

Encuentros académicos

¡Estado en llamas! ¿Hacia dónde vamos?

Presentación

El cabal cumplimiento de las normas, la protección de los derechos fundamentales del individuo, el respeto a las instituciones y la adopción de una democracia más sólida y unificadora son los ejes para que un Estado de Derecho funcione. No obstante, somos testigos de un debilitamiento generalizado en nuestra sociedad, que ha desembocado en los incesantes problemas del día a día.

Ante esta realidad, pensamos que debe emprenderse una búsqueda exhaustiva del diálogo y demás mecanismos que nos permitan superar las diferencias materiales y culturales existentes y llegar al —por muchos llamado *utópico*— *bien común*. No creemos que se trate de una tarea fácil y rápida, pero estamos convencidos de que con un esfuerzo colectivo y desde los diversos frentes sociales se puede ir remontando la situación existente. En esa línea, el debate académico juega un rol fundamental, que incluye escuchar la opinión de los especialistas y encontrar con ellos las alternativas de solución más eficientes.

La mesa redonda que se incluye en esta sección surgió en ese marco, y en ella confluyeron las apreciaciones de tres destacados abogados y profesores de nuestra casa de estudios: Víctor García Toma, Natale Amprimo Plá y Dante Mendoza Antonioli. Con la intervención del doc-

tor García Toma se obtuvo una apreciación desde el punto de vista constitucional, reforzada por su calidad de ex magistrado y ex presidente del Tribunal Constitucional, intervención a la que se sumó la del doctor Amprimo, constitucionalista y ex congresista de la República, quien fuera presidente de la Comisión de Constitución. Por su lado, la intervención del doctor Mendoza nos dio, debido a su amplia experiencia producto de su trabajo en la Administración pública, una visión desde un punto de vista distinto, a efectos de contar con un mejor panorama del tema.

Cerramos esta breve introducción agradeciendo a quienes hicieron posible la realización de la mesa redonda, en la espera de que contribuya positivamente con la comunidad jurídica que hoy nos honra con su elección.

Carmen Elizabeth Zegarra Arce
Coordinadora de Edición

*¡Estado en llamas! ¿Hacia dónde vamos?
A propósito de los constantes conflictos
sociales ocurridos en el país*

I. Primera ronda

- 1.1** En su opinión, ¿creen que se ha vuelto una costumbre social no recurrir al aparato estatal, prefiriendo resolver los conflictos por cuenta propia? De ser así, ¿cuál es la solución para revertir esta situación?

Víctor García Toma

Lo primero que se debería hacer es una referencia histórica. El Estado no ha logrado extender su accionar a todos los ámbitos del territorio nacional; en consecuencia, desde hace mucho tiempo existen poblaciones que no están, ni van, emparejadas en una relación con el Estado. En segundo lugar, habría que decir que la acción de éste padece el problema de que en su programa de gobierno no incorpora el carácter coyuntural de la nación peruana y, por lo tanto, las pocas propuestas que se extienden hacia esas localidades, muchas veces plantean una cosmovisión que no es necesariamente la que observa y entiende parte de la población. ¿Cómo revertir esto? Digamos que con un largo proceso, donde habría que decir: *más* Estado y *mejor* actuación del Estado.

Natale Amprimo Plá

Bueno, creo que cuando vemos turbas enardecidas saqueando ministerios, locales o bloqueando carreteras, o que grupos de pobladores de algún asentamiento humano de los que circuncidan nuestra ciudad, cansados de la inacción del Poder Judicial y de la Policía, se organizan para adoptar un sistema de vigilancia privado o participan activamente en convenios populares o talleres comunales, evidentemente están reclamando por funciones que son propias del Estado.

Sin lugar a dudas, perciben que no hay una juridicidad rápida, que no hay una atención a la salud, a la educación. Entonces, evidentemente, tenemos un Estado legal, un Estado costoso, un Estado ineficiente que no emplea la mayoría de sus recursos en inversiones e infraestructura productiva, sino que, por el contrario, la mayor carga recae en el pago de planilla de una burocracia ineficaz y el costeo de procedimientos engorrosos que, además, no están dirigidos al ciudadano.

En buena cuenta, podríamos decir que tenemos pésimos servicios públicos para el ciudadano, cuando los hay, y que existe una gran desconfianza hacia lo que es el Estado y hacia sus leyes. Por ejemplo, en cuanto a la administración de justicia, una demostración palpable de ello es el rápido crecimiento que ha tenido en nuestras vidas el arbitraje.

¿Por qué hoy en día el arbitraje tiene un crecimiento muy amplio? Justamente, porque hay una gran desconfianza hacia el sistema natural de justicia que debe promover el Estado.

Yo partiría por hacer un análisis de la situación actual, política y constitucional, del Perú, que tome en consideración lo ocurrido en su historia republicana, y ese análisis va a concluir, indefectiblemente, en que hay necesidad de emprender una reforma política que, sin generar medidas de incertidumbre ni desconfianza, pueda consolidar instituciones y garantizarnos una democracia estable, además de vacunarnos contra un mal endémico nuestro y lamentable: el autoritarismo, tanto civil como militar.

Para promover en serio una democracia constitucional es necesario abordar los aspectos de fondo que generan la situación que vivimos hoy, una suerte de democracia aparente en la que el juego político se desarrolla o parece desarrollarse según las reglas democráticas, pero donde estas carecen de presupuesto para su correcto funcionamiento.

Opino que el Perú requiere cambios profundos y no solo retoques de corte electoral. Por eso me parece muy bien abordar esta mesa, y creo que únicamente se puede salir adelante si se entiende que no solo hay que hacer retoques, sino entrar a analizar las razones por las cuales se ha generado la desconfianza entre los peruanos.

Parto de un tema. La democracia constitucional se sustenta, en principio, en una democracia representativa. En ese sentido, debemos entender que el Parlamento constituye la pieza fundamental de la organización política porque no hay otra institución más representativa en el Estado Constitucional; en aquel están presentes las diversas visiones y hay una exposición múltiple. Por tanto, cuando el Parlamento no se conecta con la población o cuando en él se presenta una sarta de ausencias de protagonismo, lo que ocurre es que ese protagonismo lo cubren los medios de comunicación o las calles.

