



---

# La política y la pobreza en los países andinos

---



---

# La política y la pobreza en los países andinos

---

Co-editores

Gustavo Guerra-García

Kristen Sample

Javier Alarcón Cervera

Vanessa Cartaya

José Luis Exeni

Pedro Francke

Haydée García Velásquez

Claudia Giménez

Francisco Herrero

Carlos Meléndez Guerrero

Gabriele Merz

Gabriel Murillo

Luís Javier Orjuela

Michel Rowland García

Alfredo Sarmiento Gómez

*La política y la pobreza en los países andinos*

© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2007

© Asociación Civil Transparencia 2007

Las publicaciones de International IDEA y la Asociación Civil Transparencia no son reflejo de un interés específico nacional o político. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Asociación Civil Transparencia, International IDEA, de sus juntas directivas o de los miembros de sus consejos.

Toda solicitud de permisos para usar o traducir todo o alguna parte de esta publicación debe hacerse a:  
International IDEA  
SE 103 34 Stockholm  
Sweden

International IDEA favorece la divulgación de sus trabajos, y responderá a la mayor brevedad a las solicitudes de uso, traducción o reproducción de sus publicaciones.

La presente obra representa la opinión de sus autores, no necesariamente la opinión de los editores.

Edición y corrección de textos: Ramón Ponce Testino y Manuel Fernández Sánchez

Diseño gráfico: Ruperto Pérez-Albela Stuart

Motivo de la carátula: *Región nocturna*, Lia Villacorta Bravo

Impresión: Imprenta Miraflores E.I.R.L.

Primera edición: enero de 2007

Tiraje: 2,000 ejemplares

Hecho el depósito legal 2007-00218 en la Biblioteca Nacional del Perú

ISBN 978-91-85391-86-8

Impreso en el Perú

# Contenidos

<b>Prefacio</b>	i
<b>Visión de conjunto</b>	1
<b>Los partidos andinos y la inclusión política</b>	57
<b>INFORME NACIONAL BOLIVIA</b>	
<b>SISTEMAS DE PARTIDOS Y DESARROLLO: EL CASO DE BOLIVIA</b>	79
<b>1. RESUMEN EJECUTIVO</b>	79
<b>2. EL CONTEXTO BOLIVIANO</b>	83
2.1 El contexto político	83
2.2 El contexto socioeconómico	95
2.2.1 Control de la inflación	97
2.2.2 La política cambiaria	98
2.2.3 El crecimiento económico	99
2.2.4 La pobreza en Bolivia	101
2.2.5 El gasto social	102
<b>3. LAS REFORMAS EN BOLIVIA</b>	103
3.1 Las reformas tributarias	103
3.2 La reforma del sistema judicial	106
3.3 La reforma laboral	110
3.4 Las reformas sociales	112
3.4.1 Seguro Universal Materno Infantil (SUMI)	112
3.4.2 El Bono Solidaridad (BONOSOL)	116
3.5 Las políticas de inclusión	118
3.5.1 La Ley de Cuotas	118
3.5.2 El Diálogo Nacional	121
3.6 La descentralización en Bolivia	124
3.6.1 Autonomías	126
<b>4. PARTIDOS POLÍTICOS Y AGENDA PRO-POBRES</b>	128
<b>5. ALGUNOS ELEMENTOS DE ANÁLISIS DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS</b>	135
5.1 Relación sistema de partidos políticos-ciudadanía	135
5.2 Financiamiento estatal para actores políticos	137

5.3 Pluralismo y competencia interpartidaria	139
5.4 Servicio civil, funcionarios y servidores públicos	141
5.5 Sistema electoral	143
<b>6. ACTORES FUNDAMENTALES DE LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y OBSTÁCULOS</b>	
<b>PARA LA REFORMA</b>	144
6.1 El Estado	144
6.1.1 Entidades subnacionales	144
6.1.2 Poder Ejecutivo	145
6.1.3 Poder Legislativo	146
6.2 Partidos políticos	147
6.3 Organizaciones sociales territoriales	148
6.4 Organizaciones sociales funcionales	149
6.5 Organizaciones obreras, fabriles y campesinas	149
6.6 La Iglesia Católica	150
6.7 Organizaciones no gubernamentales (ONG)	150
6.8 La cooperación internacional	150
<b>7. RECOMENDACIONES</b>	152
7.1 Sistema de partidos	153
7.2 Financiamiento estatal para actores políticos	154
7.3 Pluralismo y competencia interpartidaria	155
7.4 Servicio civil, funcionarios y servidores públicos	155
7.5 Autonomías subnacionales	156
7.6 Sistema electoral	156
7.7 Mecanismos de diálogo permanente	156
7.8 Compromiso de la cooperación internacional	157
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	158
<b>ESTUDIO DE CASO BOLIVIA</b>	
<b>LA LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR: UNA REFORMA PRO-POBRES EN BOLIVIA</b>	163
1. INTRODUCCIÓN	163
2. SÍNTESIS DE LA REFORMA	164

