los años 60, el término es utilizado por Del Aguila, Alicia, “Voto indígena y ciudadanía corporativa en el Perú”, en *Elecciones* Vol 10, no. 11 (Ene.-dic. 2011). La expresión evoca DEL texto clásico de Matos Mar, José, *Desborde popular y crisis del estado : el nuevo rostro del Perú en la década de 1980*. Lima : IEP, 1984

las últimas décadas) del Perú de Ingreso Medio, cuáles sus lógicas de diferenciación, segmentación y –si acaso- de articulación y relación política.

Algunas consideraciones sobre el Estado en el Perú de Ingreso Medio

Economía y sociedad han cambiado radicalmente en el Perú de Ingreso Medio. Pero parece un consenso, entre analistas políticos, periodistas de opinión y acaso amplios sectores de la población, que lo que no ha cambiado es el Estado y que la continuación del crecimiento, o la difusión de sus impactos entre sectores sociales y territoriales más amplios, requiere que cambie; lo que no es evidente, es que exista un consenso sobre cómo. Es incluso probable que gran parte de la población que votó por una “gran transformación” no esperaba que la economía se transformara significativamente, sino que los policías protegieran a los ciudadanos, los jueces impartieran justicia, los maestros de las escuelas públicas enseñaran a leer a los niños y los médicos y personal de servicios de salud atendieran a las personas y colaboraran a salvar vidas... No mucho más que eso: que el Estado cambie.

Pero qué entender por “el Estado”. Con cargo a un mayor desarrollo conceptual¹⁴, es útil introducir la propuesta de Mazzuca¹⁵ de distinguir:

- la capacidad coercitiva asociada al concepto de Estado¹⁶;
- el régimen político, es decir, el marco institucional de normas, procedimientos, formas de ejercicio del poder que regulan (controlan, permiten) la acción legítima de gobierno¹⁷;
- el gobierno, que se constituye por la aplicación de procedimientos y los utiliza para gobernar, caracterizado por la presencia (balance, competencia, acuerdo) de actores políticos que ejercen poder (ejecutivo o normativo);
- y finalmente la administración pública que constituye simultáneamente un conjunto de normas y procedimientos de gestión, disponible para el ejercicio de las funciones de gobierno que se legitiman por su capacidad, y un actor con

¹⁴ El Programa institucional propone la constitución de un grupo de trabajo de los investigadores a cargo de los estudios. Las primeras reuniones profundizarán en el desarrollo conceptual.

¹⁵ Mazzuca, Sebastián (2012) “Legitimidad, autonomía y capacidad. Conceptualizando (otra vez) los poderes del Estado” En Revista de Ciencia Política; volumen 32; Nº 3. Santiago de Chile.

¹⁶ La que desarrolla la noción central de Weber sobre el Estado asociado al monopolio de la coerción. La noción no es lejana a Tilly que identifica al Estado (no solo el Estado Moderno) como la suma de dos ejércitos: uno militar que define un territorio sobre el que ejerce soberanía, y un ejército de recaudadores de impuestos que recogen los recursos en ese territorio que permiten financiar el primero, así como sus desplazamientos (construcción de vías de comunicación, por ejemplo). CF Tilly, Charles (1992) *Capital, coerción y los Estados Europeos 990 – 1990*. Madrid: Alianza Editorial.

¹⁷ En diversos autores, las instituciones del estado remiten a la noción de pacto y de legitimidad.

agencia propia que busca asegurar su reproducción, más allá de las funciones sociales que debe cumplir.

Así, funciones de coerción, soberanía, legitimidad y capacidad (eficacia) del estado, se despliegan a través de stocks (la capacidad coercitiva, las instituciones de acceso y los sistemas y normas de gestión pública) es decir, de elementos que no actúan por sí solos y que requieren de la agencia de actores; y de actores que los usan para ejercer poder. La administración comparte ambos rasgos de estructura y agencia.

En el Perú, la institucionalidad del Estado tuvo dos momentos significativos de cambio. El primero se orientó por la aplicación de las medidas de ajuste estructural en los primeros años de la década de los 90 que dismantelaron las instituciones de intervención del “Estado Desarrollista” en la economía, definieron la subsidiariedad del Estado frente al mercado, produjeron el nuevo marco institucional para la promoción de la inversión privada (que permitió la privatización de empresas públicas y el desarrollo de un nuevo sistema de concesiones de recursos y de servicios públicos), produjeron las bases del paulatino montaje de atención a la pobreza a través de acciones “focalizadas” y redefinieron la composición del Congreso (una sola cámara), entre otros cambios, principalmente expresados en una nueva Constitución (1993), aún vigente. El segundo fue la definición del marco institucional de la descentralización del Estado (a partir de 2001), creando gobiernos regionales en los ámbitos departamentales y nuevas funciones en los gobiernos locales. Este segundo, cambia las condiciones en que actores políticos acceden a niveles diferentes de gobierno. El “Perú de Ingreso Medio”, para bien o para mal (o para bien de unos y mal de otros) es en gran medida producto de estos cambios institucionales; particularmente de los primeros.

¿Es este conjunto de instituciones el referente de las demandas de “cambiar el Estado”? La definición de lo que el gobierno puede o no puede hacer (subsidiariedad, tercerización de servicios) parece estar en cuestión sólo entre algunos actores políticos de oposición con poco peso en la representación política¹⁸ y, de manera indirecta, de algunos movimientos sociales (opositores al “modelo extractivista”). El hecho de que no sea ampliamente cuestionado, sin embargo, parece ser uno de los principales triunfos culturales del sector empresarial, reforzando la ideología de “país de Ingreso Medio” que asume como “buenas prácticas” la no injerencia del Estado en la economía y el libre despliegue de la iniciativa empresarial en todos los campos de la economía y los servicios, tema que, al interior de la administración pública, asume como garante la alta tecnocracia, particularmente asociada al Ministerio de Economía y Finanzas, y que se ha traducido en un conjunto de sistemas de gestión. No parece tampoco ser parte

¹⁸ Lo que genéricamente puede llamarse “la izquierda”, extremadamente débil desde los años 90 y aún poco consolidada como una fuerza política única

de las expectativas de sectores de ingresos inestables que responden precariamente al nuevo dinamismo económico, o de sectores vinculados a las economías ilegales. Pero esto no es evidente¹⁹.

Cambios significativos se han operado también en los actores políticos; en su número, su composición, su organicidad interna y su presencia en el territorio nacional, que han radicalmente cambiado los sistemas de representación política. La cuestión de los actores políticos con poder o que participan en competencias electorales de distintos niveles de gobierno, abre varios campos de análisis; algunos poco explorados, como sus estrategias de relación con actores sociales (nexos entre actores políticos y poderes fácticos, o con actores con capacidad de acción y presión colectiva), para comprender la manera cómo actúan en la apertura de agendas de cambio de políticas públicas. Si bien varios estudios dan cuenta de la crisis del sistema de partidos políticos, o en general, de los sistemas de representación²⁰, alguna vía encuentran actores sociales para influir en los actores políticos.

En el análisis del Estado como gobierno, o como “actuado” por actores que ejercen poder, es posible introducir la cuestión, también asociada a la ideología de las buenas prácticas de gestión pública del Ingreso Medio en el Perú, de la “despolitización” de las decisiones públicas, a cargo de “técnicos de alto nivel”, tanto los involucrados en los procesos de construcción de planes de gobierno de los partidos políticos, como el personal que termina ocupando los altos cargos políticos (ministerios y viceministerios) del gobierno (frecuentemente, no son los mismos “técnicos” los que construyeron los programas y los que terminan como gobierno). Aún en la cuestión de estos actores “técnico profesionales” con incidencia en las agendas de gobierno y de cambio de políticas públicas, está el tema de la “tercerización” de los diseños de políticas a través de consultorías, así como la cuestión de la acción de grupos de sociedad civil interactuando con actores políticos para la apertura de agendas de cambio²¹. La temática de investigación sobre quienes actúan con poder y abren o cierran la agenda de políticas públicas no se restringe a los partidos políticos y, en estos términos más amplios, no ha sido aún abordada.

Lo que no cambió significativamente después de los 90, y podría expresar mucho de la “demanda” (extremadamente diversa) de “cambio” en el Estado, es la administración

¹⁹ Diversas investigaciones del IEP han desarrollado los problemas y alternativas en torno a la reforma institucional del Estado. Ver el Anexo 1 donde se encuentra un resumen de la producción del IEP sobre el Estado en sus diferentes proyectos institucionales desde 2000. Como se muestra allí, su relación con demandas sociales, sin embargo, no se ha significativamente desarrollado.

²⁰ Ver por ejemplo Grompone, Romeo, *La escisión inevitable : partidos y movimientos en el Perú actual*. Lima: IEP, 2005; y Tanaka, Martín, *Democracia sin partidos: Perú, 2000-2005. Los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Lima: IEP, 2005

²¹ Los casos más notorios son los del diseño de la descentralización, o buena parte de los cambios en educación y salud.

pública y su eficacia, que se asocian con la capacidad estatal de implementar políticas y proveer servicios. Un gobierno autoritario con mucho poder discrecional y tres gobiernos democráticos, no parecen haber logrado romper la fuerte inercia de la administración pública que tiene una extremadamente limitadas eficacia y presencia en el territorio²².

Se han realizado pocos estudios, y todos más bien puntuales, acerca del entramado de actores y sistemas al interior de la administración pública, desde un despacho ministerial hasta la ventanilla de servicios al ciudadano (escuela, posta de salud, agencia agraria, promotor de programa social), a lo largo de la cual pueden naufragar o transformarse decisiones de nuevas políticas o servicios. A ese entramado complejo se suma el hecho de que, tras la transferencia de competencias (de las más cercanas a los ciudadanos) a los gobiernos regionales, este entramado de actores cruza líneas de decisión nacionales y regionales. La suerte de caja negra de la(s) burocracia (s) en el Perú, también es una incógnita, por los escasos estudios realizados que permitan plantear los términos de un debate social sobre las capacidades de acción del Estado y su posible cambio²³.

Por otro lado, a pesar de la amplia demanda sobre cambios en la gestión cotidiana de programas y servicios del Estado, no es evidente que en el Perú de Ingreso Medio, altamente desigual y segmentado, haya un consenso sobre cómo debe cambiar el Estado. Un empleado público de baja calificación, o un maestro fruto él mismo de la mala calidad educativa, que con mucha dificultad logran mantener a su familia por encima de la línea de pobreza, probablemente se defenderán (al igual que quienes se levantaron contra el traslado de la Parada) contra el riesgo de caer en el abismo del “empleo flexible”, la “meritocracia” y la “competitividad”. Y es probable que sus vecinos, o sus proveedores de productos y servicios, los apoyen, aun cuando todos piensen que el Estado tiene que cambiar para mejorar su capacidad de controlar la delincuencia, la inseguridad vial o... cualquier otra expectativa (hacer que los precios no suban, o que los campesinos del interior progresen, o que se encarcele a los corruptos, etc.).

Una palabra aún sobre el Estado, esta vez sobre su capacidad coercitiva. El Perú de Ingreso Medio no solo organiza su agenda a través de poderes desintitucionalizados porque los sistemas de representación política están en crisis, ni solo carga una

²² La excepción son las “islas de eficiencia” del estado peruano como la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) o los organismos reguladores de servicios públicos privatizados.

²³ Investigadores del área de estudios sobre educación del IEP se cuentan entre los pocos que han empezado a estudiar la burocracia. Ver particularmente los trabajos contenidos en Montero, Carmen; González, Natalia; Uccelli, Francesca; Eguren, Mariana y De Belaunde, Carolina, *El Estado de la educación. Estudios sobre políticas, programas y burocracias del sector*. Lima: IEP, 2009. El estudio se realizó antes de que quedara totalmente definida la transferencia de las UGEL y las instituciones educativas a los gobiernos regionales.

burocracia de baja eficacia y desigual cobertura de servicios en el territorio nacional. Desde su fundación como Estado y hasta la actualidad, mantiene estructuras corporativas, altamente inerciales, prácticamente sin controles externos, totalmente ajenas a las instituciones de la democracia (elecciones, contrapesos de poder). Una de ellas, enormemente gravitante en la vida cotidiana de las personas o en la seguridad de los contratos que requiere el crecimiento económico, es el Poder Judicial.

El “recurso de amparo” de un juez puede permitir la reapertura de un lugar público clausurado por la Municipalidad por no contar con medidas de seguridad, o de una fábrica cerrada por el gobierno regional por procesar pescado en periodo de veda, u obligar al Ministerio de Interior a reincorporar policías corruptos, o al de Educación a maestros sancionados por acoso sexual... Condenas leves devuelven a las calles a traficantes de drogas, asaltantes violentos y asesinos, provocando desafección en la policía (si la “coima” la va a recibir un juez, mejor el policía se adelanta y no detiene al delincuente)²⁴. El problema número 1 identificado por los ciudadanos, su primera demanda al Estado, la causa principal de la desaprobación al Presidente Humala, es la creciente inseguridad ciudadana, pero nada parece poder remover las estructuras y el funcionamiento del Poder Judicial. Desesperantemente lento, burocrático y venal; el poder judicial se encuentra entre las instituciones que más desconfianza generan en la ciudadanía.

Semejante es el caso de la Policía Nacional, una corporación organizada a semejanza del Ejército, que define lealtades, jerarquías, sistemas de ascenso, internos, impermeables a presiones de fuera. Aún como organizaciones corporativas pueden mencionarse otras, como el sistema universitario, regido internamente por sus propios estatutos con “autonomía”, en el corazón del problema de la baja calidad de la educación superior, cuya mejora es clave para salir de la trampa del Ingreso Medio...

Cómo funcionan y se mantienen estructuras corporativas al interior del Estado Peruano, renovado por múltiples constituciones. Quiénes logran controlarlas, cómo se establecen las estructuras de poder a su interior, son preguntas centrales para orientar reformas que modernicen el Estado al ritmo del nuevo crecimiento. Las Ciencias Sociales en el Perú, a diferencia de otros países, no han incorporado aún el estudio de las corporaciones en el Estado actual.