Finalmente, no es que la prensa informa lo que se debate en el Parlamento, sino que éste debate lo que sale en la prensa.

Observo con preocupación que en vez de abordar seriamente el reforzamiento de la democracia representativa, se postulan mecanismos de democracia directa en reemplazo de la democracia representativa. No estoy en contra de ellos, sino que entiendo que complementan a la democracia representativa, pero no pueden suplirla.

Hay que señalar que la libertad de los ciudadanos solo se puede garantizar cuando el poder se encuentra limitado, y, aunque suene paradójico, esa libertad es incompatible con un poder absoluto, incluso con un poder absoluto en manos del pueblo. Tenemos que fortalecer la democracia, pero para que funcione tenemos que fortalecer también al Parlamento, lo que implica hacer lo mismo con los partidos políticos, tender en forma natural hacia un bi o tripartidismo y lograr que todos los actores de la vida política ingresen formalmente a esta.

Por tanto, tenemos que romper con toda tradición republicana que, desde mi punto de vista, ha traído cosas negativas como el presidencialismo.

Un sistema democrático, político y estable tiene que cumplir con tres roles fundamentales:

- a) El pueblo debe tener la última palabra, lo cual quiere decir que no basta con que se convoque a una elección cada cierto periodo.

- b) Quien gobierna debe tener los medios necesarios para llevar adelante las reformas que ha ofrecido. Un sistema democrático donde el que gobierna no tiene la fuerza para llevar adelante las reformas planteadas es un engaño muchacho.
- c) La única manera de tender hacia un sistema democrático estable, que sea la solución, es ir hacia un sistema parlamentario racionalizado —como sucedió en Alemania, con la colonia en el cuarenta y nueve— y no insistir en un sistema que tradicionalmente nos ha traído el golpe de Estado y la autocracia militar y civil, que es el presidencialismo que los peruanos tenemos.

Dante Mendoza Antonioli

¿Que se haya vuelto una costumbre social? Creo que no podemos hablar de una costumbre social. Lo que hay, de alguna manera, es la sensación de grandes grupos sociales, de que no existe un Estado capaz de poder dar solución a los problemas que los aquejan, sean reales o imaginarios. De alguna manera, para grandes grupos humanos en nuestro país, el Estado no está o, cuando está, llega a ser un Estado represor.

Me ha pasado viajar a localidades muy alejadas, en donde lo único que hay es una oficina de la Sunat tratando de cobrar impuestos; una comisaría que, sobre todo, antes de dar seguridad, está dentro del plan de retención, por narcotráfico o terrorismo; por lo tanto, está buscando culpables, tratando de ver quién está fuera del orden constitucional. Hasta hace algunos años, el Estado llegaba allí para hacer la “leva”, cuando existía el servicio militar obligatorio.

El Estado no está. Y cuando está es represivo. Es un Estado que, lejos de dar solución a los problemas que me aquejan, me impone cargas, y la percepción en esas zonas es que no da nada a cambio. Es difícil juzgar a los compatriotas que están en esa situación, cuando aquí, en Lima, si uno se pone a pensar si el Estado está cuando se le necesita, uno se da cuenta que tampoco, ni siquiera hablando de un Estado moderno. Pensemos en un detalle de protección al consumidor ante Indecopi, un problema de engaño de refrigeradora, de licuadora. Indecopi se puede tomar nueve meses o un año y medio en resolver un problema aparentemente sencillo. Y ojo que estamos hablando de un Estado moderno, en donde ha habido varias reformas del Estado, en

donde existe un cuerpo técnico que, en teoría, debiera estar en mejor situación que otros sectores estatales.

En mi opinión, antes de hablar de una costumbre social de resolver conflictos por cuenta propia, hablaría de un fracaso en la gerencia pública, en la gerencia estatal, y no es un tema de este gobierno o del gobierno pasado: es un fracaso histórico. De alguna manera, en el Perú no hemos sido capaces de crear un cuerpo público que sea eficiente en el desarrollo de las tareas que cualquier Estado moderno pueda tener. Una de ellas es la comunicación. El tema de Bagua pasa, en apariencia, por un problema de falta de comunicación grave. Simplemente, estamos hablando idiomas diferentes. Lo que nos dice la prensa es que no tiene sentido lo que ellos están haciendo, y lo que ellos expresan es que no tiene sentido lo que el Estado está haciendo en su contra. ¡Un diálogo de sordos espectacular!

¿Cuál es la solución para revertir esta situación?, plantean ustedes. Es una pregunta muy compleja. Sin dejar de reconocer que la propuesta de Natale —ir hacia una reforma en nuestro sistema: pasar de un sistema presidencial a uno parlamentario— suena interesante a nivel macropolítico, yo, desde mi experiencia, apostaría más bien por intentar, una vez más, tener un cuerpo profesional de empleados al servicio del Estado, gente que cumpla bien sus tareas. El Estado, por ejemplo, en el caso de Bagua, tenía una institución: la Conapa. Las preguntas son: uno: ¿quién la conoce?; dos: ¿hizo alguna labor preventiva?; tres: ¿estuvo en la zona en la etapa previa?; y cuatro: ¿generó algún tipo de documento, algún tipo de discusión pública donde se señalara que había serios problemas de comunicación? Simplemente, el aparato estatal, que era el llamado a estar en ese momento, brilló por su ausencia. Entonces quizá hay que apostar una vez más por un cambio dentro del perfil de la gente que trabaja para el Estado, por la profesionalización de la función pública, por hablar con gente que sepa en qué consiste trabajar para el Estado, que sepa que cuando uno ingresa a una institución pública y tiene dentro de un aparato legal un ROF, un MOF, tiene funciones específicas que cumplir. La sociedad está esperando que esas funciones se cumplan y no queden simplemente en un lindo papel, en una presentación en Power Point donde se diga cuáles son las tareas y que, a la hora que uno las evalúa, encuentra que ninguna ha sido cumplida con un mínimo de eficiencia.

1.2 En virtud de las distintas valoraciones sobre el bien común, ¿en qué medida es posible compatibilizar la visión de un Estado moderno con la visión de las organizaciones indígenas y campesinas tradicionales?