<b>3. RESUMEN DEL PROCESO DE DISEÑO, APROBACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA REFORMA</b>	167
<b>4. IDENTIFICACIÓN DE ACTORES Y FACTORES QUE INTERVINIERON EN LA REFORMA</b>	174
<b>5. LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES</b>	178
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	183

## **INFORME NACIONAL COLOMBIA**

### **SISTEMAS DE PARTIDOS Y DESARROLLO: EL CASO DE COLOMBIA** 185

<b>1. RESUMEN EJECUTIVO</b>	185
<b>2. EL CONTEXTO EN COLOMBIA</b>	189
2.1 El contexto sociopolítico	189
2.1.1 El nuevo orden constitucional de 1991	191
2.2 El sistema político	194
2.3 El contexto socioeconómico	195
2.3.1 Las reformas económicas de los noventa	195
2.3.2 La evolución socioeconómica	197
<b>3. AGENDA DE LAS PROPUESTAS SOBRE POBREZA</b>	206
3.1 Los partidos políticos y la agenda pro-pobres	206
3.1.1 El Partido Liberal	206
3.1.2 El Partido Conservador	207
3.1.3 Las fuerzas uribistas	207
3.1.4 El Polo Democrático Alternativo	208
3.2 Las políticas públicas y sus reformas	209
3.2.1 Los planes de desarrollo y la pobreza	210
3.2.2 La descentralización: las transferencias, su creación, evolución y efecto	212
3.2.3 La política de seguridad social	215
3.2.4 La política laboral: las reformas a las prestaciones sociales y su efecto	218
3.2.5 Las reformas a la administración de justicia	222
3.3 Consensos y disensos	225
<b>4. EL SISTEMA POLÍTICO Y SUS EFECTOS EN LA AGENDA PRO-POBRES</b>	227
4.1 Factores que facilitan la lucha contra la pobreza	227
4.1.1 Los esfuerzos para mejorar la participación política	227

4.1.2 La redefinición de las reglas para la asignación de los recursos públicos: incentivos y desincentivos para la equidad	229
4.1.3 La Corte Constitucional	230
4.2 Obstáculos resultantes del sistema de partidos y el sistema electoral	232
4.2.1 El clientelismo	232
4.2.2 La ausencia de reforma agraria	233
4.2.3 La fragmentación de los partidos y su falta de representatividad	234
4.2.4 La falta de autonomía del Legislativo frente al Ejecutivo	237
<b>5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	239
5.1 Conclusiones	239
5.2 Recomendaciones	241
5.2.1 Las reformas institucionales en la agenda pro-pobres: democracia representativa, espacios de democracia directa y descentralización	241
5.2.2 Construir la nueva sociedad con justicia, paz, equidad y desarrollo humano implica partidos políticos que coordinen amplios movimientos sociales	242
5.2.3 Estrategias para lograr crecimiento económico pro-pobres: un reto a las instituciones políticas, económicas y culturales	243
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	245
<b>ESTUDIO DE CASO COLOMBIA</b>	
<b>MISIÓN PARA EL DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD</b>	251
<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	251
<b>2. IMPORTANCIA</b>	254
<b>3. CARACTERÍSTICAS</b>	255
<b>4. RESULTADOS OBTENIDOS EN ESTE PROCESO</b>	259
<b>5. ACTORES INVOLUCRADOS EN LA FORMACIÓN Y DESARROLLO DEL MERPD</b>	261
<b>6. LECCIONES APRENDIDAS</b>	263
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	266

## **INFORME NACIONAL DEL ECUADOR**

<b>SISTEMAS DE PARTIDOS Y DESARROLLO: EL CASO DEL ECUADOR</b>	269
<b>1. RESUMEN EJECUTIVO</b>	269
<b>2. EL CONTEXTO EN EL ECUADOR</b>	271
2.1 El contexto político (1970-2006)	271
2.2 El contexto socioeconómico	275
<b>3. AGENDA DE LAS PROPUESTAS SOBRE EL TEMA DE LA POBREZA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS</b>	279
3.1 Políticas sociales	279
3.2 Políticas de inclusión	281
3.3 Políticas tributaria, económica y productiva	283
3.3.1 Política tributaria	283
3.3.2 Política económica y productiva	287
3.4 Planificación económica del desarrollo	293
3.5 Políticas de descentralización	296
3.6 Reformas del sistema judicial	299
3.7 Consensos en ocho temas	303
<b>4. EL SISTEMA POLÍTICO Y SUS EFECTOS EN LA AGENDA PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA</b>	304
4.1 Obstáculos resultantes del sistema de partidos y otros aspectos del sistema político	304
4.1.1 Un sistema electoral que alienta la fragmentación	304
4.1.2 La desconexión entre partidos políticos y ciudadanía	306
4.1.3 El desempeño de los partidos ecuatorianos como administradores de la cosa pública	306
4.1.4 El régimen presidencialista y la "pugna de poderes"	308
4.1.5 Una práctica política basada más en la confrontación que en la cooperación	310
4.2 Factores que pueden facilitar las reformas pro-pobres	312
4.2.1 Establecimiento de una agenda legislativa consensuada entre los partidos políticos más importantes	312
4.2.2 Un pacto social para promover y vigilar las políticas sociales y de inclusión	312
4.2.3 La promoción de nuevas políticas públicas	314
4.2.4 Fortalecimiento institucional de los gobiernos locales en alianza con la cooperación internacional	314