La modernización del Estado, acorde con el crecimiento, es sin embargo, fundamental para lograr la estabilización de una situación de ingreso medio. El riesgo de baja de

²⁴ El Poder Judicial ha detenido grandes reformas: Durante el Oncenio de Leguía (1919-1930), todos los casos en que el “Patronato de la Raza Indígena”, institución creada por el Ejecutivo, establecía devolver a los indígenas tierras ilegalmente arrebatadas por terratenientes, naufragaban en el Poder Judicial. El Gobierno Militar de Velasco Alvarado, para poder llevar adelante la Reforma Agraria sin interferencia judicial, tuvo que crear un “Fuero Agrario”, por fuera de la corporación judicial.

precios internacionales de recursos naturales o su progresivo agotamiento, solo puede compensarse con diversificación y un un mercado interno creciente, ordenado e inclusivo. La falta de autoridad y de calidad del sector público atenta contra ello, y mantiene situaciones de indefinición, ilegalidad, falta de previsibilidad y corrupción (grande y pequeña) que interfiere con la necesaria transparencia de los mercados. ¿Es la “inercia” de la administración lo que resta capacidad de agencia a los actores políticos y arrastra una situación de baja legitimidad y descontento? ¿Es la persistencia de poderes corporativos lo que frena las posibilidades de reforma? ¿Es la extrema desigualdad en la capacidad de los actores sociales de ejercer poder o influencia para abrir la agenda de políticas públicas y decisiones de inversión? ¿Es la tecnificación de la política que lleva a que se tomen decisiones sin nexos con aquellos cuyas vidas serán afectadas, es decir, la falta de representación y participación de amplios sectores, lo que resta capacidad al Estado para impulsar cambios acordes con necesidades sentidas?

En cualquier caso, la modernización del Estado involucra un entramado de relaciones Estado-Sociedad nuevo que es necesario comprender.

El Programa Institucional

El Programa institucional “Estado y Sociedad en el Perú de Ingreso Medio” se desarrollará en el contexto de la conmemoración de los 50 años del IEP, fundado en pleno proceso de modernización del Perú (industrialización, urbanización, migraciones, liquidación del antiguo régimen en el campo). Un conjunto de actividades académicas convocarán investigadores nacionales y extranjeros para analizar los procesos de cambio en estos 50 años de historia nacional, así como la producción intelectual del IEP en ese periodo. Por otro lado, el IEP se ha propuesto iniciar los debates del Bicentenario de la Independencia en el Perú (1821 – 2021), ocasión también de discutir procesos de largo plazo desde la fundación de la República. Con el telón de fondo de estos dos horizontes temporales, el Programa Institucional, analizando en profundidad las últimas dos décadas colaborará con ambos procesos de discusión aportando una visión precisa sobre el momento actual, así como de sus perspectivas y de sus desafíos de cambio. Igualmente, sus análisis se enriquecerán con las miradas de más largo plazo que permitan comprender qué realmente ha cambiado y qué permanencias acompañan la historia del Perú.

Efectivamente, el Programa Estado y Sociedad en el Perú de Ingreso Medio del Instituto de Estudios Peruanos busca construir una visión actual sobre el Estado y la

Sociedad en el Perú transformado por dos décadas de ajuste estructural y liberalización de mercados y más de una de crecimiento económico sostenido. El país tiene ahora la posibilidad de erradicar la pobreza y de iniciar un proceso sostenido de desarrollo; pero que también corre el riesgo de quedar atrapado en esta situación intermedia, en una “trampa” en la cual el ingreso medio termina siendo una ilusión estadística que encubre la persistencia de antiguas taras, grandes desigualdades y la continuidad de la exclusión social y la discriminación por nuevos mecanismos. ¿Cómo aprovechar las oportunidades que presenta un país de ingreso medio? ¿Qué obstáculos son los más importantes que enfrentar?

El Programa requiere enfrentar tanto desafíos conceptuales, como la construcción y el análisis de nueva información, cualitativa y cuantitativa. Como es práctica del IEP, los productos de investigación servirán tanto para la realización de publicaciones académicas, como para la organización de discusiones de política pública en base a sus resultados.

Pero no es posible, en un horizonte de tres años, agotar el marco amplio de problemática a la que conduce el análisis de la nueva situación de Ingreso Medio y de sus perspectivas. Por ello, el IEP se propone centrar sus investigaciones en los temas en los que se intersectan la sociedad, la economía y el Estado, y que permiten tanto comprender la situación de Ingreso Medio, como la “trampa”: las dificultades para que los avances logrados produzcan una situación de mayor y más amplio bienestar, evitando, como ha sucedido en otros momentos de la historia del país de crecimientos rápidos sobre una base exportadora, el estancamiento y hasta el retroceso. Para ello, el conjunto de investigaciones se ordenará en torno a cuatro ejes que aseguren que se desarrollan las investigaciones que se requieren, al mismo tiempo que comparten preguntas y enfoques conjuntos.

Pero además, sobre la base de las lecciones aprendidas de la gestión del programa institucional en el pasado, se ha diseñado un nuevo modelo de gestión que organiza las investigaciones en tres ciclos de proyectos cuyos resultados sean acumulativos, conducidos por un Grupo de Trabajo liderado por un coordinador. El modelo de gestión del Programa Institucional se propone además desarrollar actividades que permitan a la institución reencontrar visiones descentralizadas del país a través de la renovación de lazos con instituciones e investigadores de las regiones, y que permitan también profundizar la capacidad de incidencia del IEP en Políticas Públicas.

1. Temas eje de investigación

Una nueva situación, es decir, problemas y realidades inéditas, que no se pueden entender completamente desde los paradigmas, referentes o puntos de referencia que permitían orientarse en el pasado, y una trampa. Los ejes en torno a los cuales se organizarán las investigaciones del IEP sobre el Estado y la sociedad en el Perú de Ingreso Medio en los próximos 3 años, con puntos de encuentro y elaboraciones conceptuales comunes, deben permitir tanto comprender la nueva situación del Perú, como los desafíos que enfrenta para lograr superar la situación intermedia y generar bienestar para todos en todo el territorio. La orientación por la búsqueda de las salidas de la “trampa” del Ingreso Medio y la comprensión desde diferentes aspectos de la situación actual, permitirán abrir y poner a debate las dificultades, seguro que profundas, para lograr un bienestar sostenido.

Un nuevo mapa conceptual y una ruta serán el aporte de los estudios del IEP en sus 4 ejes: a) La nueva economía política del Ingreso Medio; b) la nueva estratificación y diferenciación social y las dinámicas de relación con el Estado; c) los procesos y los actores que construyen las agendas de cambio institucional; y d) las lógicas de funcionamiento del Estado.

a) La nueva economía política en el Perú de Ingreso Medio.

El vínculo entre crecimiento económico (Economía) y reducción de la pobreza (Sociedad) a través del gasto público (Estado) centra la exploración del primer eje del Programa Institucional. Decisiones de política de cuando menos tres gobiernos han organizado la captación de recursos de los recursos que genera el crecimiento económico (régimen tributario) y los han canalizado hacia la sociedad; los órdenes de prioridades con los que se han canalizado estos recursos son decisiones con fuertes consecuencias sobre la inclusión / exclusión de sectores sociales en el dinamismo económico.

En el primer ciclo de investigación, estudios elaborados por investigadores del IEP requieren un esfuerzo que es primero descriptivo y luego analítico que, gracias a la utilización de las nuevas fuentes de información (CENAGRO, Tabla Insumo Producto) y las ya disponibles como la ENAHO o ENDES, permita analizar el grado de dependencia del crecimiento económico respecto de coyunturas internacionales y las vías del arrastre de este dinamismo sobre el conjunto de la economía y la sociedad: ¿vía ampliación de la demanda de empleo bien remunerado?, ¿vía la multiplicación de compras en el mercado interior? o vía el gasto público que capta el dinamismo de la economía a través de impuestos y lo redistribuye a través del gasto.

La mayor o menor dependencia del crecimiento económico respecto de coyunturas internacionales, la mayor o menor dependencia de los progresos en la lucha contra

la pobreza respecto del gasto público en inversión (que amplía oportunidades) o en transferencias monetarias, permitirán levantar hipótesis acerca de la sostenibilidad del crecimiento económico y de la inclusión social en el Perú.

Importa resaltar que la mayor disponibilidad de recursos del Estado se traduce también en crecientes expectativas de la población. El eje discute sus conclusiones con el siguiente, y ambos permitirán una mirada renovada de las relaciones Estado – Sociedad desde los encuentros y desencuentros entre la oferta pública y la demanda social.

b) Una nueva estructura social y nuevas dinámicas de relación con el Estado.

En teoría (y en discursos entusiastas de la prensa y algunos sectores políticos y empresariales), la estructura social en el Perú no asemejaría ya un triángulo sino, crecientemente un rombo: una pequeña cúpula de altos ingresos (de la que se habla poco), una base cada vez más pequeña –y reduciéndose- de pobres, y una enorme clase media de alrededor del 70% de la población.

La extrema diversidad de sujetos sociales al interior de esta clase media convierte esa imagen, sin embargo, en poco útil para pensar la sociedad peruana. Las investigaciones sobre este eje deberán proporcionar una discusión conceptual sobre las categorías que mejor recogen la diferenciación social en el Perú, y estudios que den cuenta de los diferentes sistemas de generación de ingresos al interior de estas “clases medias” (o “nuevas clases medias”), los referentes sociales con los que cuentan para apoyarlos (familia, generación, lugar de origen, asociación de vecinos, gremio, etc.), sus respuestas a los impulsos del crecimiento económico y el “arsenal” (tecnológico, cultural, relacional) con que cuentan para ello, así como sus estrategias de movilidad social que inducen inversiones estratégicas²⁵. Nuevas estrategias de movilidad social de pueblos tradicionalmente excluidos organizadas desde la afirmación de su diferencia étnica, y nuevas dinámicas organizativas afirmativas de identidades socialmente discriminadas importa analizar como pistas de nuevas formas de adaptación / resistencia en el contexto de economías abiertas.

²⁵ En el marco de su Programa Institucional sobre Desigualdad, el IEP encargó en 2012 a IPSOS Apoyo una encuesta de percepciones sobre movilidad social. Un marco referencial sobre movilidad social y un análisis de los principales hallazgos de la encuesta se encuentra en: Barrantes, Roxana, Morel, Jorge y Edgar Ventura, *¿El Perú avanza o los peruanos avanzamos. El estado actual de la movilidad social en el Perú*. Lima: IEP, 2012.

El eje explora, además de la diversidad de actores y estrategias, las relaciones que teje o aspira esta “nueva clase media” con el Estado y la política y el rol que esperan o requieren del Estado.

Así, el eje discute con el anterior los temas de encadenamiento de la economía y de relación entre la(s) demanda(s) social(es) y la oferta pública. Pero discute también, para una visión más amplia del Perú actual, con el siguiente eje: ¿tienen estas “nuevas clases medias” la capacidad y los medios para influir en las agendas de cambio en el país?; ¿tienen agendas compartidas?

c) *Entre la Sociedad y el Estado: Las Agendas de cambio en el Perú de Ingreso medio.*

El Perú vive el gobierno de un quinto presidente desde el inicio del ajuste estructural y liberalización de mercados. Algunos sectores se han reformado, otros no; se han creado nuevas instituciones públicas (SUNAT; PROINVERSION) y hasta nuevos ministerios: Presidencia (que desapareció), Mujer, Cultura, Ambiente e Inclusión Social; se han implementado (y también se han cancelado) muchos programas con servicios o productos a la población; se ha diseñada e implementado un proceso de descentralización del Estado... Nada –o muy poco- de estas decisiones de cambio institucional estaban contenidas en los “planes de gobierno” de los partidos que llegaron al poder, como gobierno y mayoría, o como minoría. No son habitualmente previsibles al momento en que los ciudadanos emiten un voto. En cierto modo, ello es una de las consecuencias de la “crisis del sistema de partidos”: las decisiones de política no expresan balances de representación. Pero expresan otras influencias.

El eje se propone explorar las fuentes de poder e influencia en el Perú, es decir, la manera cómo los actores sociales influyen en la construcción de una agenda de cambios institucionales o de conducción de políticas y estrategias públicas²⁶. ¿Quién tiene en el Perú la capacidad de construir agendas de cambio institucional (nuevas políticas, nuevos programas, nuevos diseños institucionales)? El tema es altamente relevante: nuevas decisiones de políticas deberán tomarse para transitar de la situación de “ingreso medio” a la de bienestar. Esas decisiones, ¿saldrán de la demanda de los actores sociales? ¿de los programas políticos que interpreten las demandas de la sociedad? ¿de las cabezas lúcidas de consultores? ¿de colectivos

²⁶ Julio Cotler ha ya iniciado una investigación sobre las relaciones actuales entre los empresarios y el Estado. El tema fue tratado por el autor en relación al período de gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000), al inicio de las reformas económicas. Ver en particular Cotler, Julio, *Los empresarios y las reformas económicas en el Perú*. Lima, IEP: 1988; y del mismo autor, *La articulación y los mecanismos de representación de las organizaciones empresariales*. Lima, IEP 1998.

de ONGs?; o no se tomarán, como no se tomaron, porque no son agenda de nadie con poder. Las investigaciones de este eje, discutirán y avanzarán sobre investigaciones previas del IEP en torno a las formas y capacidades de los movimientos sociales, los conflictos y los mecanismos institucionales de participación ciudadana para influir en las decisiones de política²⁷.

El tema abre, además a la relación entre las agendas de política y la capacidad de llevarlas adelante. La capacidad del estado, como sistema de administración, requiere analizarse y ello es el tema del siguiente eje.

d) *Una etnografía del Estado.*

El cuarto eje analiza la manera cómo las decisiones públicas se implementan: no es evidente que decisiones de política lleguen tal cual a la ventanilla de atención al ciudadano y éste reciba exactamente lo que necesita. Un entramado de mediaciones, entre niveles nacionales y descentralizados, cada uno con aparatos intermedios de decisión y ejecución, puede terminar haciendo naufragar una política pública de cambio, mediatizarla, o transformarla.