Víctor García Toma

Hablar de bien común implica ligarlo con bien personal. En una sociedad de desposeídos, en una sociedad de desbocados, en una sociedad donde las condiciones naturales de vida de la mayoría de la población son precarias, las palabras *bien común* resultan algo extrañas. Tenemos que ligar un bien con otro, para poderlos compatibilizar.

Por otro lado, cuando hablamos de bien común, de algún modo estamos hablando de un proyecto comunitario, de un conjunto de ideas o de valores o de principios más o menos uniforme. En una sociedad como la nuestra, tan dispareja, tan contradictoria, con valores no necesariamente concordantes, ciertamente lo común, la palabra *común* no resulta la más idónea. Hay allí un tema central: en el Perú no tenemos una *visión*, en cierta manera, concordante por lo menos en algunos temas básicos. En segundo lugar, se nos pide compatibilizar la visión de un Estado moderno con la visión de las organizaciones indígenas y campesinas. ¿La idea es que las comunidades campesinas y nativas se adapten al Estado moderno? ¿O el Estado debe adoptar una forma y una manera de actuación que sean el fiel reflejo de una realidad particular y concreta? ¿No? Allí está justamente el gran problema. Si acudimos al derecho comparado, encontramos una serie de posibilidades; sin embargo, es posible que esas no sean probablemente las respuestas que estemos esperando. Esto es como la moda, ¿no es cierto? Nuestras mujeres no son, pues, delgadas; digamos que son gruesas. El ideal de belleza, para la mayoría de peruanos, es totalmente diferente. Para muchos, Paris Hilton resulta un ser totalmente extraño porque no encaja en su concepción de belleza. Hace algunas semanas o unos días han fallecido Michael Jackson y Farrah Fawcett, y ese ha sido el comentario donde nos hemos detenido; en este caso —creo que para bien— son un tema. Es un poco extraño para la mayoría de los que estamos aquí, pero nuestro proceso se ha centrado en Abencia Meza y Alicia Delgado, cuando en el mundo está, digamos, hablándose de un tema más global. ¿Cómo revertir esa situación? Primero, tenemos que observar y conocernos, ¿qué somos?, y en función de lo que somos es como construimos nues-

tro tipo de Estado. Natale, por ejemplo, hablaba, con razón teórica, sobre las bondades del parlamentarismo. Pero el Perú, pues, es un país de caudillos, de caciques, de curacas, de incas, ¿no es cierto? De dictadores.

Nuestra cultura política es una cultura personalista, autocrática, voluntarista, esa es nuestra realidad; lo que no significa que no la podamos revertir, pero tenemos que considerar que esa es la perspectiva de la mayoría peruana. Cuando ocurre un huaico, la gente no pide que vaya Defensa Civil; quieren que vaya el Presidente, porque esa es la visión que nosotros tenemos del Estado, ¿no es cierto? Y esa ha sido, por ejemplo, entre otras razones, la clave del éxito, en su momento, de Fujimori. Fujimori era el Estado. Fujimori entregaba las viviendas y entregaba la ropa, es decir, personificaba el poder del Estado porque esa es la postura nacional. No estoy justificando esa situación, pero si no la conocemos y no la defendemos no vamos a poder, de algún modo, en un momento determinado, ir generando algunos cambios hacia un tipo y modelo estatal más racional, más positivo, ¿no? Creo que por aquí me quedo en estos momentos.

Natale Amprimo Plá

La realidad del Perú en ciento ochenta y cinco años de vida republicana, la verdad del Perú, es el fracaso, es el desastre. Somos un país que no tiene instituciones sólidas, que no tiene partidos políticos sólidos; somos un país lleno de caudillos, lleno de autocracias. No hay un sistema que se pueda considerar democrático con esos lineamientos y esa tradición. O la cambiamos o simplemente seguimos en estos rumbos, que cada cierto tiempo nos llevan al golpe de Estado o a la transición.

El sistema que tenemos genera esa desconfianza. Si hoy día hacemos una encuesta y preguntamos quién es la oposición al gobierno, quién es la alternativa al gobierno, la población no percibe que esa oposición está en el Congreso, o no lo percibe nítidamente; no sabe bien quién es. Por ende, buscamos alternativas fuera del sistema, lo cual quiere decir que para tener éxito político hay que criticar el sistema, debilitar el sistema, más que participar dentro del sistema.

Es paradójico. Coincido con el criterio del bien común, del que habla Víctor García Toma: con tantas diferencias, hablar del bien común es un poco complicado.

Creo que se puede compatibilizar una visión del Estado con las visiones de las comunidades indígenas y campesinas. Claro, existe un tema educativo que hay que abordar porque, evidentemente, no estamos en el siglo XIX, sino en el XXI. Es un tema complicado, pero es paradójico que en un país donde uno de cada tres es pobre, los empleados públicos (maestros, médicos, policías) tengan que resignarse a ganar sueldos bastantes minúsculos. Somos un país con múltiples recursos, que quedan enterrados y nadie los puede aprovechar.

No se trata de estar a favor de una actividad privada sin control, con patente de corso, sino, más bien, de tener una actividad privada que pueda ser regulada con responsabilidad social, que respete los derechos de la población, que cumpla con las condiciones ambientales, que promueva el desarrollo económico y el área de los pobladores del área de influencia. Esto es muy positivo, pero tampoco podemos aceptar que mediante la violencia, mediante las coerciones, se quiebre el Estado de Derecho; es algo que no se puede aceptar, pero que, últimamente, se está aceptando como algo de lo más regular, de lo más natural, como algo ante lo cual no hay otra salida. A mí, eso me preocupa.

Dante Mendoza Antonioli

Hablar sobre el bien común es complicado. Quizá ensayaría, desde una perspectiva bien administrativista, una definición: el bien común es aquello que pueda generarnos bienestar, desarrollo parejo, en el país. ¿Qué cosa es ello? Ese es otro tema.