4.2.5 Establecimiento de “think tanks” para diseñar, ejecutar y monitorear políticas públicas pro-pobres	315
<b>5. RECOMENDACIONES</b>	<b>316</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>319</b>
<b>ESTUDIO DE CASO ECUADOR</b>	
<b>LA LEY DE MATERNIDAD GRATUITA</b>	<b>323</b>
1. INTRODUCCIÓN	323
2. RESUMEN DEL PROCESO DE DISEÑO, APROBACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA REFORMA	326
3. IDENTIFICACIÓN DE LOS ACTORES Y FACTORES QUE INTERVINIERON EN LA APROBACIÓN DE LA REFORMA	332
4. LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES EN CUANTO A LA RELACIÓN ENTRE EL SISTEMA POLÍTICO Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA	336
BIBLIOGRAFÍA	338
<b>INFORME NACIONAL PERÚ</b>	
<b>SISTEMAS DE PARTIDOS Y DESARROLLO: EL CASO DE PERÚ</b>	<b>341</b>
1. RESUMEN EJECUTIVO	341
2. EL CONTEXTO PERUANO	346
2.1 El contexto político	346
2.2 El contexto socioeconómico	348
3. AGENDA DE LAS PROPUESTAS SOBRE POBREZA EN PERÚ	353
3.1 Las políticas más relevantes	355
3.1.1 La política tributaria y fiscal	355
3.1.2 Las políticas sociales y económicas	359
3.1.3 Las políticas de inclusión	367
3.1.4 La reforma del sistema judicial	369
3.1.5 La política laboral	371
3.1.6 La política de descentralización	375
3.2 Consensos y disensos	378

<b>4. EL SISTEMA POLÍTICO, LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA COHESIÓN SOCIAL</b>	<b>381</b>
4.1 Factores dentro del sistema político	381
4.1.1 La renovación orgánica y la refundación programática de los partidos	381
4.1.2 La reforma del sistema electoral y la legislación sobre partidos	384
4.1.3 Los partidos y las elites	388
4.1.4 Los actores en juego	391
4.2 Obstáculos para la implementación de reformas	393
4.2.1 En los partidos políticos	393
4.2.2 En el Poder Legislativo	395
4.2.3 En el Poder Ejecutivo	396
4.2.4 Ausencia de consenso: entre el crecimiento y la agenda a favor de los pobres	397
4.2.5 El juego del poder: las elites y los actores sociales	398
<b>5. RECOMENDACIONES</b>	<b>400</b>
5.1 Fortalecer la capacidad de los partidos para representar a los pobres	401
5.2 Financiar la política y controlar la influencia del dinero en la política	403
5.3 Sistema electoral y representación	403
5.3.1 La reforma del Congreso	403
5.3.2 Las elecciones regionales	404
5.4 Diálogo y reconocimiento como condición del consenso	404
5.5 Transformar los consensos en iniciativas de política pública concreta - construir rutas y mecanismos viables para abordar los disensos	405
5.6 Los medios de comunicación y la política	406
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>412</b>
<b>ESTUDIO DE CASO PERÚ</b>	
<b>EL SEGURO INTEGRAL DE SALUD: UNA HISTORIA POLÍTICA</b>	<b>419</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>419</b>
<b>2. EL MOMENTO POLÍTICO EN EL QUE SE APRUEBA EL SIS Y EL PROCESO DE APROBACIÓN</b>	<b>424</b>
<b>3. LOS ACTORES ALREDEDOR DE LA APROBACIÓN DEL SIS</b>	<b>427</b>
<b>4. LECCIONES PARA POLÍTICAS PRO-POBRES</b>	<b>430</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>435</b>