En el Perú de Ingreso Medio, con abundantes recursos públicos y capacidad de pagar altas remuneraciones en puestos de alto nivel, la composición de los actores de su aparato administrativo es compleja y se desconocen las interacciones entre intereses y lógicas a) “tecnoburocráticas” (alimentadas por el MEF), b) “técnicas” y de especialistas en gestión pública en altos mandos (que sustituyen la ausencia de cuadros políticos y, por lo general, sin contactos previos con el partido de gobierno), y c) de la vieja burocracia en mandos medios y bajos. A ello se suma el

²⁷ Los movimientos sociales y las acciones colectivas disruptivas (y hasta violentas) son también procesos que abren agendas políticas. El tema ha sido anteriormente investigado por el IEP. Véase por ejemplo, como análisis generales de los conflictos y la debilidad institucional de Estado, Grompone, Romeo, *La escisión inevitable. Partidos y movimientos en el Perú actual*. Lima: IEP, 2005; Grompone, Romeo y Martín Tanaka, *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social: las propuestas sociales en el Perú actual*. Lima: IEP, 2009. Otros estudios sobre conflictos locales y laborales se han realizado también (ver anexo 1). Una nueva colección de publicaciones del IEP, Minería y Sociedad, publica estudios, tanto de investigadores del IEP como de otras instituciones, sobre los “conflictos socio ambientales” que hoy en día ponen en riesgo el avance de las inversiones mineras. Por otro lado, la débil vía de los mecanismos institucionales de participación ciudadana para la canalización de demandas de la sociedad también ha sido objeto de investigaciones en el IEP; véase particularmente Remy, María Isabel, *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento de terreno y algunas reflexiones*. Lima: IEP, 2005; los diversos textos que conforman el volumen a cargo de Grompone, Romeo (ed), *La participación desplegada en la política y la sociedad*. Lima: IEP, 2007; o el preparado por Zárate, Patricia (ed), *Participación ciudadana y democracia. Perspectivas críticas y análisis de experiencias locales*. Lima: IEP, 2005. La participación ciudadana en el sector educación ha tenido también aportes desde los estudios reunidos en Montero, Carmen (ed), *Escuela y participación en el Perú. Temas y dilemas*. Lima: IEP, 2006.

hecho de que la gestión de la mayoría de servicios pasó a los gobiernos regionales, que al tiempo que reciben más directamente la presión de la sociedad, funcionan como pliegos de pago de remuneraciones, sin capacidad financiera para introducir nuevos profesionales que reorienten o reformen los viejos servicios.

Desde la intención de cuidar el puesto de trabajo, hasta resguardar una pequeña (o gigantesca) fuente de corrupción²⁸, una variedad de razones y relaciones con actores con poder (dinero, capacidad de acción colectiva...) en la sociedad, poco conocidas de manera sistemática, afectan o filtran los procesos desde la decisión hasta la entrega de un servicio.

El eje, espera abrir una sólida discusión sobre la “capacidad” del Estado y, hacia afuera de la “ventanilla” de servicios, reencontrar a la sociedad que se apropia, a su manera, de la oferta pública, lo que permite relanzar tanto una discusión sobre representación, como sobre las perspectivas de transitar hacia una situación de bienestar.

¿Cómo enfrentar este eje de investigación? El primer ciclo del Programa Institucional desarrollará una etnografía sobre tres campos de servicios públicos que resultan claves para que el país logre salir de la trampa del Ingreso Medio y lograr bienestar sostenible:

- El campo de la formación de las capacidades humanas para el futuro: El sector educación. El estudio del sector actualizará y completará, incluyendo la reciente transferencia a los gobiernos regionales, la investigación realizada en el Programa Institucional 2006-2007²⁹. Ello aportará el diseño de la etnografía de los demás servicios.
- El campo de la ampliación de la estructura de oportunidades para la inclusión económica de los más pobres: el sector agricultura.
- Las bases de la protección de la vida, de los intercambios y del patrimonio: la corporación judicial

El conjunto de investigaciones organizadas por ejes permitirá abrir debates sobre las nuevas relaciones estado sociedad en el Perú, sus desencuentros, los desafíos de cambio y las condiciones nuevas para la reforma de las capacidades del Estado.

2. *La gestión del Programa Institucional*

²⁸ Un estudio de la “corrupción cotidiana” de enorme interés es el de Huber, Ludwig (2008) *Romper la mano: una interpretación cultural de la corrupción*. Lima: IEP – PROETICA.

²⁹ Los resultados de la investigación fueron publicados en Montero, Carmen; González, Natalia; Uccelli, Francesca; Eguren, Mariana y De Belaunde, Carolina, *El Estado de la educación. Estudios sobre políticas, programas y burocracias del sector*. Lima: IEP, 2009

2.1. Tres ciclos de investigación liderados por el Grupo de Trabajo “Estado y Sociedad en el Perú de Ingreso Medio”

Para lograr la imagen renovada del Perú que el IEP espera producir y los debates académicos y con tomadores de decisiones públicas que espera impulsar, los investigadores del IEP que desarrollen las investigaciones formarán el Grupo de Trabajo de “Estado y Sociedad en el Perú de Ingreso Media”. Tres ciclos de proyectos, orientados por el grupo de trabajo, que permitan avances colectivos en la comprensión de las nuevas dinámicas del país, harán posible que las investigaciones se desarrollen de manera coincidente levantando preocupaciones comunes y provocando avances colectivos.

En los cuatro ejes señalados, un primer ciclo del proyecto institucional significará el desarrollo de investigaciones básicas, que planteen los nuevos términos de la relación Estado – Sociedad, reconstruyan la data básica de referencia y propongan las categorías, los enfoques y conceptos que requiere su análisis. Los investigadores del IEP que desarrollen las investigaciones, agrupados en el Grupo de Trabajo de “Estado y Sociedad en el Perú de Ingreso Medio”, construirán un marco conceptual común y una dinámica de intercambio del avance de sus investigaciones. La dinámica del Grupo de Trabajo, convocando otros investigadores del IEP, además de académicos de otras instituciones, permitirá dinamizar el debate y la capacidad de propuesta del conjunto de la institución.

Sobre esta base, dos siguientes ciclos de proyectos se abrirá a desarrollos temáticos. El Grupo de Trabajo propondrá los énfasis nuevos que convocarán a los demás investigadores del IEP a hacer propuestas de investigación para el segundo ciclo; los investigadores del primer ciclo liderarán entonces grupos de investigadores que avanzarán en la profundización de los temas. Aún un tercer ciclo de proyectos, con la misma dinámica (la determinación de lo que se requiere avanzar en base a los resultados de los ciclos anteriores) está previsto sobre los cuatro ejes prioritarios.

Por ello, el IEP espera publicar cuando menos tres libros (uno por año) que, desarrollando los ejes del proyecto, propongan a la comunidad académica y a la sociedad visiones integrales sobre las nuevas relaciones Estado – Sociedad. El último, incorporará una síntesis de la visión de Estado y Sociedad producida en tres ciclos de investigación.

Tres grandes seminarios se desarrollarán en el periodo para discutir con la comunidad académica y los actores sociales y políticos los resultados. El primero y el segundo se realizarán en regiones diferentes de Lima porque el IEP, en este programa institucional, espera trabajar conjuntamente con socios regionales.

2.2. Reencontrar lecturas descentralizadas del país

El Programa institucional puede también recuperar lo que fue una de las fortalezas institucionales del IEP de inicios del siglo XXI: su relación con académicos e instituciones de las regiones del país. Ofrecer a socios (académicos e institucionales) un espacio en nuestro programa institucional para que desarrollen investigaciones sobre algunos de los ejes, permitirá ampliar el Grupo de Trabajo del IEP con el aporte de análisis desde las regiones, con información que difícilmente se encuentra en la capital, proponer una mirada más diversa y compleja de realidades nacionales, y ofrecer a investigadores de regiones un espacio colectivo de renovación conceptual, de reflexión y de análisis.

Dos de los seminarios previstos para discutir los avances del Programa institucional se realizarán en regiones.

2.3. Profundizar la capacidad de incidencia del IEP en Políticas Públicas

El IEP, en sus 50 años, además de haber aportado al conocimiento del país, ha buscado abrir debates con actores políticos y decisores públicos. Además, en la última década, sus investigadores han sido convocados para realizar diversas consultorías, tanto para el Estado como para Cooperación Internacional, que analizan, evalúan, o diseñan políticas o intervenciones de desarrollo.

El Programa Institucional se propone aportar a la conmemoración de 50 años del IEP abriendo un espacio para que sus investigadores, utilizando las evidencias de las investigaciones y, en la medida en que sea posible, de las consultorías, preparen informes de política, muy precisos, a ser propuestos a la sociedad civil y a los actores políticos. La oportunidad de preparar estos documentos de política que sintetizan años de investigación, diagnóstico y evaluación sobre temas relevantes de la política nacional³⁰, o sobre estrategias de servicios públicos o acciones promocionales dirigidos a sectores menos favorecidos³¹, será abierta a través de concursos internos. Los informes, cortos por el público al que se dirigen y claros en sus propuestas, serán editados en formatos claros y amigables, y serán la base de discusión de reuniones

³⁰ Temas referidos a la participación ciudadana, a sistemas electorales, partidos políticos, gobiernos descentralizados, conflictos, han sido objeto de estudios y consultorías que permitirían elaborar propuestas precisas de política.

³¹ Temas asociados a desarrollo rural, programas sociales, educación o multiculturalidad han sido ampliamente trabajados en los últimos años tanto en investigaciones como en consultorías.

temáticas sobre políticas públicas. El IEP dará seguimiento a la influencia que logren estos documentos de política.

3. Actividades del Programa Institucional

Ciclos	Actividades	Actores	Gestión	Productos
1° Ciclo	Investigación	Grupo de Trabajo IEP	Selección por lista corta	1 Libro colectivo
		Investigadores regiones	Invitación	
	Debate de Investigación	Comunidad Académica, sociedad civil y actores políticos	Organizado por IEP y socios regionales	Seminario en región
			Fondo Editorial IEP	1 libro de otros autores sobre el tema
			Organizado por IEP	12 mesas verdes
	Informes de Política	Investigadores IEP	Concurso IEP	2 documentos de política pública
Debate de Política	Investigadores IEP / Actores Políticos / Sociedad Civil	Organizado por IEP	Entrevistas en medios 2 mesas verdes de políticas 6 mesas verdes de coyuntura	
2° Ciclo	Investigación	Grupo de Trabajo IEP	Concurso IEP	1 Libro colectivo
		Investigadores regiones	Invitación	
	Debate de Investigación	Comunidad Académica, sociedad civil y actores políticos	Organizado por IEP y socios regionales	Seminario en región
			Fondo Editorial IEP	1 libro de otros autores sobre el tema
			Organizado por IEP	12 mesas verdes
	Informes de Política	Investigadores IEP	Concurso IEP	2 documentos de política pública
Debate de Política	Investigadores IEP / Actores Políticos / Sociedad Civil	Organizado por IEP	Entrevistas en medios 2 mesas verdes de políticas 6 mesas verdes de coyuntura	

3° Ciclo	Investigación	Grupo de Trabajo IEP	Concurso IEP	1 Libro colectivo
		Investigadores regiones	Invitación	
	Debate de Investigación	Comunidad Académica, sociedad civil y actores políticos	Organizado por IEP y socios regionales	Seminario en Lima
			Fondo Editorial IEP	1 libro de otros autores sobre el tema
			Organizado por IEP	12 mesas verdes
	Informes de Política	Investigadores IEP	Concurso IEP	2 documentos de política pública
	Debate de Política	Investigadores IEP / Actores Políticos / Sociedad Civil	Organizado por IEP	Entrevistas en medios 2 mesas verdes de políticas 6 mesas verdes de coyuntura

Anexo: Los Programas Institucionales del IEP, la Política y el Estado*

El Estado, el poder, la política en el Perú son temas desarrollados por el IEP prácticamente desde su fundación. En los últimos 15 años, han sido motivo recurrente de las investigaciones de los Programas Institucionales del IEP. Los productos de esas investigaciones son insumos fundamentales para el esfuerzo de reconstrucción de una visión del Estado, la Sociedad y la Economía en la situación (o trampa) de Ingreso Medio a la que ha llegado el país en casi 20 años, que el IEP se propone desarrollar. A continuación, se reseñan los avances producidos desde 1996.

1. Programa Institucional de Sociología y Política 1996 - 1997

El Programa Institucional se desarrolla en un contexto de crisis de los partidos y consolidación del régimen autoritario de Fujimori que unía la recuperación de la autoridad estatal con la estabilidad económica. Cuatro estudios aportaron con miradas novedosas a la cuestión de la relación entre Sociedad y Estado.

El texto de Blondet (1998a) abre puertas a la discusión sobre el rol y perspectivas de las mujeres que comienzan a asumir cargos de autoridad con el gobierno fujimorista. El trabajo explica las diferencias según estrato socio-económico, en donde los extremos parecen acercarse: el discurso de orden y seguridad atraen a las mujeres de clase alta (tienden a tener posturas autoritarias y obsecuentes con el poder), mientras que las mujeres de sectores populares son atraídas por el fujimorismo mediante los beneficios directos que reciben de políticas sociales focalizadas. Las mujeres de clase media profesionales tienen una posición más ambigua, pero se encuentran motivadas ante la posibilidad de ampliar el espacio de participación femenina y de reivindicar sus derechos

El régimen fujimorista habría instalado los canales de ascenso de mujeres al poder, pero dentro de la verticalidad del régimen autoritario. Destaca la aceptación de esta relación por las mujeres de diferentes estratos, en la medida que advierten la posibilidad de tener beneficios en el corto plazo ('sea al modo asistencial' con grupos sociales en condiciones de pobreza, o de obtener un puesto de trabajo o privilegios). El pragmatismo sería una cualidad que se iría extendiendo en donde 'todos saldrían ganando', mientras que la democracia se interpreta como *"una suma de acciones que se concreta en resultados tangibles"*: Los beneficios inmediatos no son producto de negociaciones colectivas o de discusión sobre qué sociedad se quiere construir.

En este panorama, la autora concluye que *"se consolida así un régimen neopopulista basado en la manipulación de la atención/inclusión selectiva y segmentada, individualizada de una población dispersa y que no admite organizaciones sociales, lo cual es aceptado por el público femenino"* (pp. 22).

Grompone (1998) establece las coordenadas más amplias que permiten caracterizar al régimen fujimorista como neopopulismo, destacando el rol de la comunicación política (sea

* Elaborado a pedido del Consejo Directivo por Martín Cavero

mediante sus continuos viajes a localidades o por los *mass media*) en un contexto en que se asienta el neoliberalismo.

Luego de reconocer cómo las decisiones públicas terminan tecno-burocratizándose, al modo que se acepta como única salida viable la política neoliberal y privatizadora que ‘tendría los créditos’ de haber estabilizado la economía y el crecimiento económico, el autor se centra en el vértice (el presidente Fujimori) y sus múltiples estrategias para utilizar agentes externos e internos para consolidar su proyecto autoritario en los 90s¹.