A mí me llama la atención la pregunta de ustedes: “¿En qué medida es posible compatibilizar la visión de un Estado moderno con la visión de las organizaciones indígenas y campesinas tradicionales?”. Creo que la pregunta esconde una parte del problema: ¿por qué oponer Estado moderno a la visión de las organizaciones indígenas y campesinas tradicionales? Pregunta número uno: ¿qué es un Estado moderno? Desde hace nueve años el Perú tiene un crecimiento económico sostenible, las cifras macroeconómicas han crecido espectacularmente, y cuando vemos los grandes números en el país, vemos que nos está yendo muy bien. Las reservas internacionales que hoy tiene el Estado peruano son más de treinta mil millones de dólares; bastante, comparados con los pocos cientos que teníamos cuando era estudiante universitario y se discutía acerca de la deuda externa y los grandes problemas de aquel entonces.

Esas cifras nos hacen ver que esto de Estado moderno probablemente se está confundiendo con un dios moderno llamado “eficientismo económico”, y es tratar de reconocer que vamos a tener poco más de quince años de control del Estado, sostenidos desde una burocracia en el Ministerio de Economía y Finanzas, en donde con una suerte de control muy férreo de la caja pública se han llegado a dar los resultados macroeconómicos que hoy vemos, pero que la población no percibe. Y claro que la población no los percibe, pues hace un rato Natale hablaba de que los servicios puedan llegar a toda la población, lo que exige que exista un Estado que pueda brindar un nivel de regulación y control adecuados, y vemos que esas organizaciones modernas del Estado no están funcionando.

Para nadie es un secreto que nuestros organismos reguladores están tomados no sé por quién. No me atrevería a decir por los regulados, o por algunas ideologías o por algún otro interés, pero el caso es que no están cumpliendo aquello para lo cual han sido diseñados. Cuando uno ve que la actividad minera en manos del sector privado está dando buenos resultados, está dando unas utilidades fabulosas, unas utilidades espectaculares, uno observa: ¿cuándo han estado tributando esas mismas empresas? Muchos dicen: “No, mire, justo se tenía un convenio de estabilidad jurídica, de estabilidad tributaria; y justo en el momento en que estos señores hicieron la inversión, no pagaban impuestos o el impuesto era muy reducido”. Entonces, uno se pone a pensar que algo está mal, que ese Estado moderno, del cual todos hablan, es probablemente un Estado mal diseñado, un Estado en el cual el dios Eficiencia Económica, es decir, el de las grandes cifras y los grandes números, pero sin ningún compromiso ni responsabilidad para con el país en el que se desarrolla aquella actividad, está ganando fuerza con bastante rapidez. Entonces, el Estado moderno no es la eficiencia económica: Estado moderno es un Estado en el que la eficiencia económica debe ir de la mano con la eficiencia social.

Lo social es una palabra a la que en el Perú le tenemos mucho miedo. Inmediatamente se piensa en un grupo violentista, que se está tratando de hablar de una cosa que no es propia, que no es adecuada. Y, en realidad, lo social no es otra cosa que tener presente que ningún beneficio que pueda obtenerse va a ser un beneficio realmente duradero, un beneficio realmente positivo, si no se tienen en cuenta las grandes desigualdades que existen hoy en nuestro país. Entonces, en cuanto a compatibilizar la visión de un Estado moderno, la pregunta sería: ¿de qué

Estado moderno estamos hablando? Si estamos hablando de la visión de un Estado de la eficiencia económica, pues no, va a ser imposible compatibilizar ese “Estado moderno”, y no solo con las organizaciones indígenas y campesinas tradicionales. Hasta a los profesionales liberales, con rentas de cuarta categoría, la Sunat simplemente no les perdona ni un solo sol, cuando de repente tenemos AFP, empresas mineras, empresas de energía, grandes inversiones, que están percibiendo utilidades espectaculares, pero que no están tributando, ni siquiera cercanamente igual al resto de los peruanos. Entonces, algo no está bien.

- 1.3 La Carta Democrática Interamericana señala que la educación es clave para fortalecer las instituciones democráticas, promover el desarrollo del potencial humano y el alivio de la pobreza, y fomentar un mayor entendimiento entre los pueblos. Para lograr estas metas, es esencial que una educación de calidad esté al alcance de todos; ello con la finalidad de lograr el fortalecimiento de nuestro Estado de Derecho. En ese orden de ideas, ¿cuáles son los mecanismos de los que está provisto el Estado para cumplir con los objetivos de una educación de calidad para todos sus miembros, y cuáles son aquellos que hacen falta para hacer esa tarea más eficiente?**

Víctor García Toma

La educación es un derecho. Pero para hablar de derechos tendríamos que personificarlos en un ser humano, que es sujeto de derechos y que es ciudadano. Todos los que viven en nuestro país pueden ser considerados como personas; por ende, son sujetos de derecho.

Puedo mencionar, por ejemplo, un tema muy cercano: las empleadas del hogar, las trabajadoras del hogar, son seres humanos que no tienen, en muchos casos, el estatus de persona. En la actividad laboral, ¿no es cierto?, hay formas encubiertas de servidumbre. Estamos hablando de un estatus, de una condición del individuo en la sociedad, que nada tiene que ver con la temática de los derechos humanos y que, en este caso, tiene un punto central en la educación. Entonces, el primer tema básico sería que los peruanos pudieran recuperar aquello que por esencia les corresponde: ser tratados como personas, ser sujetos de derechos, ser ciudadanos y poder tener la capacidad de participar en los asuntos de su interés.

Ahora, en relación con el tema de la educación: ciertamente, ella es el mejor medio para promover el bienestar y el desarrollo, no solo nacional, sino familiar y personal. Sin embargo, la palabra *educación* es equívoca en el Perú: educación, ¿para qué? Luego de un largo proceso —entre comillas, “educativo” —, nuestros estudiantes no pueden reconocer, hoy, elementos básicos del lenguaje o de las matemáticas; ni siquiera pueden identificar a sus héroes si no hay un concepto de identidad nacional, y finalmente salen al mercado de trabajo sin ningún tipo de habilidad. En consecuencia, es un tránsito a un proceso educativo que ni forja valores, ni habilita para el trabajo, ni genera mecanismos para el aprendizaje. ¿A qué se debe eso? Se debe, sobre todo, a que no tenemos definido claramente lo que es un proyecto nacional educativo; en segundo lugar, a que no tenemos la infraestructura adecuada; y en tercer lugar, el gran operador del centro educativo, que es el maestro, otrora muy estimado, muy querido, hoy, por distintas razones, se convierte no solo en el primer adversario de esos temas, sino además en un promotor del antisistema. El sistema educativo en el Perú prodiga no solo estudiantes finales para todo, sino además siembra el germen del odio, el germen de la vocación por la anarquía, por la destrucción, por la falta de respeto a los valores institucionales. Allí hay un tema que se tiene que trabajar muchísimo.