## **INFORME NACIONAL VENEZUELA**

<b>SISTEMAS DE PARTIDOS Y DESARROLLO: EL CASO DE VENEZUELA</b>	437
<b>1. RESUMEN EJECUTIVO</b>	437
<b>2. EL CONTEXTO VENEZOLANO</b>	443
2.1 El contexto político	443
2.2 El contexto socioeconómico	446
2.3 La pobreza en Venezuela	448
<b>3. EL SISTEMA POLÍTICO Y LOS ESPACIOS PARA LA FORMACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	451
3.1 El sistema político electoral: el marco legal	451
3.2 Las relaciones Estado-sociedad	453
<b>4. AGENDA DE LAS PROPUESTAS SOBRE LA POBREZA EN VENEZUELA</b>	457
4.1 ¿Quiénes proponen?	458
4.2 Las políticas más relevantes	459
4.2.1 La política económica	460
4.2.2 Las políticas sociales y de inclusión	462
4.2.3 Las políticas tributaria y fiscal	465
4.2.4 La reforma de los sistemas judiciales	468
4.2.5 La descentralización como reforma a favor de los pobres	469
4.2.6 Las políticas laborales y de seguridad social	471
<b>5. FACTORES DEL SISTEMA POLÍTICO QUE INFLUYEN EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA</b>	475
5.1 Obstáculos del sistema político para la lucha contra la pobreza	479
5.1.1 El clientelismo en la relación Estado-sociedad	479
5.1.2 Una competencia política signada por una dinámica polarizadora	480
5.1.3 Un sistema político desinstitucionalizado	481
5.1.4 La debilidad de los movimientos de base	482
5.1.5 La falta de cohesión política de los actores relevantes	482
5.1.6 La falta de liderazgo y de alcance social de las fuerzas políticas	483
5.1.7 La falta de espacios para el debate público y la articulación social	484
5.1.8 La debilidad organizacional y la concentración del poder afectan la eficacia de las políticas	485
5.2 Factores que facilitan la lucha contra la pobreza	485
5.2.1 Desde el gobierno	485

5.2.2 Otros actores e iniciativas de la sociedad	486
<b>6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>487</b>
6.1 La promoción de una cultura de la deliberación	488
6.2 Una agenda de debates construida desde las bases	489
6.3 El desarrollo de valores de ciudadanía	491
6.4 El fortalecimiento de organizaciones de agregación de intereses y contraloría social	491
6.5 Las reformas políticas	493
6.6 El reconocimiento de las diferencias	493
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>499</b>
<b>ESTUDIO DE CASO VENEZUELA</b>	
<b>BANCO DE DESARROLLO DE LA MUJER</b>	<b>513</b>
1. INTRODUCCIÓN	513
2. RESUMEN DEL PROCESO DE APROBACIÓN, DISEÑO Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	518
3. IDENTIFICACIÓN DE LOS ACTORES Y LOS FACTORES QUE INTERVINIERON EN EL PROGRAMA	526
4. LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES EN CUANTO A LA RELACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO Y LUCHA CONTRA LA POBREZA	529
BIBLIOGRAFÍA	531
<b>Sobre los autores</b>	<b>534</b>

*La política y la pobreza en los países andinos*

**INFORME NACIONAL PERÚ**

# SISTEMAS DE PARTIDOS Y DESARROLLO:

## El caso de Perú

JAVIER ALARCÓN

### 1. RESUMEN EJECUTIVO

Durante el año 2004, el Instituto Nacional Demócrata (NDI) implementó en el Perú y Bolivia un programa piloto, financiado por el Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID), sobre los partidos políticos y la reforma a favor de los pobres. Así, sobre la base de catorce organizaciones políticas, se realizó en Perú un estudio sobre las estructuras de incentivos que estimulan o bloquean el impulso hacia reformas políticas para la erradicación de la pobreza y actividades de investigación y debate.

El estudio concluyó que la estructura de los partidos, la expectativa ciudadana hacia estrategias de alivio de la pobreza y la lógica de funcionamiento del sistema político configuraban un escenario de "costo-beneficio" que llevaba a los políticos, de un lado, a priorizar iniciativas asistenciales y, del otro, a acciones con impacto mediático que les permitiesen mantener cierto protagonismo. Un patrón de comportamiento político de estas características lo único que aseguraba era postergar –e incluso bloquear– la discusión y la implementación de reformas de más largo alcance, particularmente las orientadas a la superación de la pobreza que pudiesen afectar a grupos de interés.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Estos intereses no son necesariamente los de grupos económicos dominantes. La reforma de los programas alimentarios o la del

Previamente, el DFID había encargado la realización de algunos estudios sobre los partidos y la posibilidad de articular reformas pro-pobres (Zárate, 2005). En estos documentos se subrayaba el cambio ocurrido en las relaciones entre el Estado y la sociedad en los años noventa, y el debilitamiento de la institucionalidad erigida en décadas anteriores, como elementos explicativos del contexto adverso a estas iniciativas de reforma. A la debilidad y la volatilidad de las élites se añadía la desestructuración y la limitada representatividad de las organizaciones sociales y sindicales que sobrevivieron al ajuste de la década del noventa.

Desarticulados los mecanismos de intermediación entre Estado y sociedad, éstos fueron reemplazados por liderazgos inestables y débiles, así como por relaciones directas que, por su misma lógica, privilegiaron la atención de aspectos coyunturales y beneficios inmediatos, antes que orientarse a reformas o soluciones estructurales. En este escenario, las salidas propuestas apuntaban al fortalecimiento de la institucionalidad. La agenda de reformas del Estado, el sistema de partidos y las organizaciones sociales, aparece como el elemento central para la implementación de políticas que tengan un efecto duradero en la mejora de las condiciones de vida de la población pobre del país.