Hacia los sectores empresariales más poderosos, el gobierno promueve un modelo primario-exportador que involucra mayor inversión extranjera en los sectores mineros y pesqueros (políticamente también apoyada por el sector financiero y de seguros). Hacia los sectores populares y empobrecidos, Fujimori construye un relación clientelar (brindando beneficios directos) al tiempo que establece un vínculo más personal (asiste a las localidades, se pone su vestimenta, y da cierto ‘reconocimiento’ a este poblador).

Este gobierno, en palabras del autor: “*Sería un neoliberalismo necesitado de este nuevo estilo populista que se vincula más con los pobres urbanos y rurales, con los informales, antes que con las clases medias y organizadas*” (pp. 13). Este neopopulismo instrumentaliza los medios de comunicación² para resaltar positivamente su imagen (banalizar noticias que afecten la imagen del presidente y exaltar resultados ‘atribuibles a la voluntad del presidente), descalificar/difamar a sus posibles adversarios políticos. Tomando en cuenta la escasa información que maneja un gran porcentaje de la población: “*El titular del ejecutivo es el único que dispone de la libertad para desarrollar un amplio margen de tareas de convencimiento y de manipulación*” (pp. 19)³.

La imagen que intenta instaurar con éxito sobre el buen gobernante y gobierno, refiere a ‘un ejecutor eficiente’ (que construye obras) que es claro y directo con sus mensajes (muy lejano de la ‘oratoria’ truculenta de los antiguos políticos). Se atiende mucho menos a las propuestas programáticas, que a las virtudes *teatralizadas* por el líder. Todo esto forma parte de un cambio global de la comunicación, a propósito de la extensión de la televisión como principal medio de comunicación (y la lógica del rating unido a la *espectacularización* de la política, convirtiendo lo irrelevante en trascendente), mientras que la prensa popular completa este panorama de banalización y desafección de la política y decisiones públicas: *se dedican a temas exclusivamente policiales, del espectáculo y deportivos, de modo que la superficialidad de la información y su tratamiento se asienta* (pp. 26).

Cotler (1998a) explora la relación de los sectores empresariales con el cambio neoliberal de los 90s en el gobierno fujimorista. Luego de explicar los sentidos comunes e intereses relativamente compartidos⁴ por este sector respecto a la política estatal (como la hostilidad frente a la clase política y el paternalismo estatal que bloqueara las posibilidades de inversión en el país, la crítica a prácticas mercantilistas pasadas y de la alta discrecionalidad del

¹ Esta situación iría de la mano con el asentamiento de una “cultura política del neoliberalismo” en donde las vías individuales se contraponen o desacreditan las colectivas, estimulando la competencia, etc.

² El control sobre las empresas de comunicación provienen de vías indirectas: deudas tributarias, concesión de líneas y avisos del Estado.

³ Afirmando la naturaleza asimétrica, selectiva y no interactiva de la comunicación de los *mass media*, señala el extremo en los cuales los medios/empresas de comunicación imponen auto-referencialmente su propia realidad como la única abierta a la recepción de los mensajes, logrando que una imagen selectiva y distorsionada se trate de presentar como la realidad.

⁴ Salvo por un sector empresarial más vinculado con producción industrial: ADEX.

presidente en materia económica), señala cómo el gobierno de Fujimori, mediante su política económica neoliberal y la pacificación del país, ganó la confianza de los empresarios (a la par que de la mayoría de la población), propiciando la 'repatriación' de capitales nacionales y mayor inversión (vía el financiamiento internacional) en el Perú⁵. Sin embargo, Fujimori mantenía una relativa distancia y autonomía respecto al sector empresarial a la par que liberizaba la economía del país. La consecuencia fue que algunos sectores empresariales lograron modernizar sus organizaciones (especialmente los sectores extractivos y financieros) y consolidarse a partir de la transnacionalización de la economía (a través de sus ventajas comparativas y/o desarrollando ventajas competitivas) mientras que otros se irían debilitando (particularmente el sector industrial).

Para el segundo gobierno fujimorista, los empresarios ejercerán presión para la ampliación de privatizaciones de los servicios públicos (sea en el sector construcción, educación, salud, etc.), la titulación y privatización de tierras agrícolas, y la reducción de los impuestos estatales denominados 'anti-técnicos'. Todo esto justificando la necesidad de mayor inversión en el país, y de representarse como agentes creadores de riqueza y promotores del bienestar colectivo⁶.

A un nivel más general, el autor añade que: *"gracias a la política gubernamental de lucha contra la pobreza, a las nuevas facilidades de financiamiento y de asistencia generada por el gobierno para atender a las micro y pequeñas empresas, los empresarios informales ocupan nichos vacantes en el mercado, sub-contratan actividades productivas y de 'services' con el sector privado y público; en tanto que los jóvenes profesionales y trabajadores calificados son solicitados y promovidos a cargos de responsabilidad por las reestructuradas empresas privadas y las que van surgiendo, como por los nuevos aparatos estatales de fiscalización y de control (pp. 17).*

Vargas (1998) introduce una temática que luego será uno de los temas fuertes del IEP: las opciones de gestión política de los gobiernos locales. El autor aborda las problemáticas alrededor de la gestión de un gobierno local en Ilo, ciudad-puerto del sur, sede de importantes intereses mineros y de pesca industrial. Señala cómo en los 90s cambian las temáticas y estilos de representación a nivel local. Mientras que en los 80s, el tejido social vinculado a gremios obreros llevó al gobierno a local dirigentes de izquierda que levantaron preocupaciones ambientales y de mejora del espacio urbano dirigido hacia las empresas extractivas⁷; en los 90s este tejido social queda desplazado (entre otras cosas, debido a la caída de la actividad extractiva y al 'cambio de época') por asociaciones de vecinos y grupos de mujeres (organizaciones de sobrevivencia, comités de salud y mayor presencia de microempresas de limpieza y comercio informal) más preocupados por obtener beneficios inmediatos. Así el autor afirma que *"se cambió el énfasis de planificación y cambio: de propuestas macro y largoplacistas, hacia propuestas más vinculadas con la vida cotidiana y a nivel local"*,

Este cuadro local se complementa con el continuo alejamiento de los gobernantes y planificadores respecto de los pobladores. Allí donde antes existían asambleas o espacios de interlocución y definición de agendas comunes, ahora los gobernantes locales comienzan a vincularse a través de la realización de obras acordadas. La población se vuelve más

⁵ Entre otras cosas, el Estado brindó garantías especiales a los grandes inversionistas y empresarios extranjeros (ante cualquier arbitrariedad del gobierno fujimorista, se encuentran protegidos por sus gobiernos, organismos y convenios internacionales).

⁶ El 71% de la clase baja inferior y el 66% de las clases medias y altas estaban de acuerdo que 'el gobierno escucha más a los grandes empresarios que a los otros sectores del país'.

⁷ El gobierno de Izquierda Unida en Ilo había impulsado procesos de participación ciudadana abriendo espacio a los gremios.

pragmática y afirma su posición 'anti-partidaria' (en donde la política es vista como un juego sucio que divide a la gente), por lo que optan por vías más rentables (que los beneficien directa e inmediatamente).

En este contexto, concluye, *"las ONG se están convirtiendo en instituciones mediadoras, entre el Estado y la demanda de los sectores populares, entre las organizaciones internacionales y necesidades locales: son nuevos intermediarios ente los desposeídos y el poder, especialmente para la provisión de obras o proyectos de desarrollo"*. De este modo, las relaciones particulares con estos intermediarios (sea ONG o autoridad) se vuelve más rentable que una participación conflictiva y desgastante en política y discusiones de largo plazo.

2. Programa Institucional de Sociología y Política 1998 - 1999

El programa institucional se enmarca en la preocupación ante la consolidación de un régimen autoritario y la búsqueda de posibles alternativas que conduzcan hacia el establecimiento de reglas y procedimientos democráticos, y aporta a la discusión sobre qué factores y condiciones impulsan a distintos actores a abrir agendas democráticas.

Impulsos democratizantes no vendrían del lado de las mujeres. Blondet (1998b, basada en una encuesta elaborada por el IEP y aplicada por IMASEN) destaca que una mayor parte de la población acepta y aprueba la participación de la mujer en política (basada en una encuesta, afirma que habría un 30% que todavía se resiste a la entrada de la mujer en la política). Incluso, una mayoría tendría una imagen positiva del quehacer político de la mujer (menos autoritaria, se preocupa más por los pobres, son mejores administradoras) en un contexto en donde se califica popularmente a la política como "sucias", desleal, indigna, corrupta y sin principios. Además, para la mayoría de personas, es mejor que quien lo represente sea alguien *'de éxito y que haya salido desde abajo'*, así como alguien que tengan conocimientos.

Blondet (1999), siguiendo la línea de su trabajo anterior sobre mujeres que asumen cargos de poder estatal o dirigenal alineadas con el régimen fujimorista, explica con mayor detalle los factores que llevan a ciertos sectores de mujeres a dar su apoyo al régimen fujimorista. Resalta la estrategia del gobierno fujimorista para *'incorporar selectivamente'* a un sector del *"amplio número de mujeres que habían perdido el miedo al poder, dispuestas a ensayar"*.

Bajo este rubro entraban desde mujeres de clase media, educadas y con experiencia profesional, al lado de miles de mujeres populares organizadas, con experiencia como dirigentes de sus bases. Las primeras buscan obtener cargos de poder y fuentes de trabajo, al tiempo que desarrollan expectativas de liderar cambios en un escenario político desregulado. Del otro lado, se encuentran cientos de miles de mujeres clientelizadas que están a su vez dispuestas a continuar apoyando al presidente, en tanto les asegura cuestiones tan concretas como apoyo alimentario, ropa o escuelas, así como bienes tan difusos como autoridad, orden y estabilidad.

Así, abre la discusión a nuevos tipos de relación del Estado con grupos organizados de forma clientelar que permitirían tener *'bolsones de apoyo'* relativamente fijos, y que por tanto dificultarían salidas democráticas.

Por su parte, Cotler (1998b) profundiza el conocimiento sobre la composición de las organizaciones empresariales y sus posturas frente al gobierno fujimorista. Estos actores resultan *'claves'* en la medida que poseen un fuerte peso económico que les permite tener cierto nivel de presión sobre el gobierno y sus decisiones. Sin embargo, explica que existen

diversos grupos empresariales que según su mayor homogeneidad de composición y su peso en la dinámica económica nacional, tienen mayor 'escucha' o 'trato privilegiado' con el gobierno y refuerzan su interés por una política neoliberal (caso contrario de los gremios menos integrados, que proponen defender el mercado interno). .

En la cima se encontrarían las más grandes e importantes empresas financieras, las de servicios públicos, las exportadoras de materias primas y de manufacturas, las importadoras de insumos y bienes de capital que, en su conjunto, son cruciales para el desempeño fiscal y para la dinámica económica del país. En concreto, serían: ASBACN, AFP, COMEX (exportadores e importadores), y SNMPE (minería, petróleo y energía). Su influencia no solo radica en mecanismos de presión, sino en el hecho de que *las autoridades y funcionarios públicos encargados del manejo económico provengan, muchas veces, de estos sectores de actividad* (pp. 18). En otras palabras, *"tienen acceso privilegiado a las más altas instancias gubernamentales, con las que tratan de manera discreta las cuestiones de interés sectorial y general"* (pp.19).

En una instancia menor y con escasa influencia en el gobierno se encontraría ADEX (Asociación de Exportadores), Cámara Peruana de Construcción (CAPECO), la SNI (de industrias) y la Sociedad Nacional de Pesquería. Por esta razón, estos sectores se ven precisados a lograr la atención gubernamental mediante su aparición en los medios masivos criticando al gobierno a fin de movilizar la opinión pública. Este sería su más efectivo mecanismo de presión a los funcionarios estatales. Finalmente, las PYMES no tendrían mayor influencia en el gobierno, en tanto no tienen mayor importancia económica debido a su desarticulación y extrema dispersión (aun cuando su participación en la composición del PBI fluctúa entre 35% y 42%)⁸. Sin embargo, por la importancia política de la numerosa población involucrada en ellas, (en especial en momentos electorales), el gobierno y otros agentes buscan ganar su apoyo a cambio de ciertos beneficios, hecho que los dirigentes micro empresariales no desaprovechan.

Lo descrito anteriormente, le permite al autor concluir que:

"...en los 90s, mientras se efectuaba una fuerte concentración de poder a nivel estatal, un debilitamiento y dispersión de la sociedad civil no empresarial y de los partidos políticos, el empresariado 'grande' ganaba mayores niveles de asociación y fortalecimiento (frente al de las PYMES); todo lo cual favorecía a una alianza fuerte entre estos sectores, en la medida que sigan un consenso mínimo para solidificar sus posiciones y aumentar sus complicidades".

Es decir, de mantenerse esta tendencia los propios actores económicos de mayor peso en el país dificultarían una transición democrática. Otros tendrían que ser los factores desencadenantes y de mayor fuerza para que un giro democrático tenga viabilidad.

Vargas (1999) explica el cambio notable en lo 90s respecto a los grupos que disputan el poder, en especial aquellos que asumirían cargos a nivel local. Destaca el creciente éxito de movimientos independientes en los 90s, que terminan por ganar cargos de poder no sólo en pueblos pequeños sino también en las principales ciudades del país. Según el autor, esto daba el mensaje de que *no era necesario militar en una organización política para acceder a cargos*

⁸ Esto se comprende puesto que intervienen mayormente en el comercio minorista (66%), en reparaciones mecánicas e industriales (11%) y en hoteles y restaurantes (10%). Así, las PYMES no tienen presencia significativa en los sectores económicos claves.

públicos mediante elecciones. A lo que añade: “Con el desprestigio de los partidos y habiendo ganado cierto vínculo y reconocimiento local, los independientes se aventuran solos, confiados en su propia capacidad de convocatoria”.

En base a 3 estudios de caso (Cusco, Trujillo y Arequipa), muestra que estos movimientos independientes no tienen mayor articulación con otros espacios o movimientos, sus liderazgos abrazan lo pragmático y coyuntural⁹, e intentan no distanciarse del partido de gobierno en la medida que dependen del gobierno central para ‘obtener apoyo’ (realizar obras) y por tanto obtener reconocimiento a nivel local¹⁰. Además, el autor afirma que:

“Muchos de los nuevos independientes que ganaron elecciones en 1998, habían sido anteriormente alcaldes, regidores o dirigentes locales, por lo que estaban acostumbrados a tomar decisiones con considerable margen de discrecionalidad debido a que las estructuras y normas partidarias funcionaban ‘de arriba hacia abajo’, verticalmente, a nivel de las direcciones centrales”¹¹.