Natale Amprimo Plá

La educación en el Perú, desde la independencia, ha sido una yuxtaposición de influencias extranjeras, que es el origen del acoplamiento que hay entre la educación y la realidad nacional.

El Perú es un país joven, en el que casi el 50% de la población tiene 24 años de edad; un país donde, de cada diez jóvenes, cinco están subempleados, uno se encuentra desempleado y apenas cuatro cuentan con empleo.

Somos un país que tiene una educación caracterizada por la repetición permanente de conocimientos y que no está orientada a potenciar actitudes, a —por ejemplo— poder fijar la mirada en aprovechar beneficios propios de cada zona del país.

Se trata de una educación igual en todo el territorio del Perú, sin ningún tipo de diferencia respecto a calidades, a particularidades de cada zona; en buena cuenta, no tenemos una educación orientada al éxito del estudiante. Allí reside en gran medida el caos educativo que sufrimos.

A ese alumno que, muchas veces, estudia en esas universidades-fábricas que vemos en todo el territorio; que, con gran esfuerzo de sus padres, paga una pensión y logra graduarse para, simplemente, darse con la realidad de que ese título no le sirve para nada —porque nadie le dará trabajo a alguien que provenga de esa universidad—, le será muy difícil encontrar un trabajo.

Será una persona frustrada, que siente que ha perdido el tiempo, que siente que la vida se le ha cerrado. Se ha esforzado, ha tratado de ser un profesional, se ha hecho un profesional, pero no tiene la oportunidad de destacar en aquello que ha estudiado. Evidentemente, esa es la persona —como decía nuestro decano— que el día de mañana será un antisistema.

El Estado, sin embargo, se cruza de brazos, pues para nadie es un secreto que tenemos universidades que son fábricas de títulos y que no tienen ni el más mínimo nivel. ¿Y dónde está el Estado para fiscalizar eso? ¿Dónde está el Estado para controlar eso? ¿Dónde está el Estado para no permitir la estafa educativa de la que los peruanos somos testigos todos los días?

Creo que en la educación es usual que el de los recursos —que sin lugar a dudas los necesita— es un tema ineficaz, como todo en el Perú, porque el nuestro es un país de múltiples deficiencias.

El Perú requiere, en primer lugar, un aire descarnado de naturalidad, y enfrentar la tarea de su reforma con los costos que esa reforma, profunda, requiere.

Dante Mendoza Antonioli

La educación es el gran problema de siempre en el país. Una vez leí que cualquier inversión que se hace en educación, es una inversión cuyos resultados no se van a ver sino hasta veinte años después. Y allí viene el gran tema ético, el gran dilema moral de nuestros gobernantes: si se va a invertir en educación, el gobierno no va a ver resultados el día de hoy, ni siquiera se van a ver en el gobierno que viene, sino dentro de cuatro gobiernos. Entonces, una inversión sostenida en educación tendría que ser parte de un acuerdo nacional; una obligación sostenida de aquel que asuma el poder.

En la Constitución de 1979 se destinaba un 2% del presupuesto público a la educación, pero durante toda su vigencia no hubo un solo

año en que se cumpliera el mandato constitucional. Quizá no haya que hablar de un tema presupuestal —que siempre es complicado y difícil—, pero sí de un tema de lineamiento, de política educativa, de trabajar el tema educativo con desapasionamiento ideológico, político, y de trabajarlo técnicamente. Existen técnicas y escuelas pedagógicas con relación a aquello que debiera ser un plan maestro de educación en el Perú, que es multicurricular, que además es pluricultural, donde el aspecto climático marca definitivamente la concepción del mundo y la manera de ver los alrededores de cada uno de los peruanos. Tener una política educativa que pueda trascender los gobiernos, probablemente es el gran reto de la clase política. No se trata de un compromiso político, pues un gobierno con un buen ministro puede desarrollar un plan maestro muy brillante, fascinante, pero si se cambia de ministro, se fue al agua el proyecto educativo peruano. Entonces, no es tan sencillo.

¿Cuáles son los mecanismos con los cuales está provisto el Estado? Bueno, el Estado tiene todos los mecanismos para poder dar educación de calidad; el asunto es que no los utiliza. Un primer gran problema —y disculpen que lo mencione de nuevo— es la burocracia, pues toda política de Estado es implementada por personas que trabajan para el Estado, que desarrollan una función pública, una función administrativa. Si ellas no desempeñan bien sus funciones, vamos a tener resultados erráticos, políticas incoherentes y falta de desarrollo para el país.

Por último, dicen ustedes: “¿Cuáles son los mecanismos que hacen falta para hacer esa tarea más eficiente?”. Allí pienso en una herramienta que es la competencia. Fíjense que si la competencia es bien llevada, puede generar algún nivel de desarrollo en el ámbito educativo. Hablo de la escuela pública. Hay padres de familia que se preocupan porque sus hijos ingresen a determinado colegio público, pues perciben que ese colegio hace las cosas mejor que el que les tocó. Dentro del esquema de educación pública, uno debe llevar a sus hijos al colegio de la zona en donde viven, pero muchos padres de familia hacen el esfuerzo para llevarlos a uno donde se están haciendo bien o por lo menos mejor las cosas. La pregunta es: ¿qué incentivo presupuestal o de cualquier tipo tienen los maestros, la comunidad educativa, de esos colegios en donde las cosas se están haciendo mejor que lo que los otros hacen? Ninguno. Pues bien, un mecanismo de competencia podría: uno, proveer algún tipo de mayores recursos, incentivos, beneficios, capacitaciones, becas, para aquellos colegios en donde se estén haciendo bien las cosas; dos: que se deje en libertad a los padres para que decidan dónde van a estu-

diar sus hijos, de modo tal que se pueda generar en la comunidad educativa algún nivel de mejora por la tarea que está desarrollando.