Según estos estudios, pese a la deslegitimación del sistema político, existen también condiciones inéditas para la realización de reformas. La experiencia política reciente ha hecho evidente los límites del autoritarismo y las políticas asistenciales, a la vez que se ha asistido a experiencias de construcción de consenso y diálogo que arrojan luces sobre las rutas a seguir.

El desencuentro entre la población y la política está relacionado con el desencuentro entre las transformaciones sociales y los sistemas de representación. Éstos no han logrado incorporar –sino de manera parcial y marginal– a representantes de los nuevos sectores que han emergido en las esferas económica y social en las últimas décadas. Estas carencias explican en parte el surgimiento de *outsiders* con éxito

---

sistema educativo, por ejemplo, podrían tener como efecto un rechazo de la población organizada, lo cual no sólo puede generar oposición política sino también pérdida de popularidad para quienes las impulsen.

electoral. De otro lado, los niveles de desigualdad y exclusión no permiten construir las condiciones de estabilidad, confianza y respaldo político necesarios para la implementación de reformas.

Los partidos políticos coinciden en suscribir un marco común de políticas macroeconómicas, e identifican áreas similares de acción prioritaria (salud, educación, alimentación, programas sociales, empleo, reforma del Estado). Las principales diferencias están referidas al rol del Estado en la implementación de políticas de redistribución, las prioridades y la orientación de las reformas tributarias, y las políticas de promoción sectorial y la protección de los derechos de los trabajadores.

Un límite de las propuestas de los partidos es que tienen aún un carácter marcadamente enunciativo, o bien se inclinan a propuestas de "medidas concretas" que no necesariamente son consistentes con la reflexión sobre la profundidad y la complejidad del problema. Con todo, se han logrado construir instrumentos de política (como los contenidos en el Acuerdo Nacional) que expresan consensos de actores políticos y gremiales. Asimismo, existen importantes espacios de diálogo y encuentro entre autoridades, funcionarios y representantes de la sociedad civil, que contribuyen a acercar a los ciudadanos a las definiciones de políticas públicas.

Se requiere fortalecer la representatividad de los participantes y el carácter vinculante de estos espacios. Para potenciar estos procesos, valdría la pena considerar los siguientes tres elementos:

*Fortalecer la capacidad representativa de los partidos.* Impulsar un esfuerzo para mejorar la capacidad de los partidos en su tarea por representar a los más pobres supone:

- Elaborar iniciativas que permitan a los partidos articularse con sectores sociales específicos, según propuestas consistentes de reforma, y que incrementen su presencia en los diversos espacios de participación locales y regionales.
- Mejorar los mecanismos de democracia interna y el control y la transparencia en el manejo de las finanzas de la organización, para eliminar las barreras que bloquean los nuevos liderazgos partidarios.
- Fortalecer la capacidad propositiva y la gestión de políticas públicas de los militantes –y a distintos niveles–, para construir un balance adecuado entre la reflexión de largo plazo y las medidas concretas.
- Construir y/o fortalecer la autoridad del partido frente a sus representantes electos en distintos puestos públicos.

*El diálogo y el reconocimiento como condiciones del consenso.* Actualmente en el país se presentan condiciones excepcionales: un ciclo expansivo de la economía, acompañado de una definida demanda redistributiva de parte de la mayoría de la ciudadanía. Transformar estas condiciones en procesos concretos requiere compromisos, y éstos sólo serán posibles de acuerdo al diálogo; la condición es que éste incluya y represente. Para ello, es necesario:

- El fomento, como política de Estado, de la acción y representación públicas. Es preciso fortalecer la representación y la organización de los pobres, pero también es necesaria la participación de representantes legítimos de otros actores sociales.
- Fortalecer el rol del Acuerdo Nacional como espacio de diálogo y construcción de consensos nacionales; la diversidad y las particularidades de los espacios regionales y locales exigen extender ese esfuerzo. Los Consejos de Coordinación Local (CCL) y los Consejos de Coordinación Regional (CCR), y las diversas Mesas de Concertación de Lucha Contra la Pobreza (MCLCP), son una posibilidad y una oportunidad para ello.
- El Congreso es el espacio *per se* para la construcción de los acuerdos políticos. Una agenda parlamentaria más acotada, la exclusividad de iniciativas legislativas para las bancadas, la profesionalización del servicio parlamentario y un énfasis en el cumplimiento de sus funciones de control, son algunas medidas concretas que pueden aportar a un mejor desempeño de este poder del Estado.
- Reformas específicas en el sistema de representación –como la eliminación del voto preferencial para las elecciones legislativas– permitirían fortalecer a los partidos y arribar a consensos político-partidarios más sólidos.