Todo esto ya iba mostrando la dificultad para el surgimiento de fuerzas opositoras críticas al gobierno fujimorista desde la esfera política y municipal. Incluso cuando la población se tornaba crítica con el gobierno central, estos alcaldes evitaban tener ‘conflictos’ con el presidente en un contexto en que muchas obras o ‘apoyos’ eran dirigidos desde el Ministerio de la Presidencia. Su incapacidad y desinterés por construir alianzas más allá de sus intereses localistas y particulares, los hacían vulnerables a las estrategias de cooptación y presión desde el Estado central.

Finalmente, Cotler y Grompone (2000) exploran los factores institucionales y políticos que permitieron, primero, la consolidación del régimen autoritario fujimorista y, luego, su posterior desplome. Cotler destaca el rol de poderes fácticos internacionales, de las fuerzas armadas y de parte del sector empresarial que inicialmente ven con desconfianza al outsider Presidente, así como la cooptación de sectores populares, empobrecidos por las políticas de ajuste estructural, e incorporados subordinadamente a través de políticas focalizadas de atención a la pobreza.

3. Programa de Sociología y Política 2000 - 2002: Descentralización, desarrollo y democracia en el Perú

El programa institucional se define al inicio de la transición democrática, en medio de la cual se toman las primeras medidas hacia la descentralización. Estudios del IEP abren la discusión sobre las potencialidades, pero también los posibles riesgos de una política de descentralización a la luz de los nuevos escenarios locales y nacionales en el país.

⁹ Bajo esta lectura: “No se puede hablar de Movimiento Regional, sino de un conjunto de núcleos y movimientos locales que se han articulado y buscado posibilidades de ser y ejercer gobierno en sus respectivos espacios”.

¹⁰ Según un periodista local: “La población está acostumbrada a evaluar sus autoridades de acuerdo a las obras tangibles, que tienen que ver con el arreglo de la plaza de armas y el mejoramiento de la infraestructura de armas (en un distrito por lozas deportivas)”.

¹¹ El autor explica que esta lógica también incluía a los movimientos políticos nacionales surgidos en las elecciones de 1995, Vamos Vecino y Somos Perú: una cúpula no elegida democráticamente hace y deshace al interior de la organización, quieren ser representativos a nivel nacional manteniendo esa estructura política centralizada, captan líderes local con prescindencia de cualquier ideología –se fijaban primero si ‘eran personalidades importantes’ y si su nivel de aprobación en encuestas previas’ (y mejor si son amigos-parientes como en el caso de Somos Perú).

Grompone (2002) problematiza las visiones comunes entre los impulsores de la descentralización, basándose en entrevistas y textos nacionales como internacionales. En particular, se centra a nivel regional para discutir los supuestos beneficios e ideales de la descentralización: advierte que más allá de los deseos, no existe un cómo (los mecanismos) para lograr un desarrollo regional teniendo en cuenta factores políticos y sociales.

Resalta la heterogeneidad regional (desde las diferentes productividades y nivel de recursos que puede captar este gobierno), la debilidad de las elites a nivel local, la fragmentación social, la falta de capacidades humanas en gestión y elaboración de proyectos, la ausencia de una clase política provinciana involucrada en estrategias de desarrollo y planes regionales que no surjan de la urgencia y de la improvisación, así como los escasos o nulos mecanismos eficaces de gestión en la ejecución de proyectos y una efectiva rendición de cuentas. Todas estas consideraciones llaman la atención respecto a la necesidad de vincular este proceso de descentralización con otras reformas de más largo plazo (como la reforma del Estado) y de la introducción de otros incentivos que fomente los marcos institucionales y políticos que conduzcan a los deseos democráticos que justificarían la descentralización¹².

Tanaka (2002) revisa el periodo fujimorista tratando de centrar su análisis en los espacios regionales. Comenta que luego del periodo de ascenso de Fujimori (1992-1996), este tuvo una caída importante que en 1997 abrió espacios políticos y sociales de crítica al gobierno y de alternativas políticas, así como de iniciativas autónomas de construcción de propuestas de gestión y desarrollo. Sin embargo, afirma que todas iniciativas fueron muy débiles frente a las estrategias de control y cooptación del fujimorismo. De esta manera, explica que el impulso descentralista no viene desde las propias fuerzas locales o regionales sino “desde arriba”. En tanto Lima y los espacios rurales se definían como bolsones de apoyo fujimorista, los partidos políticos habrían buscado legitimidad y respaldo en los espacios urbanos regionales o provinciales.

El autor detalla las debilidades del gobierno de Toledo para hacer efectiva la descentralización regional, cuya formulación termina cediendo paso a intereses partidarios. Finalmente, las expectativas anteriormente generadas por la transición han propiciado la reacción a nivel regional de movimientos de protesta. El autor concluye preocupado por las implicancias de este proceso ajetreado de la descentralización en un contexto de debilidad de partidos que puede acentuar más la fragmentación del sistema político.

Mención aparte merece el texto de Tanaka y Trivelli (2002) que regresa a la problemática de la utilización de los programas sociales focalizados como maquinaria política y clientelar. Los autores muestran que esta política, claramente insuficiente dada la magnitud del fenómeno de la pobreza (en especial en el mundo rural), se dio de forma descoordinada por lo que se produjeron superposiciones, los criterios de focalización no tuvieron en cuenta la heterogeneidad de las necesidades y características de las familias pobres, los programas tuvieron amplio margen *para el desarrollo de prácticas clientelares por parte de autoridades* y se produjeron sesgos a favor de la población con mayor capacidad de acción colectiva, lo cual marginaba a quienes más necesitaban de estos apoyos inmediatos..

¹² Entre otros factores problemáticos, también añade la debilidad de las organizaciones sociales, la desconfianza en la política y la desafección ciudadana, la escasa vinculación de los centros de enseñanza superior de provincia con la apuesta por definir alternativas consistentes para sus sociedades regionales, etc.

En base a esta experiencia y en el contexto de descentralización, los autores recomiendan la implementación de estos programas teniendo en cuenta el fomento de prácticas de vigilancia o rendición de cuentas que impliquen una participación activa y crítica por parte de la población local para evitar el clientelismo y los sesgos a nivel de los beneficios repartidos.

Grompone (2004) comienza discutiendo las principales formas de entender la descentralización y la participación por sus impulsores y defensores, basado en la revisión de ciertas experiencias locales. El autor resulta consternado por la creciente pérdida de referentes para describir las sociedades locales, así como del propio funcionamiento del Estado. En la reflexión del autor, estos dos factores serían claves para conocer 'qué terreno estamos pisando' y cuáles son las implicancias de optar por una postura (y su traducción en políticas) u otra.

Por ejemplo, destaca la falta de descripción de quiénes son los que participan en política y por qué tienen capacidad de convocatoria (aun cuando tienen posturas distantes de las participacionistas), lo cual abre puerta a la discusión de qué mecanismos sociales y criterios políticos se manejan a nivel local que se sobreponen a discursos a favor de la participación por su utilidad aparente o efectiva. En este punto afirma que una mirada normativa sobre la actuación de estos políticos y de las formas clientelares a las que recurren, obstruyen el camino de la comprensión y de optar por alternativas más adecuadas y efectivas para formar sociedades más democráticas.

La preocupación local y 'participacionista' olvidaría, desde el punto de vista del autor, que un orden democrático se sustenta en relaciones de autonomía y complementariedad entre organizaciones políticas (partidos políticos) y la sociedad civil (asociaciones, organizaciones sociales de base, gremios, confederaciones, etc.).

Grompone (2005a) explica el abrupto periodo de conflictividad del gobierno del Toledo explicando los cambios políticos surgidos durante el periodo fujimorista y que hasta el momento parecen no haber tenido un cambio direccional: la pérdida de referentes programáticos y de organizaciones representativas de amplia convocatoria, la crisis de los partidos y el desgaste de los gremios (a propósito de las propias medidas legislativas aplicadas por el Estado, como la flexibilización laboral), la emergencia y consolidación de un nuevo tipo de dirigente más pragmático que asume el rol de operador político sin adscripciones y lealtades fijas, salvo con su propio interés de obtener mayores réditos políticos y económicos. Mientras que a nivel local, la política queda en manos de caudillos o jefes locales, la Gran Política estaría a cargo de élites políticas (aunque débiles) y tecnócratas neoliberales.

Peor aún, el gobierno toledista de fuerte raigambre caudillista, manejaría una agresiva política clientelar que establece vínculos relativamente frágiles, en la medida que esta organización partidaria carece de operadores leales y con fuerte presencia de partidarios en el diverso territorio nacional (la ausencia de cuadros intermedios). Esta relativa soledad se exagera dada la política personalista de Toledo que se abigarraba a la idea de no compartir el poder, al tiempo que se escudaba en el sostenido crecimiento económico, su alianza con sectores empresariales y de mantener el apoyo de organismos internacionales. A contracorriente de su estrategia, buena parte de los pobladores que lo habían llevado a palacio de gobierno mediante su voto, se sentirían poco representados.

La poca capacidad de negociación, de un staff de operadores políticas y de 'ceder' en ciertas políticas económicas que avizorarían cierta resistencia, llevó al desencadenamiento de fuertes conflictos que irían restando la legitimidad del presidente. Las respuestas siempre llegarían de forma tardía, estableciendo siempre mecanismos ad hoc, antes que institucionalizando

medidas de prevención o conducción de los conflictos desde fases no violentas. Sin embargo, desde el lado de estos nuevos movimientos, tampoco existen tendencias de articulación y de voluntad por discutir problemáticas de largo plazo, a lo sumo son movilizaciones impulsadas por un efecto de resistencia antes que propositiva, de carácter local y particular, antes que nacional y público.

4. Programa Institucional "La descentralización como reforma integradora: desafíos para una institucionalidad democrática" (2002-2005)

El programa 2002-2005 profundiza los análisis sobre la descentralización, ahora en curso, así como sobre un acompañante de las políticas descentralistas: la participación ciudadana. Preocupados por los posibles efectos negativos de la descentralización sobre la ya crítica situación de los partidos políticos y de la sociedad civil, este programa incitaba el estudio de las reformas en curso y una reflexión sobre las condiciones que pudieran permitir mejorar el desempeño de las autoridades a nivel local y la integración a nivel nacional.

Gonzales de Olarte (2004) explica la fuerte tradición centralista en el Perú en materia económico-productiva y fiscal. Muestra que los recursos generados en los territorios regionales son insuficientes para generar un desarrollo regional, dado la concentración de la economía¹³, del Estado y de la recaudación en Lima¹⁴. Todo esto exigiría la generación de mecanismos de compensación.

El autor establece una tipología de regiones regionalización según su importancia económica y sus niveles de productividad. Ella le permite mostrar cómo la concentración económica tiende a reproducir la desigualdad ante la falta de una fuerte política descentralista en materia de compensación: *"las regiones poco productivas o con pocos recursos naturales y capital físico tienen bases tributarias muy débiles, insuficientes para proveer los bienes y servicios públicos que en promedio debería recibir cada ciudadano"*. A esto se añade una estructura tributaria que da mayor peso a los impuestos indirectos (como el IGV o selectivo al consumo) que a los directos (sobre las remuneraciones).

En referencia a la centralización fiscal, el autor señala que ha mostrado cuatro tipo de problemas: **1)** la excesiva concentración de la recaudación de tributos en el gobierno central, **2)** la desconexión entre la generación territorial del impuesto y la recaudación, que hace que la mayor parte de los impuestos se cobre en Lima, pese a que la producción, rentas e ingresos se generan en todos los departamentos y provincias, **3)** excesiva concentración de competencias o funciones, **4)** debilidad de los gobiernos locales.

¹³ Por ejemplo, Lima tiene un PBI per cápita de 3, 255 dólares, mientras que el de Amazonas y Apurímac solo llega a 617 y 664 dólares respectivamente. El capital físico se encuentra concentrado en Lima-Callao, donde está la mayor parte de la infraestructura industrial, el mayor consumo energético, la infraestructura urbana (edificios, casas, pistas y parques), y donde además se concentra la tecnología más moderna del país. Además, "un análisis de convergencia efectuado indicó que en los últimos 30 años, cuando el Perú creció económicamente, el centro lo hizo más rápidamente que la periferia, de modo que la brecha entre ambos se amplía en periodos de bonanza económica".

¹⁴ A inicios del siglo XXI el gobierno central cobraba el 94% de los tributos, mientras que los gobiernos locales solo recaudaban el 6% restante. Incluso, luego de las transferencias, el gobierno central retenía el 87.3 % del presupuestos, mientras que los gobierno locales solo captaban el 12.7%. A esto se añadía la baja recaudación del Perú en comparación con otros países latinoamericanos.

En consecuencia, el autor concluye que el sistema tributario peruano es regresivo (por basarse en los impuestos indirectos), está centralizado en el gobierno central, y la recaudación se concentra en Lima. Finalmente añade que:

“Este sistema no es equitativo y la centralización no sirve para reducir las desigualdades, sino todo lo contrario. En consecuencia, una propuesta integral de descentralización tributaria debería incluir elementos de equidad, además de la transferencia de capacidades de recaudación a los gobiernos regionales y locales” (pp. 158).

Desde la dimensión propiamente política y partidaria, Tanaka (2005) hace una revisión de la dinámica de los grupos políticos durante el régimen toledista, sosteniendo que el sistema no tendría un carácter cerrado y excluyente (hipótesis generalizada para explicar la desafección política y partidaria), sino que el problema sería la propia debilidad de los partidos existentes y la inexistencia de un sistema de partidos. A su modo de ver, la caída del régimen fujimorista (del vértice) habría abierto el sistema político hacia formas de competencia política más igualitarias, en donde la preocupación podría enfocarse en los pesos y contrapesos de los actores políticos en juego. La segunda parte de su texto se dedica a discutir las propuestas descentralistas y de tono participacionista, para proponer finalmente que la vía más adecuada sería la implementación de leyes dedicadas a fortalecer los partidos políticos, mientras que su legitimidad política vendría de la mano con sus buenos desempeños en cargos de gobierno.