Fíjense bien, así como creo que en la escuela pública el tema de la competencia puede ser positivo, en la universidad ha sido devastador y le ha hecho un daño espectacular al sistema universitario. El nuestro no era bueno, pero había islas; había universidades cuyos egresados no tenían nada que envidiar a los de cualquier otra universidad del mundo; universidades donde el ingreso era complicadísimo, con vallas altísimas, donde se creaba una suerte de elite intelectual, al margen del esquema económico que cada uno pueda tener. Hoy, habiéndose implementado un esquema de competencia muy fuerte y feroz en el sistema universitario, la universidad peruana, en general, ha bajado su nivel educativo por una razón muy sencilla: hoy en día hay cientos de universidades, todos los meses se crean nuevas, pues aparentemente sólo se necesita tener un edificio, o a veces ninguno. La universidad sería ya no puede esperar que los mejores alumnos vayan a postular a ella, sino que tiene que ir a buscar alumnos. En esto se pierde la perspectiva. Hay mecanismos de acceso a las universidades donde el nivel de exigencia es cero, donde simplemente se requiere una firma para ingresar, pues en este esquema de competencia las universidades van a necesitar recursos. En este esquema de competencia las universidades se han convertido en sociedades anónimas, en un negocio donde se va a buscar invertir menos —por ganar más— en laboratorios, bibliotecas, investigación y pago de personal docente. Entonces, creo que la competencia es buena, pero hay que ir con cuidado, porque en el esquema universitario no ha dado resultado.

El esquema universitario yo lo pondría en la agenda política, pues algo se tiene que hacer antes de que el deterioro sea irreversible. Tenemos un enfermo que todavía podemos recuperar, pero no lo haremos si se continúa en este proceso de cero control, pensando que la educación es un negocio como cualquier otro. Mentira, la educación es la base sobre la cual el país va a desarrollar. Y si nuestra clase política no lo entiende así y no aplica medidas correctivas ya, es probable que en algunos años el problema se torne mucho más profundo y complejo.

II. Segunda ronda

- 2.1** El artículo 1 de la Constitución Política del Perú señala que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado. El artículo 2, además, garantiza una serie de derechos constitucionales. No obstante, los últimos acontecimientos han puesto sobre el tapete la no protección de los derechos de las comunidades amazónicas. ¿El gobierno ha transgredido derechos constitucionales e internacionales reconocidos en la Constitución y en convenios internacionales?

Víctor García Toma

Yo quisiera valirme de dos respuestas que han formulado quienes comparten conmigo esta mesa. Coincido con el doctor Amprimo en que en este caso ha habido un proceso de agitación, de desasosiego, de promoción y provocación violentista que es inadmisible y que es, en particular, el elemento central del problema. Considero que la legislación que fue puesta en duda es una legislación que muchos de los que protestaron, muchos de los manifestantes no conocían, o aun cuando la conocían, no la entendían a cabalidad. Según los expertos, no había allí nada sustancial que hubiera hecho peligrar derechos o intereses de las comunidades amazónicas. En consecuencia, lo primero que habría que decir es que este es un problema generado por un grupo determinado, identificado, de personas, pero que están en un contexto donde, en vez de promover un mayor grado de imparcialidad, un mayor grado de acercamiento al Estado de Derecho, están por la resistencia al sistema, en un continente en el que cada vez nos vamos dividiendo en dos grandes grupos, uno de ellos un socialismo, digamos, muy “pacharaco”. Ahora, ¿cuáles son las responsabilidades del gobierno? El primer tema ha sido la falta de comunicación, la falta de vocación en la comunicación. Ha habido aquí un ninguneo a las comunidades. El Estado ha asumido que estaba haciendo algo correcto para ellas, pero, sin embargo, no inició una política de persuasión, de diálogo, de convencimiento, ni tampoco intentó conocer cuáles eran las expectativas; asumió que esas eran los intereses, las expectativas correctas y las plasmó en una explicación. A esa falta de comunicación habría que vincular el problema de los códigos diferentes con que se comunica el Estado con parte de la sociedad.

Yo recuerdo una anécdota que parece graficar el gran drama del Perú. En 1972, el presidente Belaunde —que tenía como lema “El Perú como doctrina”— hizo uso de una tribuna para hablarle a un grupo de campesinos en el Cusco. Para poder comunicarse con ellos, porque no hablaba el quechua, tuvo que utilizar al párroco de la localidad: un americano. Un hombre interesado en tratar de resolver los grandes problemas nacionales, sin embargo, tenía que servirse de un extranjero para utilizar una lengua que para él no era familiar, pero que era de su país. Entonces, el problema del gobierno ha estado en la falta de comunicación o en la poca que utilizó, en no haber utilizado los códigos adecuados, pero también en la falta de institucionalidad: los gobiernos regionales se colocaron de costado y dejaron que el problema pasara como si no existiera una instancia de poder: los representantes del Parlamento, que creo que ni su población los conoce, no los admite o no los acepta como tales. Y luego está el papel distorsionador de la prensa local, que por lo general es una prensa no tan preparada; habitualmente es una prensa que despierta los instintos más bajos de la sociedad y que ha abusado, en muchos casos, de la libertad de expresión. En ese sentido, si se quiere imputar la transgresión de derechos constitucionales e internacionales, se debe individualizar la norma jurídica que se habría vulnerado en el presente caso.

2.2 En nuestro país se ha iniciado un proceso de descentralización que se encuentra aún en una etapa inicial, lo que se evidencia en el descontento social y las constantes quejas de sus miembros. En este orden de ideas, ¿qué medidas deben adoptarse para lograr un proceso de descentralización más sólido y efectivo que permita cumplir con los objetivos de un Estado democrático?

Natale Amprimo Plá

El proceso de descentralización es una política permanente que busca el desarrollo integral del país y que se debe ejecutar en etapas progresivas y ordenadas.