*Transformar los consensos en iniciativas concretas de política.* Si bien la experiencia política del país ha mostrado que los consensos en las propuestas de gobierno no garantizan su implementación posterior, en las propuestas de los partidos existen áreas significativas de consenso. Así, por ejemplo, son puntos claros de partida: las reformas en los poderes ejecutivo, judicial y legislativo; la preocupación por lograr una mayor eficiencia en las políticas y programas sociales (incluyendo su reforma); o la voluntad de mantener la estabilidad macroeconómica y de realizar las correcciones necesarias para fomentar la redistribución. A partir de ellas, el paso inmediato

es construir propuestas e iniciativas específicas que las tornen viables en las distintas instancias públicas: esto es, los poderes Ejecutivo, Legislativo, y Judicial y en los niveles subnacionales.

Algunos de los puntos de disenso más relevantes son los referidos a los cambios en la política tributaria y los derechos laborales; dos aspectos fundamentales para la viabilidad de una política eficaz contra la pobreza y la exclusión. Los partidos, pero también los representantes empresariales y la sociedad en su conjunto, tienen ante sí el reto de encontrar puntos específicos de convergencia que abran paso a estas reformas.

El presente documento discute esta problemática a la luz de las propuestas programáticas de los partidos. Por esa razón, en este trabajo se busca, en primer lugar, precisar el tratamiento que le dan los partidos a las reformas a favor de los pobres. En segundo lugar, se indican los mecanismos que incentivan o bloquean iniciativas de este tipo. Por último, se analiza la situación desde el contexto del sistema político y el rol de los partidos.

Para la realización del informe se realizó entrevistas a líderes políticos y se consultó los documentos públicos de algunos partidos seleccionados.<sup>2</sup> Asimismo, se ha tomado como referencia la intención de voto electoral indicada por encuestas nacionales, criterio que se ha complementado con una selección discrecional de organizaciones políticas, con el objetivo de que el estudio recoja de la manera más amplia las diversas opciones ideológicas. Por otra parte, se ha realizado entrevistas a expertos en la temática de la pobreza y se ha revisado estudios e información secundaria de diagnóstico y análisis.

---

<sup>2</sup> Para el estudio se seleccionó inicialmente a Acción Popular (AP), el Partido Aprista Peruano (PAP), el Partido Popular Cristiano (PPC) y el Partido Perú Posible (PP). Se logró entrevistar a líderes de AP, PPC, PAP y el Partido por la Democracia Social-Compromiso Perú (PDS-CP). Adicionalmente, se consultó documentos del Partido Socialista (PS), PDS-CP, el Frente Amplio de Izquierda (FAI) y el Partido Nacionalista del Perú posteriormente en alianza electoral con Unión por el Perú (UPP). En función de los resultados electorales, el análisis se restringió a las cuatro principales fuerzas políticas: UPP, PAP, UN y el Frente de Centro (FC).

## 2. EL CONTEXTO PERUANO

### 2.1 El contexto político

De la década del sesenta en adelante, el Perú ha experimentado reformas y cambios sociales exentos de una línea de continuidad o del soporte de un proceso paralelo de consolidación democrática. Así, el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado (1968-1975) inició reformas que significaron un avance en términos de derechos sociales y otras que liquidaron el orden social derivado del poder terrateniente, la mayoría de las cuales fueron realizadas de forma autoritaria. Fue sucedido por un régimen castrense (Morales Bermúdez, 1975-1979) que anuló gran parte de dichas reformas y que dio paso a la transición democrática con la instauración de la Asamblea Constituyente de 1979. Tras ella, la elección de Fernando Belaúnde Terry (1980-1985) significó el retorno a la democracia y a la administración de los asuntos públicos a través del sistema de partidos; pero pronto la crisis económica, la protesta social y una cruenta guerra interna configuraron una situación de "democracia asediada" que alcanzó uno de los niveles más altos de crisis política con el mandato de Alan García (1985-1990).

Entrados los noventas, el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000) cambió la lógica "Estado-céntrica" que primó en décadas anteriores y viró hacia una con mayor preeminencia del mercado en las relaciones políticas y económicas, y en la determinación de la agenda pública (Tanaka, 1998). Su política de ajuste detuvo la crisis inflacionaria y revirtió el proceso negativo de la economía; implementó reformas de "primera generación", derrotó a la subversión e implantó un sentido de orden en la sociedad. No obstante, la institucionalidad política y el tejido social organizado que se habían visto socavados como resultado de la crisis económica, la guerra interna y la corrupción, no lograron reconstituirse. Parte de esto se explica porque el gobierno de Fujimori vulneró los derechos humanos, estableció mecanismos de represión selectiva contra organizaciones y dirigencias sociales y usó los servicios de seguridad para el control social y el amedrentamiento de la oposición política; sin dejar de considerar que el propio mandatario lideró una organización delictiva que se enriqueció a costa del saqueo de fondos públicos y actividades ilícitas amparadas en el poder estatal.