En el marco del proyecto Institucional se abre una línea de estudios, compartidos incluso con académicos de las regiones, sobre la participación ciudadana. Grompone (2005b) hace una revisión crítica sobre las nociones de participación y representación que preponderan en los impulsores de iniciativas ‘participativas’. Principalmente, destaca la necesidad de entender ambas nociones como complementarias antes que excluyentes u opuestas, explicando que en ambas nociones existen efectos positivos y negativos, y que cada una responde a problemáticas distintas o responde de diferente manera a problemáticas compartidas. Por poner un ejemplo, la necesidad de la representación ante cambios imprevisibles y que requieren toma de decisiones rápidas frente a problemáticas complejas: una mirada centrada en la participación poco podría responder a esta problemática particular.

Además, esta revisión se realiza desde distintas esferas de participación (como la del trabajo, la electoral, planificación local, etc.) y situándolas en diferentes contextos, sea desde distritos rurales hasta mega-ciudades.

Explicar los cambios ocurridos en el Perú y el mundo respecto a la representación, hacen ver al autor la paradójica situación en que los discursos de reformas se concentra en la participación, olvidando la necesidad de una igual preocupación por mejorar la representación. Peor aún, advierte la contradictoria tendencia de los ‘participacionistas’ a asumir los consensos como dados y en base a generalidades, lo cual aleja el establecimiento de una participación significativa sobre temas de gran importancia y siempre conflictivos. En palabras del autor: *“Predominan entonces, discursos normativos acerca de lo que debiera ser y lo que debería hacerse, que limitan o clausuran los espacios de deliberación”* (Grompone 2005b pp. 16). Asimismo, el autor resalta la importancia de asumir la democracia en su expresión pluralista, en donde el consenso sea asumido como consecuencia de un largo y trabajoso proceso de acuerdos.

Por su parte, Asensio (2005) hace un estudio principalmente cuantitativo sobre dos tipos de experiencias de participación local: participación vecinal y de concertación institucional. Sobre estos últimos, destaca problemas vinculados con el desgaste de la participación debido al excesivo tecnicismo de estas instancias, así como de los escasos resultados inmediatos que comprometen (salvo las que tratan de temas productivos). Sobre la participación vecinal

existen problemas de continuidad debido a la actitud indiferente del alcalde por impulsar esta participación, así como del recelo de actores estatales (como la policía y el poder judicial, frente a rondas urbanas o juntas vecinales) por compartir estas funciones. El estudio, por su carácter cuantitativo y más general, no llega a profundizar sobre las dinámicas locales entre autoridades y la heterogénea población que explicarían el mayor o menor éxito de estas experiencias participativas.

Remy (2005) analiza cuatro tipos de participación ciudadana según el objetivo de su participación (negociación/diálogo o la exigencia innegociable a las autoridades de que tome una decisión –por ejemplo, la anulación de una ley) y la conducción de esta participación por vías institucionales (mecanismos formalizados por leyes o normas) o no.

Respecto a las medidas legales que obligan una decisión (léase revocatorias, remoción de un funcionario, iniciativas legislativas, anulación de una ley, etc.) la autora señala el alto costo para llevar a cabo estas medidas (porque implican la recolección de firmas en alto porcentaje, así como exigen organizaciones fuertes y con recursos de movilización) redundando en que las organizaciones sociales opten por vías más directas como la toma de calles y protestas en general (excepto en casos de comunidades pequeñas y pobres, en donde aplican sobretodo la revocatoria).

La participación ‘por invitación’ por parte de las autoridades tampoco conduce, necesariamente, a la disminución de acciones ‘por afuera de la ley’ para resolver conflictos. En tanto estos mecanismos están sujetos a una alta discrecionalidad de las autoridades respecto a quiénes son convocados, los temas a consultar y los resultados de estas consultas, sectores potencialmente conflictivos quedan fuera de estos ámbitos. Estos grupos relativamente representativos optan por el *lobbying* o la protesta violenta ante agendas significativamente conflictivas.

Bajo la misma preocupación, la autora revisa por un lado, los vacíos o confusiones del nuevo marco legal que impulsa la participación a nivel subnacional (Presupuesto Participativo, CCL y CCR) y, por otro lado, la excesiva normatividad que termina siendo una ‘camisa de fuerza’ para alternativas más adecuadas a los contextos locales y heterogéneos municipales. Además, el *alcaldismo* local, el carácter no vinculante del proceso, y otros factores que bloquean el nivel de participación de la población en todo el proceso participativo, revertirían en abrir campo a la problemática que precisamente intentaban eliminar este nuevo marco legal: conflictos que no encuentran vías legales de solución.

Al igual que Grompone, Remy advierte la necesidad de que la preocupación por la participación no nuble la preocupación igual o mayormente importante por la representación política, la necesidad de reformas en la administración pública, en la administración de justicia, en el Congreso o en el sistema de partidos políticos. Todo esto en general, requiere de organizaciones sociales fuertes y estables que en la realidad no se tiene, pero que, irónicamente, se suponen al momento de realizar las diferentes propuestas legislativas ‘progresistas’.

En el artículo de Grompone (2007) se siguen las mismas pistas para comprender la debilidad de estos mecanismos participativos, en donde resalta que difícilmente una entidad con pocas atribuciones logre mayor vigencia. Entre otros factores disuasivos, destaca: su carácter no vinculante, los altos costos de participación sobretodo en contextos de pobreza rural, el desinterés del alcalde por promoverlos en la medida que prioriza su nivel de discrecionalidad, la poca información o ‘formación’ de los participantes para competir con los técnicos y autoridades locales, etc.

En una perspectiva más amplia, el autor revisa las últimas décadas de la participación en el Perú, afirmando que en general, uno puede evidenciar una participación impulsada y controlada por el Estado más que fruto de la presión social que llega a ascender hasta los mismos niveles de decisión del Estado. Todo lo cual vuelve sobre la desigualdad de los actores que asumen cargos estatales (desde el alcaldismo y presidencialismo) frente a los actores locales, cuya dinámica conflictiva también se ve cruzada por la participación de poderes fácticos y la usual recurrencia a vías violentas. El autor termina reflexionando sobre las bases sociales y sujetos políticos que podrían conducir a una participación 'fuerte'.

Francke (2007) compara dos lógicas de participación estructuralmente distintas: los programas alimentarios y el sector salud. Mientras que el primero estaría caracterizado por ser focalizado e implica beneficios inmediatos, el segundo brinda un servicio de carácter universal y la participación se da a un nivel de propuestas que van más allá del corto plazo. Participar en el primer mecanismo implica pertenecer a una organización social de escasos recursos y usualmente está atravesado por relaciones clientelares, siendo utilizado por la autoridades de turno para lograr beneficios privados. El segundo suele involucrar más a profesionales y está impulsado por ONGs y organismos internacionales vinculados a políticas más sectoriales, asumiendo la forma de 'participación por invitación'. El autor comparte la advertencia de Grompone (2007) por entender los procesos participativos en relación a la forma en que el Estado abre y controla estas vías de participación.

Remy (2007) retoma esta problemática desde el análisis de instancias de concertación abiertas durante el gobierno de Toledo, adoptando una mirada que da importancia al modo en que el Estado mantiene atribuciones y conduce estas instancias de participación. De allí que refiera a la idea de corporativismo, pero que a diferencia del corporativismo fascista, estatista o del neo-corporativismo europeo, este involucra lazos difusos con la sociedad en donde, paradójicamente, existe muy poca 'inclusión' de organizaciones representativas y se restringe a:

"espacios limitados de elites sociales, sin siquiera pretensión de representatividad, que parecen asumir que 'el interés general surge de la interacción de experiencias profesionales y personalidades con buen sentido,... antes que la negociación de intereses diversos en la sociedad'" (Remy 2007, pp. 143).

De tal modo, no existen relaciones verticales y orgánicas con amplias bases sociales, pero lo que sí comparten es el manejo discrecional del Estado para excluir puntos de agenda conflictivos en estos espacios o incluso que las autoridades opten medidas que se opongan a lo concertado en estos espacios. La relación desigual e instrumental que lidera el Estado sería el factor común.

5. Programa "Limitaciones y paradojas de la reforma institucional en el Perú: las relaciones Estado - sociedad y los problemas de exclusión" (2002-2005)

Este programa institucional se centra en discutir las consecuencias que han tenido las políticas de reforma institucional y apertura democrática puestas en práctica en los últimos años. Continúa su interés por comprender los conflictos sociales y las razones que explican el nivel de intensidad y violentidad que logran, preocupándose por los problemas de representación y representatividad en la sociedad peruana.

Wiener (2009) estudia el caso de un conflicto en Asillo en el departamento de Puno y se pregunta por los factores que hacen explotar el conflicto. En primer lugar, resalta el estilo

de gobierno que practica un alcalde que ha sido elegido con menos de un tercio de los votos: poca capacidad para negociar con los grupos que estaban en su contra (lo cual se explicarían en parte por su inexperiencia política, pero también por una disposición autoritaria), una forma patrimonialista de gobernar como propietario de un cargo sobre el cual no se sentía obligado a dar explicaciones. Al igual que en Ilave, la población tenía poco conocimiento sobre los mecanismos o salidas legales frente a una mala gestión municipal, por lo que depende de actores clave que tengan este conocimiento y contactos que movilicen las acciones legales exigidas.

Como en otras ocasiones, la respuesta del Estado es tardía, lenta y con pocas garantías. La única vía que encuentra la población es actuar directamente tomando el local o haciendo presión para que, en este caso, la Contraloría General responda publicando el informe sobre los indicios de corrupción en el gobierno. Otro factor que colabora con el conflicto es la falta de referentes o apoyos de este alcalde en este contexto, tanto así que incluso sus excompañeros de lista rápidamente apoyarían los pedidos de destitución del alcalde (la lista habría sido elaborada rápidamente si mayores compromisos ni conocimiento entre los propios participantes de esta lista política). Asimismo, que se extienda la crítica hacia su gobierno devino en parte por el incumplimiento del pacto que habría hecho con uno de los lugares más poblados en el distrito (alrededor de la electrificación), lo cual se relaciona con 'sus manejos' internos y desconocimiento para maniobrar el uso legal (o ilegal como luego la contraloría afirmaría) de los recursos y salvaguardar una proporción de esta para cumplir tempranamente con su compromiso pactado.

La actitud intransigente del alcalde y su férrea defensa¹⁵ para evitar ser destituido y consecuentemente juzgado por corrupción llevan a que las situaciones lleven a situaciones extremas, hasta que finalmente la Contraloría publica en informe en un contexto de particular presión debido a los recientes sucesos en Ilave que condujeron a la muerte de su alcalde.

Vargas (2009) estudia un conflicto de carácter nacional desde el ámbito departamental de Ayacucho, que invoca a los sindicatos de maestros a protestar contra las medidas legislativas estatales que atentaría contra su estabilidad laboral y la gratuidad de la enseñanza (vía la privatización de la educación).

El autor encuentra un *“magisterio heterogéneo, en tanto estructura compleja de movilización, con disputas entre facciones que compiten por recursos y legitimidad ante – y en contra- el Estado, y que, en determinado momento, concita niveles de movilización que exceden su propia capacidad de dirigirla”* (Vargas 2009, pp. 249).

Heterogéneo también en sus formas de intermediación con el Estado, unos más dialogantes y otros más intransigentes. Sin embargo, esta heterogeneidad que afectará el nivel de movilización y acuerdo con el Estado, tendrá fuera de ellos el factor clave de la polarización de las posiciones. En tanto su afiliación a ciertos sectores de izquierda y otros de extrema izquierda, serían rápidamente anulados como interlocutores por partes de autoridades nacionales, de forma que se agudiza más el conflicto. El poco conocimiento de estas realidades locales y los fuertes prejuicios jugados para ganar legitimidad nacional, hacen de las autoridades nacionales agentes provocadores que hacen primar la lógica de la confrontación frente a maestros que cargan con experiencias negativas de relación y exclusión ante al Estado central.

¹⁵ Al punto en que se denunció

En ausencia de partidos políticos que intermedien estos conflictos, y con dirigencias con poca capacidad de negociación (pues no participan en los espacios de CCR y el NER) el conflicto tendrá solución solo luego de enfrentamientos y movilizaciones violentas.

Haciendo un repaso de estas experiencias conflictivas, Grompone y Tanaka (2009) explican que las protestas son, principalmente de carácter local y fragmentada, al tiempo que los ciudadanos enfrentan graves problemas de acción colectiva en el nivel de base. Estas protestas se impulsarían por 'lógicas anti-sistema y de confrontación', serían desideologizadas y pragmáticas, sostenidas por estructuras de movilización, redes organizativas heredadas de diversas tradiciones políticas (APRA, izquierda, fujimorismo, ONGs, iglesias y otros).

La desarticulación horizontal y vertical¹⁶, condiciona que las protestas asuman la forma de 'estallidos' esporádicos (los procedimientos se van definiendo en las protestas mismas, las soluciones a las que se llegan no establecen un compromiso estable de las partes sino que se toman como salidas provisionales, no hay actores políticos y sociales en condiciones de garantizar su cumplimiento), no suelen seguir caminos institucionales (o estos no funcionan, por lo que optan vías distintas), oscilan entre la confrontación intransigente (en tanto el maltrato que reciben desde el Estado) y la cooptación con carácter de clientelismo por parte del Estado.

Además, en general, los mecanismos institucionales de negociación y solución de conflictos aparecen como irrelevantes, costos, inaccesibles e ineficientes¹⁷, y se percibe a la movilización y la protesta sociales como recursos y prácticas legítimos para hacerse escuchar (a veces los únicos).

Desde el lado de las protestas, cogen mucha importancia los *brokers* o intermediarios: líderes con cierta experiencia dirigencial o política, entre los que destacan: maestros, profesionales vinculados al sector público –abogado, ingeniero, contratista-, ex asesores de funcionarios públicos, etc. La población recurre a ellos para aprovechar sus recursos, contactos e influencias; al tiempo que también puede independizarse de él hecho el puente con actores externos e importantes. Por su parte, el *broker* tiene un vínculo utilitario con ellos, por el cual acumulan reconocimiento, se desvinculan de la población una vez que han postulado a un cargo de autoridad (y de fuente de dinero).

De esta forma, los autores concluyen que:

“las acciones de protesta son el resultado de una combinación de percepciones críticas respecto al Estado y el orden institucional, sentimientos de agravio e injusticia, y oportunidades que se presentan por sucesos de la coyuntura y que se aprovechan en tanto se cuenta con brokers que movilizan redes, se apoyan en experiencias de movilización previas y establecen alianzas con otros actores”. (Grompone y Tanaka 2009 pp. 406).