Se ha improvisado mucho y se ha generado una frustración generalizada de la población, en la medida en que se han fomentado transferencias de responsabilidades de gastos, por ejemplo, sin el debido respaldo de recursos económicos y sin la debida capacitación previa.

Yo creo que en el proceso de descentralización que el Perú ha debido de impulsar, si se quería realmente demostrar que se podían generar polos de desarrollo en inversión en lugares que realmente mejoren el nivel de vida de la población de determinadas zonas, debió hacerse fomentando un proceso de regionalización con una o dos regiones piloto. Es evidente que esta regeneración —que en el fondo es una departamentalización— no va a llegar al objetivo que se busca; por tal motivo, se han debido generar una o dos regiones piloto dotadas de todo el apoyo, de una legislación especial que capte inversión, de recursos económicos y técnicos para que se convierta en un lugar o en un emporio de apuesta, incluso, un propio estado de desarrollo de esa zona. Eso sería una cosa que se replicaría en otros lugares, pero que no se ha hecho.

Muchos temas que son propios de la realidad regional o de la realidad local, la población los sindica como problemas del gobierno nacional, porque incluso el propio alcalde o el presidente regional atribuye la responsabilidad a una ausencia de recursos que el Estado central no le está brindando.

En el proceso de descentralización, por querer mostrar un avance más rápido de lo que realmente estamos en capacidad de lograr, podemos generar una o dos regiones piloto que podrían ser una suerte de ejemplos exitosos que se replicarían en el país. Simplemente hemos pasado a departamentalizar el proceso y, una vez más, a darle un cambio de fachada a las cosas. No se ha abordado el tema central, que era cómo hacer que las zonas sean realmente lugares en los cuales se venza la pobreza, se trate la inversión y se genere una nueva cara al país.

2.3 Nadie puede negar que después de problemas sociales como los ocurridos en Bagua, las instituciones públicas deberían de tener una mayor comunicación con las comunidades indígenas y con la población en general.

Por su larga trayectoria en el sector público, ¿qué podría señalarnos sobre la falta de comunicación del Estado con sus administrados?

Dante Mendoza Antonioli

Para comunicar se necesitan dos requisitos: primero, algo que comunicar; segundo, estrategias de comunicación. Para tener algo que comuni-

car se debe contar con políticas claras. ¿Las tenemos? Para tener estrategias de comunicación se debe contar con gente que sea especializada en ese tipo de situaciones. ¿Cuántos comunicadores sociales tenemos en el Estado? ¿Existe alguna organicidad alrededor de estos comunicadores? No es, pues, trasladar lo que yo, ministro, estoy haciendo; es trasladar lo que el Estado hace y lo que mi institución está haciendo en el Estado, en una política más grande y organizada.

Son dos etapas: la primera, tener políticas; y para tener políticas, volvemos al problema que señalaba Natale: somos un país caudillista, presidencialista, un país donde la fuerza de una personalidad es la que termina imponiendo su voluntad al resto de la población. Entonces, las políticas en el país han sido normalmente fruto de la idea de un iluminado y de tratar de imponerle a la población esa decisión, sin mayor debate ni reflexión.

Quisiera poner un ejemplo: el TLC con Estados Unidos. Recuerdo que en el gobierno pasado se decretó que iba a ser una política de Estado suscribir un TLC con Estados Unidos, y la posibilidad de que alguien dijera: “Habría que discutir” fue absolutamente cerrada. Desde el gobierno se encargaron de decir: “Están conmigo o están contra mí”. No había posibilidad de un debate, de alguna mejora en lo que se estaba haciendo; y eso que se hizo con el TLC suele hacerse, en general, con cuanta política quiera hacerse. El resultado es que aquellos sectores de la población que no están de acuerdo ni con el procedimiento, ni con el contenido de aquello que se está decidiendo, pues van a ser afectados en su vida diaria. En el momento en que puedan escaparse del sistema para tratar de hacer valer su voz, lo van a hacer. Tener una política que comunicar, pero que no sea fruto de la iluminación de algún político de turno, sino del consenso, insisto: ese es el gran reto de nuestra clase política.

Es muy fácil gobernar por decretos, con todo el poder, imponiendo mi voluntad al resto; pero cualquier cambio que se haga de esa manera no es duradero: es un cambio donde se acaba mi personalidad en el momento en que se deja el poder. No es un cambio que genere desarrollo sostenido en el tiempo. Un cambio o la aplicación de una política que sea fruto del consenso, probablemente tome más tiempo, probablemente no sea tan perfecta como cuando se impone la voluntad, circunstancia en que técnicamente podría ser perfecta. Pero muchas veces generar procesos que sean eficientes socialmente es mucho más importante que

generar procesos que sean eficientes solo técnica o económicamente, pues, insisto, no son sostenibles. La sociedad debe estar convencida de que dicha política no va a jugar en contra de ellos.

Lo que ha pasado en Bagua es un claro ejemplo de un cero interés del Estado por comunicar. Y si alguien señala que sí hubo interés, entonces hubo cero capacidad para comunicar, porque no hay organicidad dentro de lo que es una estructura de comunicación social de lo que es el Estado.

III. Tercera ronda

3.1 Reflexiones finales

Víctor García Toma

Creo que el reto del Perú, en los próximos años, es consolidar un mayor grado de eficiencia y seguridad, no solo en la sociedad política, sino en la sociedad civil. Necesitamos más y mejor; necesitamos un sistema de partidos, una presencia más dinámica, más coherente del Estado a lo largo y a lo ancho del territorio. Esa es una de las primeras tareas.