Luego de la caída de Fujimori se estableció un gobierno designado por el Congreso (Valentín Paniagua, 2000-2001) que se centró en mantener condiciones de estabilidad necesarias para garantizar la continuidad del proceso de transición democrática, instaló la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), la MCLCP e inició la lucha anticorrupción. Para este momento, los partidos políticos lograron constituirse en actores importantes pero con una reinserción social poco significativa.

El gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) es reconocido por un manejo económico que ha permitido cinco años de crecimiento continuo y por haber iniciado el proceso de regionalización. Las críticas se centran en los errores en el manejo de las decisiones políticas, la ausencia de una voluntad sostenida de reforma institucional y la ineficiencia de las políticas sociales. La insatisfacción frente a estos errores contribuyó a la pérdida de credibilidad de las instituciones públicas, los poderes del Estado y la actividad política como tal.

A pesar del clima de estabilidad, existe un amplio descontento con la situación económica, en tanto las cifras de pobreza y desempleo no han mejorado de forma significativa y la credibilidad de la institucionalidad democrática se encuentra en uno de sus puntos más bajos. Salvo algunas iniciativas aisladas, no se han tomado medidas orientadas a enfrentar las condiciones de exclusión económica, política, social y cultural que margina a las mayorías en el país.

Más allá de la voluntad de sus actores, la transición democrática iniciada en 2000 reprodujo la lógica de exclusión de otros pactos políticos que, a lo largo de la historia peruana, intentaron hacer viables proyectos de modernización del Estado y la sociedad. Marcados por su carácter elitista, estos pactos expresaron acuerdos parciales pero no "nacionales", en el sentido integrador y fundador de identidades. Al no incorporar los intereses y demandas de sectores excluidos de la ciudadanía, éstos no expresaron un esfuerzo de construcción de consensos y voluntades integradoras (Cotler, 1986).

La agenda redistributiva no estuvo presente en el gobierno de Toledo. La inversión en saneamiento de 2004 sólo es el 11% de lo que se daba en 1997; la inversión en carreteras es la mitad de la del período 1997-1998; y el coeficiente de electrificación rural se mantuvo casi igual en los cinco años de su gobierno. El Instituto

Nacional de Desarrollo (INADE), el Fondo Nacional de Cooperación para el Desarrollo (FONCODES) y el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS), bajaron dramáticamente su ritmo de ejecución de forma significativa. No ha habido éxitos en los programas sociales y la percepción de los pobres es que su situación se mantiene o empeora. El Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) dejó de invertir en habilitación urbana. Los ingresos nuevos por el crecimiento se concentran en el 40% de la población con mejor educación y, por ello, la desigualdad aumenta y pierden respaldo, en los sectores pobres, las políticas orientadas al mercado, las concesiones, o las estrategias de inserción internacional.

A partir de 2006, la consolidación del nuevo gobierno dependerá de su capacidad de renovación e inserción en la población; no obstante, la renovación que se requiere no es sólo programática. La dificultad para establecer una agenda capaz de movilizar simpatías políticas duraderas, que permita articulaciones que trasciendan las episódicas adhesiones de una opinión pública volátil, como la peruana, requiere de un esfuerzo que no sólo exige adaptarse a un nuevo estilo de acción política (marcado simultáneamente por la opinión pública, la dinámica electoral-mediática y el riesgo de la protesta callejera), sino que exige también reinventar los antiguos mecanismos de vinculación, influencia y representación de sectores sociales específicos y de sus intereses.

## 2.2 El contexto socioeconómico

Si bien, en las últimas décadas, las variaciones en las cifras de pobreza llegan a ser significativas, en algunos momentos resalta la persistencia de la misma. Hoy la pobreza es de 52% y la extrema pobreza, de 20,7% (en zonas rurales llega a superar el 40%). Por eso, en la economía peruana la pregunta de fondo parece ser: ¿por qué si los economistas sostienen que está tan bien, la gente de a pie sigue sintiendo que está tan mal?

**CUADRO N° 1**  
ESTIMACIONES DE POBREZA 1970-2003/4 (% DE PERSONAS BAJO LA LÍNEA DE POBREZA)

Año	PBI per cápita*	Pobreza				Extrema pobreza			
		CEPAL	CUANTO	INEI1	INEI2	CEPAL	CUANTO	INEI1	INEI2
1970	4 872	50,0				25,0			
1979	4 969	46,0				21,0			
1986	5 124	52,0	41,6			25,0	18,4		
1991	3 776		55,3				24,2		
1994	4 209		53,4				19,0		
1997	4 749		50,7	42,7			14,7	18,2	
2000	4 660		54,1	48,4			14,8	15,0	
2001	4 596				54,8				24,4
2002	4 751				54,3				23,9
2003/04	5 026				52,0				20,7

Fuente: Francke e Iguíñiz (2006). Las diferencias entre INEI1 e INEI2 se refieren a un cambio en la metodología de cálculo.

\* En nuevos soles, año base: 1994.