¹⁶ La horizontal se refiere a desencuentros o enfrentamientos entre personas y grupos que comparten situaciones similares, pero que compiten por lograr la atención del Estado. La vertical se refiere a la desconexión entre la población y la red de instituciones del Estado, que además no siempre actúan congruentemente (entre sus diferentes instancias y las funciones que cumplen).

¹⁷ La intervención de fiscales, de la Defensoría del Pueblo, la policía y otras instituciones solo ocurre cuando se ha llegado a una situación crítica, por lo que las soluciones buscan estabilidad antes que resolver los problemas o disputas de fondo.

Desde el sector educación y enfocadas en las posibles consecuencias de la diversificación de las formas de participación social en la escuela en los últimos años¹⁸, el libro aborda problemáticas que persisten en la escuela y que difícilmente pueden ser resueltas mediante las medidas *participacionistas*. Así, Uccelli (2006) advierte que la descentralización del país también requiere de un capital humano capaz de guiar el destino local, ante la crítica situación de formación que los propios docentes reconocen: por ejemplo, para el caso de saber manejar y utilizar los conocimientos locales en el aprendizaje (De Belaunde 2006).

Desde una mirada más panorámica, Montero (2006) señala que esta situación participacionista en el marco de la descentralización coexiste con una fuerte desigualdad en la distribución de capacidades requeridas para el ejercicio de una participación eficaz, eficiente y democrática, así como existe una alta concentración de decisiones de primera importancia (presupuesto, formación docente, currículo, textos, etc.) para la renovación de la educación pública.

Desde el Estado, se critica la falta de una política educativa estatal. Lo cual revierte en que *“cada ministro de turno tiene autoridad para hacer, rehacer y, sobretodo, deshacer las políticas educativas nacionales según sus propios criterios”* (Uccelli 2006). Esto se agrava cuando uno evidencia los cortos periodos de ocupación de estos cargos (4 cambios ministeriales en menos de 5 años). Asimismo, tampoco mantienen una memoria institucional, por ejemplo, sobre la historia de los eventos de relación, negociación con el gremio de maestros; por lo que no existe un aprendizaje que permite mejores alternativas de relación con el SUTEP.

En base a una revisión de fuentes secundarias (periódicos, documentos y pronunciamiento oficiales del SUTEP, etc.), Uccelli (2006) resalta que en contextos de conflicto: Mientras el SUTEP tiene un proyecto claro para el magisterio (mejores sueldos y mejores condiciones de trabajo) y lo traduce en un discurso sindical, sólido y coherente, el Estado o los funcionarios del gobierno manejan un discurso errático, improvisado y, en ocasiones, contradictorio entre ellos.

6. El Estado está de vuelta: mirar el Estado para entender la sociedad y la política (2006-2007)

El Programa Institucional 2006-2007 del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) tiene como eje central, por primera vez, el análisis institucional del Estado, y estudia de qué manera su perfil y dinámica son clave para comprender el mantenimiento de lógicas de exclusión social y la fragilidad de la democracia como régimen político. Desde el sector educación, los estudios revisan los límites de las reformas institucionales impulsadas en los últimos años (en especial de la descentralización). Pero, en general, la incoherencia institucional del Estado, su debilidad frente a los intereses privados, la inexistencia de una burocracia pública sólida, la ausencia de una lógica de control y rendición de cuentas clara, entre otros, son elementos fundamentales para entender por qué no se logra preservar el interés general de la sociedad, o poner por delante los intereses de los más pobres y vulnerables, pese a las reformas ocurridas en los últimos años.

¹⁸ La estructura actual del sistema educativo (desde la ley de educación del 2003) establece la existencia de órganos de participación y vigilancia en los distintos niveles de gestión: Consejos Participativos locales de educación (COPALE) para las UGEL, en las escuelas y colegios consejos educativos institucionales (CONEI), y a nivel regional también se fija consejos participativos (COPARE); todos ellos se definen como organismos de participación, concertación y vigilancia ciudadana en la elaboración, seguimiento y evaluación de los respectivos proyectos educativos.

Tanaka (2010), en su introducción, destaca que el Estado ha cumplido históricamente un papel importante en la construcción de una identidad nacional y mantiene una presencia apreciable en gran parte del territorio¹⁹. Antes que un problema de ausencia, resalta su ineficiencia, debilidad y/o sometimiento a intereses particularistas.

De esta manera, afirma que el *“Estado nunca llegó a romper del todo con el lastre de su pasado patrimonial y excluyente; no llegó, a pesar de las reformas emprendidas, a alterar en lo fundamental los patrones de distribución predominantes: El Estado ha tenido una gran dificultad para hacer cumplir la ley, sancionar su incumplimiento (enforcement) para ejecutar aquello que se propone, para garantizar que existan medios para hacer valer los derechos que reconoce en el plano formal”* (pp. 28-29)

Luego, desde los años del fujimorismo, ha habido una recuperación de las capacidades del Estado, prácticamente colapsado a finales de la década de los ochenta, en términos de remuneraciones, profesionalización, disponibilidad de recursos, establecimiento de mecanismos de control.

Entre otras cosas, afirma que hace falta ver al Estado como un conjunto de aparatos e instituciones burocráticas, un sistema legal, con variable capacidad vinculante y sancionadora; un referente de identidad colectiva; y una barrera que establece una diferencia entre el Estado y otros Estados. Preguntarse por: ¿Cuál es la lógica de funcionamiento de la burocracia estatal? ¿La relación entre los sectores/ministerios? ¿La relación entre burocracias, políticos, grupos de interés, y ciudadanos en general? ¿Cómo se ejerce la recaudación de impuestos, los patrones de gasto público y la provisión de servicios básicos como educación, salud, seguridad, justicia, etc.? ¿Cuáles son las lógicas o caminos por los cuales se dictan las normas, en qué medida responden a intereses particulares o generales, etc.?

A través de la revisión de los contratos de concesión y de las evaluaciones realizadas antes de la presentación de las ofertas económicas para dos procesos de privatización (uno del sector de telecomunicaciones durante el periodo fujimorista y otro del proyecto Camisea que se concretó durante el periodo de transición de Paniagua, pero desarrollado durante el gobierno de Toledo), Barrantes y Cárdenas (2010) revisan cómo estos procesos de privatización implicaban la instalación de un régimen de garantías para la inversión extranjera (en donde se establece el reembolso de los gastos de la empresa ante eventuales pérdidas), así como la instalación de organismos autónomos que se encargaran de vigilar que las empresas privadas cumplan los contratos establecidos con el Estado.

Así, el Estado extendió garantías al sector privado, en la medida que proveía de soporte financiero al inversionista cubriéndolo ante distintos riesgos²⁰ que podrían afectar los beneficios esperados. El riesgo, al ser asumido por el país se traduciría en un costo para la sociedad en su conjunto (puesto que el cobro vendría por el lado de los usuarios actuales o potenciales del servicio privatizado).

De esta manera se advierte que el rumbo de políticas públicas, y en especial en relación con la intervención del sector privado en funciones públicas (la privatización de la oferta servicios básicos), está marcado por las ‘buena o mala’ reputación del Estado por malas políticas en el

¹⁹ Esta presencia ocurre mediante la cobertura de la red de los sectores de educación o salud, diversos programas sociales, o en la actuación de entidades como las Fuerzas Armadas (en particular el Ejército).

²⁰ Las autoras citan a Irwin, Klein, Perry y Mateen (1999) para identificar cuáles son los riesgos más importantes en los que concurre una empresa al realizar un proyecto de infraestructura: a) de demanda y de pago, b) de tasa de interés y tipo de cambio, c) político y regulatorio, d) riesgos implícitos.

pasado (como la expropiación de activos en décadas pasadas), ya que debilitan la posición del Estado para negociar con los capitales privados. Es así que los intereses empresariales terminan imponiéndose, por lo menos en el corto plazo, sobre el interés disperso y poco organizado de ciudadanos consumidores; en el camino, los ciudadanos reciben beneficios por un mayor y mejor acceso a servicios, y el Estado construye parcialmente algunas capacidades regulatorias.

Desde una mirada local, en torno a la política de transporte en Lima Metropolitana, Bielich (2010) constata que el Estado históricamente ha tenido una labor deficiente durante el siglo XX: *“nunca ha tenido una estrategia sólida para lidiar con la planificación del sistema vial y la gestión del transporte”*, y se limitó a un rol de regulador y legitimador (con un periodo en los 90s de liberización del sector que marcó el repliegue del Estado, la ampliación de la informalidad y de la desorganización vial hasta la actualidad). Concluye que la gestión de la gerencia encargada en el MML es poco planificada, caracterizada por desorden, la improvisación y con una visión técnica que no asume este problema también como social y político. Constata que los funcionarios con altos cargos en la Gerencia de Transporte Urbano no habían trabajado antes en el tema del transporte público, lo cual expresa la precariedad de la selección de profesionales en el Estado. El otro lado de la moneda, es que el cambio entre funcionarios es una constante, todo lo cual genera desaprendizajes institucionales (esta situación era distinta para el caso de Protransporte, entidad que forma parte del Ministerio de Transportes y Comunicaciones).

Los estudios más sistemáticos sobre el Estado vinieron del análisis del sector educativo. Montero, Gonzalez, Uccelli, Eguren y De Belaunde (2009) afirman que más allá de los esfuerzos de descentralización, la estructura jerárquica del sector educación mantiene serios problemas de distanciamiento, segmentación e incomunicación en sus diferentes niveles: **1)** en la cima los funcionarios de la sede central del Ministerio de Educación, quienes detentan distintas cuotas de poder y capacidad de decisión; **2)** en el siguiente nivel se ubican los organismos intermedios (Dirección Regional de Educación y Unidad de Gestión Educativa Local - DRE y UGEL, respectivamente) cuya línea de mando responde formalmente al gobierno regional, a través de la gerencia de Desarrollo Social, pero que mantienen una relación de dependencia con la sede central; **3)** en el tercer nivel, en la base, se encuentran las decenas de miles de instituciones educativas.

Desde el estudio de implementación del programa de emergencia focalizado (PNEE, Programa Nacional de Emergencia Educativa) en tres regiones (Lima, Piura y Ayacucho) corrobora la lenta y poco fluida comunicación entre el ministerio y los organismos intermedios, expresada en el hecho de que las normas y directivas tardaron en llegar o se confundían en un conjunto de dispositivos con los que también había que cumplir.

Respecto a su fragilidad institucional de las DRE y las UGEL destaca que –debido a decisiones de orden político– los funcionarios de mayor jerarquía son cambiados constantemente y se debilita el liderazgo claro que demandaba la emergencia para su implementación. En relación a los recursos escasos, resalta que la situación geográfica de las regiones no costeras es más complicada y por tanto costosa: mayor dispersión de los poblados y por tanto de los centros educativos en un mismo distrito, lo cual se replica a nivel provincial y regional en el ámbito rural (el preponderante en la Sierra y la Selva), así como las vías de acceso (carreteras o de menor rango) suelen ser de menor calidad. Si no fuera suficiente con que los recursos fueran escasos, estos o no llegaban a tiempo o, en la mayoría de veces, no llegaba. Esto tiene que ver

con problemas de burocratización²¹. En cuanto al personal en las regiones, se evidencia que ante al implementación del Programa de Emergencia Focalizados, vieron recargadas su agenda de trabajo con un conjunto adicional de obligaciones que cumplir y sin una orientación clara sobre lo que hubiera podido ser una herramienta articuladora de actividades a favor del mejoramiento de los aprendizajes. Es decir, tenían problemas de tiempo disponible (y/o de insuficiencia de personal), así como de una estrategia que permita ordenar el conjunto de obligaciones que tienen.

Desde el número de profesionales también se expresa la desigualdad entre la región central y otras regiones. Por ejemplo, la gerencia de Desarrollo Social del Gobierno Regional de Piura, el departamento más poblado del Perú después de Lima, tenía solo dos personas para cubrir todo lo relativo a la educación en la región. La UGEL visitada en Ayacucho contaba con pocos especialistas para cubrir las necesidades de las escuelas en un territorio extenso, de difícil acceso y con escaso servicio de transporte. En cuanto a ciertos elementos de la dinámica interna que dificultan la ejecución de otras tareas a un ritmo cotidiano, destacan temas agobiantes como: la racionalización de plazas, los contratos, los conflictos con docentes y una serie de trámites burocráticos que debían atender.

Además, se evidencia el manejo ‘politizado’ de estos organismos intermedios, en donde reinaría el clientelismo partidario: “la situación política va proponiendo a su gente, rotan gente sin criterios ni conocimiento; en la UGEL debe haber con conocimiento y no por política pero aquí todo se maneja desde la DREA (Ayacucho) y ponen como jefes a los que son de su propio partido” (pp. 96).

La misma incomunicación se reproduce a nivel de la relación entre UGEL y escuelas. Así, la autora afirma que “funcionarios agobiados de tareas, desprovistos en muchos casos de información, de directivas claras, de capacidades y de recursos, no estuvieron en condiciones de atender las obligaciones que idealmente planteaba el programa de emergencia”.

Otro acercamiento a cómo funcionan los organismos intermedios en el sector educación, también es brindado por Gonzalez y otros (2009). Las autoras destacan que las iniciativas para mejorar la gestión educativa se ven dificultadas, no solo por el exceso de normas, sino también por la descoordinación y falta de capacitación de los funcionarios encargados de poner en práctica las medidas adoptadas.

Como ocurre en otras instancias estatales, en el sector de educación no existe una auténtica carrera pública a través de la cual se acceda a los cargos de decisión dentro del sistema. Esta ausencia combinada con otros factores, conduce a una serie de deficiencias: 1) los docentes que son promovido a los puestos de gestión están formados para el trabajo pedagógico y no para hacer frente a las labores administrativas, de gestión, ni mucho menos para el diseño y puesta en marcha de políticas educativas (a lo cual se añade que en la currícula del maestro los temas de gestión están prácticamente ausentes), 2) la discrecionalidad para elegir funcionarios de estos organismos intermedios venía unida la efímera continuidad de estos funcionarios debido a cambios en los puestos de dirección de los organismos intermedios (y por tanto del

²¹ Por ejemplo, para el ejercicio de monitoreo en la DRE de Piura, la orden que tramita el depósito de dinero desde una partida asignada no se realiza a tiempo (llega tarde de la sede central de Lima) y, por un asunto de plazos vencidos en la ejecución presupuestal, se tuvo que devolver.

conjunto de especialistas a su cargo²²), en donde predomina un sentido común de contratación bajo el modo 'cargo de confianza' antes que por mínimos logros profesionales²³.