Una segunda es la renovación de los liderazgos, lo que va acompañado del tema de la participación. Los actuales liderazgos son fallidos, inconsistentes. Necesitamos personas con más imaginación, que no sean como uno, sino mejores desde el punto de vista espiritual, moral, que puedan generar un mayor grado de confianza y presentar alternativas más creativas. Necesitamos mejorar nuestra legislación, y aquí hay que hacer un cambio legislativo, porque la forma en que está diseñado el sistema político no permite que ni los gobiernos locales, ni los regionales, ni el Parlamento nacional, ni siquiera la forma de elección del presidente sea la más adecuada. Es inadmisibles, por ejemplo, que el distrito de San Juan de Lurigancho, uno de los distritos más grandes, no tenga representación y sí la tenga Madre de Dios, lo cual no significa que se la quitemos a esta última, pero hay una representación que no expresa seriamente el tema del territorio, de la población, de los intereses económicos. Creo que hay un largo camino por hacer y también cambiar el paradigma político, que tiene que ver con el liderazgo. Se requiere, por

cierto, un cuadro claro de convicciones ideológicas y societarias, pero también la presencia de capacidades programarias, y eso indica que un muchacho moderno tiene que tener algún conocimiento técnico. Tenemos que llegar a la situación en que nos podamos manejar mejor. El voluntarismo no basta; ni el tecnicismo, incapaz de generar gobernabilidad por razones políticas.

Natale Amprimo Plá

Es evidente la necesidad de una autocrítica en la clase política, en la clase dirigente en el Perú, sin lugar a dudas. Pero también creo que va a ser muy difícil cambiar las cosas si la población muestra los niveles de indiferencia en participación política que reiteradamente se advierten en las encuestas.

Cuando se pregunta —en los últimos diez años, por lo menos cada seis meses— si la población está dispuesta a participar en las discusiones de temas nacionales o del tema tal, entre el 70% y el 80% dice que no, que no está interesada. Quizá allí está la razón por la cual no tenemos partidos políticos, porque si bien estos deben cambiar, abrir sus puertas, contar con bases internas y transparentar sus decisiones, ello no sirve de mucho si la población no quiere participar. Allí también hay una responsabilidad que señalar.

Sin lugar a dudas, al Perú podríamos considerarlo campeón mundial en transiciones. Por algo este ciclo siniestro se repite y repite. Solo por mencionarlo: en el siglo veinte tuvimos transición después del régimen de Leguía, en la década del treinta; con Bustamante y Ribero, en el cuarenta y cinco; con Belaunde, en el sesenta y tres, en el ochenta; con Paniagua, en 2000-2001. Además, tenemos inestabilidad, porque nunca hemos sido capaces de tener por lo menos veinte años de democracia continua. Nunca el Perú, en toda su historia republicana, ha sido capaz de tener veinte años de democracia. Esa es la muestra de que el sistema no funciona, esa es la muestra más palpable de que si no hacemos una operación con profundidad nos estamos engañando. Porque en ciento ochenta y ocho años de vida republicana esa es nuestra realidad.

Con un país fraccionado, con un país dividido, con un país que no dialoga entre sí, que no se entiende entre sí, es difícil hacer esos cambios profundos en forma democrática, respetándonos. Pero la única forma de salir adelante es entendiendo que el Perú lo logrará sólo en virtud del

esfuerzo de todos los peruanos y no en virtud de la voluntad, impulso y decisión de una persona, civil o militar.

Hay que apostar por fortalecer el sistema, por fortalecer los partidos políticos. Hay que buscar que los jóvenes lleguen a debatir temas de la realidad nacional, ya que muchas veces la juventud se ha dedicado a perfeccionarse en alguna ciencia o en algún conocimiento, pero ha sido absolutamente indiferente ante los problemas del país.

Antiguamente había más debate en la juventud. Había grupos de estudio, se discutía, cosa que hoy no ocurre. Si conocemos nuestra realidad y nuestra historia, podemos emprender el camino al cambio y mejorar el Perú.

Dante Mendoza Antonioli

Resumiendo, creo que podría decirse que el cambio viene en una moneda de dos caras. Por un lado, lo que le toca a la sociedad civil es un tema de civismo, que parte por algún tema de reforma en la educación. Pues si hay algo que diferenciar en la generación nuestra, con Natale, que ya se comenzaba a perder con la generación de Víctor, es un tema de educación cívica, de formación en valores, de compromiso con el entorno, con el suelo, con la patria donde uno vive. El tema del civismo ha desaparecido de la agenda juvenil. Uno ve los esfuerzos que hay sobre comunicación en el nivel joven, donde, por ejemplo, *El Comercio* publica una página completa llamada "Mundo Joven". El debate político en los jóvenes no existe; hablan de cualquier cosa, menos de la realidad del país que los está acogiendo; lo que es peor, pues ese es el país donde se van a desarrollar, donde van a crecer, donde van a tener a sus hijos. El problema es que no les interesa; al no interesarles, no toman partido por nada. Y cuando nuestros gobernantes toman algunas decisiones que los afectan, de repente se dan cuenta de que no solo han perdido la oportunidad para decir algo, para poder influenciar de manera diferente, sino que tampoco saben cómo hacerlo. Porque los canales de la misma democracia, para la participación democrática, si no son utilizados se convierten en mecanismos inútiles.

Un ejemplo es aquel mecanismo que están desarrollando los gobiernos locales: el presupuesto participativo. Me ha tocado conocer de cerca algunos casos, y es difícil hacer que los vecinos participen o se involucren con un interés diferente de querer ser el próximo alcalde o

regidor para obtener un ingreso del Estado, que eso es un poco en lo que está degenerando la función pública. Se quiere ser representante, no porque se quiera dirigir al Perú o generar un cambio, sino porque se desea un sueldo, en un país donde hay cada vez menos posibilidades de obtenerlo.

La parte del civismo es fundamental, y eso es educación, y no solo técnica. Nuevamente, así como el dios Eficiencia Económica es un dios que nos distorsiona la realidad, otro dios para los peruanos es Educación Técnica, pues el término de lo que es formación integral del ser humano no se da en el país.

Por el lado del Estado, se necesita una reforma pública. Si no tenemos las personas que tengan la altura, el nivel, sencillamente no vamos a llegar a ninguna parte. No solo no vamos a comunicar, sino que no vamos a aplicar ni desarrollar bien las cosas, no vamos a desarrollar bien nuestro trabajo, y finalmente el Perú va a seguir como hasta ahora, dando tumbos, a la espera de que un nuevo iluminado venga a tratar de darnos la receta médica. Receta que va a funcionar, probablemente, mientras el iluminado esté en el poder, porque tan pronto deje de estarlo, nuevamente iremos a otra transición. Y la historia se repite y se repetirá *per saecula saeculorum*.