La normatividad que se desprende de las leyes descentralizadoras en el sector de educación a mediados del 2000 tiene la dificultad de otorgar mismas funciones y competencias a los gobiernos regionales y locales, ocasionando una confusión en los organismos respectivos (DRE a nivel regional, UGEL a nivel local) respecto a la formulación, ejecución y evaluación de las políticas educativas regionales. 173-174

Al igual que el texto anterior, afirman que los especialistas se encuentran recargados de labores propiamente burocráticas y de gestión; todo lo cual va a contracorriente con la poca capacitación de estos funcionarios para cumplir con las tareas pedagógicas y menos aun de gestión. Todo lo cual nos muestra un Estado que deja a sus funcionarios regionales en condiciones precarias para el buen desempeño de sus funciones. Además, las autoras advierten que en estas condiciones, las relaciones entre los funcionarios están marcadas por la desconfianza interpersonal y el desempeño de cada cual se ve seriamente perjudicado por la inseguridad del cargo.

Finalmente, las autoras mencionan que, en todo este panorama, resulta paradójico que el Ministerio de Educación ponga énfasis en añadir nuevas funciones a los organismos intermedios sin trabajar en una reforma integral de estos en el contexto de sus relaciones con la sede central, con los actores políticos regionales y con las escuelas. Peor aún, añade nuevas funciones sin designar recursos extras en unidades que aún no cuentan con suficientes recursos para sus actividades ordinarias.

A través del estudio de la implementación de PRONEIs²⁴ en un asentamiento humano limeño, Uccelli (2009) evidencia que al interior del sector no hay coordinación en el campo, es decir, no coordinan el PRONEI con las Instituciones Educativas formales (escuelas o colegios); y esto es aún menor en relación a los programas correspondientes a otros sectores (como Salud, Mujer y Desarrollo Social, etc.)²⁵.

En referencia a la oferta de este servicio educativo, se muestra que la deficiencia de recursos empuja a que estos se implementen en las zonas que se encuentran mejor organizados y con posibilidad de colaborar recursos, pues 'facilitan' esta implementación. De esta forma, el hecho de que el Estado no provea de recursos a un programa que él mismo impulsa, termina presionando a que este servicio no solo sea deficiente, sino que llegue a las familias que cuenten con mejores recursos económicos y organizativos.

En este nivel también se corrobora lo señalado por los otros artículos de este libro: Si el trabajo cercano de acompañamiento y capacitación de las promotoras resultaría un componente central en la mejora de la calidad del servicio, esta función se realiza muy parcialmente ya que las acciones de difusión, sensibilización y la atención a múltiples trámites administrativos

²² Esto es transversal al sector, pues lo mismo ocurre a nivel ministerial, pues 'los frecuentes cambios de ministros traían como consecuencia cambios en la burocracia de las instancias centrales del sector'.

²³ "Así, para convertirse en funcionario de un organismo intermedio...lo que prevalece más bien son relaciones de compadrazgo o relaciones partidarias, el pago de favores y las estrategias políticas para mantenerse en el poder".

²⁴ Programas No Escolarizados de Educación Inicial.

²⁵ Es más, si alguna relación de los funcionarios encargados del PRONEI con otros actores resulta explícita, es con los candidatos a alcaldía: estos ofrecen mejoras en la infraestructura usada por el PRONEI y a cambio la promotora de esta institución realiza campaña proselitista por este candidato.

copan la mayor parte del tiempo y de energía de los funcionarios encargados de esta función (docentes coordinadores).

Desde arriba, se evidencia que la UGEL no tiene un diagnóstico de las necesidades del grupo de edad objetivo del PRONEI (3-5 años) por zonas, ni tiene la capacidad técnica para realizarlo. Por otro lado, cuando el jefe de la UGEL intenta implementar tareas sistemáticas de monitoreo, este grupo intermedio de docentes coordinadoras sabotean esta iniciativa, aferrándose a la idea de que estas actividades más que mejorar el servicio, terminarían por cerrar el programa y por tanto quitarles su empleo. Finalmente, los especialistas de la UGEL, para evitar mayores conflictos con las docentes coordinadoras, optan por hacer informes generales que no comprometan a los observados. Así, la precariedad de las condiciones de trabajo de las coordinadoras y promotoras, acentúan relaciones de desconfianza que impiden el adecuado desarrollo institucional, la complicidad se instala mediante las formalidades que el sistema permite.

En el marco del programa institucional se publica el libro colectivo *El Estado está de vuelta. Desigualdad, diversidad y democracia*, editado por V. Vich (2005)

Haciendo una revisión crítica de los principales enfoques que gobernaron en las ciencias sociales (especialmente del estructuralismo), Tanaka (2005) destaca una nueva corriente que comienza a centrarse en el Estado, entendiéndolo desde su propia complejidad interna, su relación con la sociedad en la medida de su 'capacidad de agencia'. De esta manera, proponer entender al Estado como una red de instituciones formales e informales que generan incentivos y una estructura de oportunidades políticas para los diversos grupos sociales, abriendo la reflexión del Estado, las elites y sus reglas de juego, así como sus relaciones con la sociedad.

Esta 'vuelta al Estado' formaría parte de un intento de explicación de una serie de hechos conflictivos, de inestabilidad política y económica. Por ejemplo,

"[las débiles capacidades de regulación estatal] no hicieron posible evitar graves crisis financieras, dieron lugar a procesos de privatización envueltos en prácticas corruptas y consagraron monopolios que podrían haberse evitado; el retiro de las funciones del Estado llevaron a la no implementación de políticas sectoriales y contracíclicas, que hubieran dado mayor estabilidad al crecimiento producido después de las políticas de ajuste;... y su debilidad para implementar políticas públicas eficaces impidieron avances sustantivos en el combate de la pobreza y mejoras en la distribución del ingreso" (Tanaka 2005, pp.

Es decir, la responsabilidad vuelve al Estado, como actor central para generar desarrollo económico sostenible y libre de inestabilidades políticas que amenacen la ruptura de mínimas garantías democráticas.

Barrantes (2005), revisando cifras de la ENAHO 2002, constata que si bien la política de privatización de servicios públicos ha ampliado la cobertura esta no logra llevar a los sectores menos rentables. De modo que la cobertura nacional en electricidad es solo de 72%, la de agua potable de 62% y desagüe 47%. Además, las cifras se reducen drásticamente al tomar en cuenta solo el sector rural. Gonzales de Olarte (2005) amplía la perspectiva de las consecuencias del conjunto de reformas de privatización y flexibilización laboral en la estructura productiva del país, afirmando que se consolida un modelo primario exportador y de servicios (PESER) que involucra un crecimiento económico sostenido pero que resultaría frágil ante los vaivenes de factores externos (como la baja de precio de los minerales). Además, este modelo desincentiva la redistribución hacia otros sectores productivos que

generen mayor empleo y con transferencia de tecnología, por lo que difícilmente se lograría redistribuir el crecimiento económico salvo una fuerte recaudación y mayor gasto del Estado.

Finalmente, Remy (2005) comienza diferenciando la heterogeneidad de los gobiernos locales en términos numéricos (que van desde ciudades con más de 50 mil personas, hasta distritos con menos 5 mil habitantes) y que también se traducen en el número y capacidad del personal municipal. Para el caso de distritos pequeños, tendrían la dificultad de cumplir con una serie de responsabilidades vinculadas a la realización de obras y proyectos. Esta primera situación nos advierte las dificultades de alcanzar las expectativas de desarrollo dadas a un gobierno local que comienza a contar con mayores atribuciones legales y recursos financieros, pero que, ante la insuficiencia de capacidades técnicas, a lo cual se suma un confuso marco legal participativo, alcaldes que no forman parte de partidos políticos y que buscan legitimarse mediante la repartición de obras que asumen la forma de dones personales, terminan teniendo también pocos resultados en términos 'democráticos'²⁶.

Publicaciones citadas:

ASENSIO, Raúl H.

2005 "Los márgenes de la participación ciudadana en el Perú" en P. Zárate (ed.) *Participación ciudadana y democracia. Perspectivas críticas y análisis de experiencias locales*. IEP, Lima

BARRANTES, Roxana

2005 "Servicios públicos y equidad" en V. Vich (ed.) *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*. IEP, Lima.

2010 "Garantías en proyectos de desarrollo de infraestructura: los casos de telecomunicaciones y gas natural en el Perú" en M. Tanaka (ed.) *Estado, viejo desconocido. Visiones del Estado en el Perú*. IEP, Lima.

BIELICH, Claudia

2010 "Perdido en el espacio (vial): el Estado en el tránsito y transporte de Lima metropolitana" en M. Tanaka (ed.) *Estado, viejo desconocido. Visiones del Estado en el Perú*. IEP, Lima.

BLONDET, Cecilia

1998a *Emergencia de las mujeres en el poder. ¿Hay cambios?* Doc. de trabajo N° 92, IEP, Lima.

1998b *Percepción ciudadana sobre la participación política de la mujer: el poder político en la mira de las mujeres*. Doc. de trabajo N° 98, IEP, Lima.

1999 *Las mujeres y la política en la década de Fujimori*. Doc. de trabajo N° 109, IEP, Lima.

COTLER, Julio

1998a *Los empresarios y las reformas económicas en el Perú*. Doc. de trabajo N° 91, IEP, Lima.

1998b *La articulación y los mecanismos de representación de las organizaciones empresariales*. Doc. de trabajo N° 97, IEP, Lima.

COTLER, Julio y GROMPONE, Romeo

2000 *El Fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario*. IEP, Lima.

²⁶ Incluso, el marco legal participativo resultaría restrictivo para aquellas experiencias de alcaldes que ya incentivaban procesos de mayor participación ciudadana (como la exigencia para la participación de que existan instituciones inscritas en registros públicos con tres años de antigüedad).

FRANCKE, Pedro

2007 “Explicando las diferencias en la participación en salud y en los programas alimentarios” en R. Grompone (ed.) *La participación desplegada en la política y la sociedad*. IEP, Lima.

GONZALES DE OLARTE, Efraín

2004 *La difícil descentralización fiscal en el Perú: teoría y práctica*. IEP, Lima.

2005 “Crecimiento, desigualdad e ingobernabilidad en el Perú en el 2000” en V. Vich (ed.) *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*. IEP, Lima.

GROMPONE, Romeo

1998 *Fujimori, neopopulismo y comunicación política*. Doc. de trabajo N° 93, IEP, Lima.

2002 *Los dilemas no resueltos de la descentralización*. Documento de trabajo N° 118 (Serie Sociología y Política, 30), IEP, Lima.

2004 *Posibilidades y límites de experiencias de promoción de la participación ciudadana en el Perú*. Documento de Trabajo 132, IEP, Lima.

2005a *La escisión inevitable. Partidos y movimientos en el Perú actual*. IEP, Lima.

2005b “Argumentos a favor de la participación en contra de sus defensores” en P. Zárate (ed.) *Participación ciudadana y democracia. Perspectivas críticas y análisis de experiencias locales*. IEP, Lima

2007 “La participación en distintos contextos políticos” en R. Grompone (ed.) *La participación desplegada en la política y la sociedad*. IEP, Lima.

GROMPONE, Romeo (ed.)

2007 *La participación desplegada en la política y la sociedad*. IEP, Lima.

GROMPONE, Romeo y TANAKA, Martín.

2009 *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social: las propuestas sociales en el Perú actual (199-262)*. IEP, Lima

MELÉNDEZ, Carlos

2004 *¿Una descentralización sin partidos? El primer año de gestión del APRA en el gobierno regional de San Martín*. Documento de Trabajo 138 (Serie Sociología y Política, 40), IEP, Lima.

MONTERO, Carmen (ed.)

2006 *Escuela y participación en el Perú. Temas y dilemas*. IEP, Lima.

MONTERO, Carmen; GONZÁLEZ, Natalia; UCCELLI, Francesca; EGUREN, Mariana y DE BELAUNDE, Carolina

2009 *El Estado de la educación. Estudios sobre políticas, programas y burocracias del sector*. IEP, Lima.

REMY, María Isabel

2005 *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento de terreno y algunas reflexiones*. IEP, Lima.

2005a “Los gobiernos locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política” en V. Vich (ed.) *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*. IEP, Lima.

2007 “Mecanismos de concertación entre Estado y sociedad. Democracia participativa y corporativismo” en R. Grompone (ed.) *La participación desplegada en la política y la sociedad*. IEP, Lima.

TANAKA, Martín

2005 “El regreso del Estado y los desafíos de la democracia” en V. Vich (ed.) *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*. IEP, Lima.

2002 *La dinámica de los actores regionales y el proceso de descentralización: ¿El despertar del letargo?* Documento de trabajo N° 125, IEP, Lima.

2005 *Democracia sin partidos: Perú, 2000-2005. Los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. IEP, Lima.

TANAKA, Martín (ed.)

2010 *El Estado, viejo desconocido. Visiones del Estado en el Perú*. IEP, Lima.

TRIVELLI, Carolina y TANAKA, Martín

2002 *Las trampas de la focalización y la participación: pobreza y políticas sociales en el Perú durante la década de Fujimori*. Documento de trabajo N° 121 (Serie Sociología y Política), IEP, Lima.

VARGAS, Carlos

1998 *Desarrollo local y participación política en Ilo: nuevas formas de articulación y representación social y política*. Doc. de trabajo N° 95, IEP, Lima.

1999 *El nuevo mapa político peruano: Partidos políticos, movimientos nacionales e independientes*. Doc. de trabajo N° 103, IEP, Lima.

2009 “Treinta y cinco años después. Conflicto y magisterio en Ayacucho” en Grompone y Tanaka (eds.) *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social: las propuestas sociales en el Perú actual (199-262)*. IEP, Lima

VICH, Víctor

2003 “La Defensoría del Pueblo frente a la fragilidad institucional del Estado en Ayacucho” (213-250) en L. Huber (ed.) *Centralismo y descentralización en Ayacucho*. IEP, Lima.

VICH, Víctor (ed.)

2005 *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*. IEP, Lima.

WIENER, Elisa

2009 “Alcaldes sin poder. El permanente conflicto por la Municipalidad de Asillo” en Grompone y Tanaka (eds.) *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social: las propuestas sociales en el Perú actual (125-198)*. IEP, Lima

ZÁRATE, Patricia

2003 *La democracia lejos de Lima: descentralización y política en el departamento de San Martín*. Colección Mínima, IEP, Lima.

2005 *Participación ciudadana y democracia. Perspectivas críticas y análisis de experiencias locales*. IEP, Lima