La economía peruana es pequeña y, pese a las reformas de los noventa, el Estado continúa siendo un actor significativo: 1 de cada 10 trabajadores es empleado público y 1 de cada 4 empleos formales es del Estado (Ciudadanos al día, 2003).

El 2005 las cifras macroeconómicas continuaron su tendencia positiva: un aumento de 6% del PIB, una tasa de inflación baja y un superávit de la balanza comercial (CEPAL, 2006). Este desempeño positivo está sustentado en el incremento de las exportaciones de recursos primarios (minerales, harina de pescado, combustibles fósiles), aunque también en las mejoras en el consumo interno, la importación de bienes de capital y el desarrollo diversificado de la actividad económica (CEPAL, 2006; Casas y Yamada, 2005), particularmente del sector de servicios.

Con todo, los principales beneficiarios de esta evolución siguen siendo los sectores de altos ingresos, y muchas de las mejoras de la economía se han distribuido de manera desigual sobre el territorio (Casas y Yamada, 2005). Pese a que el Estado realiza un significativo gasto social, éste parece ser ineficiente y regresivo: una

<sup>3</sup> De acuerdo con Francke e Iguíñiz (2006), las utilidades en la bolsa pasaron de US\$ 680 millones en el 2001 a US\$ 6 300 millones en el 2004 (3% del PIB). De ese monto, US\$ 3 000 millones corresponden al aumento de precios de las materias primas.

mayor proporción de gasto *per cápita* se destina a zonas menos pobres y existe un alto grado de filtración y sub-cobertura (Vásquez, 2004). La cobertura de servicios sociales básicos se ha extendido en el país, pero su calidad y eficacia es limitada. La población mayoritaria tiene acceso a servicios en un nivel muy básico y de mala calidad (salud, educación), y a medida que los requerimientos son más complejos (hospitalización, educación superior) los más pobres –sobre todo en zonas rurales– se ven definitivamente excluidos (Francke, 2001).

Además de ello, el presupuesto para el año 2006 no prioriza adecuadamente los programas sociales (Vásquez, 2004; Muñoz, 2005). Así, los fondos para los programas alimentarios infantiles, y los de educación y salud, han sido disminuidos. Esto no es nuevo y puede deberse ya a un problema estructural: en el período 2000-2005 cerca de un 42% fue destinado a deuda pública y gastos provisionales, mientras que a educación, nutrición y salud le correspondió sólo un 30,4%;<sup>4</sup> en el año 2004 el 62,4% se destinó a gasto corriente y sólo el 11,1% a gastos de inversión; en el año 2005 un 75% fue destinado al gasto corriente (Muñoz, 2005; CONFIEP, s/f; IPE, 2004). Durante el período 2000-2004, se incrementó en 30% el gasto de planilla del sector público (Ciudadanos al día, 2003).

CUADRO N° 2  
GASTO PÚBLICO SEGÚN FUNCIÓN (millones de nuevos soles de 1994)

FUNCIÓN	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
Administración y planeamiento - Administración de deuda externa e interna	4 522 9	4 372 2	4 605 9	5 837 4	5 754 2	7 078 2
Asistencia y previsión social - Previsión cesante y jubilado	3 245 2	4 099 1	4 710 2	4 604 5	4 905 4	4 894 1
Educación y cultura	3 492 6	3 469 3	3 830 0	4 110 8	4 428 8	4 261 4
Defensa y seguridad nacional	58 7	3 082 0	2 867 8	2 991 8	2 848 5	2 870 5
Salud y saneamiento	1 723 4	1 925 7	2 042 9	2 036 6	2 231 3	2 104 5
Administración y planeamiento - Resto	1 508 7	1 365 9	954 5	915 0	1 035 1	805 2
Transporte	901 6	805 4	771 6	922 5	938 3	752 8
Asistencia y previsión social - Resto	1 045 7	1 037 1	802 6	2 353 8	763 6	656 2
Justicia	458 1	482 5	508 2	582 4	619 7	601 0
Agraria	817 7	747 2	664 7	558 6	538 4	481 3

<sup>4</sup> En la discusión del financiamiento del presupuesto se critica el peso del endeudamiento vía bonos del Estado.

<b>FUNCIÓN</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005*</b>
Relaciones exteriores	244,1	235,1	224,3	251,5	219,6	219,4
Energía y recursos minerales	173,3	164,4	91,0	162,3	155,8	171,9
Trabajo	30,1	23,4	99,5	168,8	160,9	136,9
Legislativa	160,8	156,3	165,9	160,1	132,6	129,6
Vivienda y desarrollo urbano	96,4	76,8	70,8	70,7	71,7	123,0
Industria, comercio y servicios	81,1	68,3	64,6	72,9	99,6	97,7
Comunicaciones	42,6	29,0	23,5	44,9	38,0	59,3
Pesca	65,6	74,3	65,3	60,6	56,7	57,4
<b>GASTO TOTAL</b>	<b>18 668,5</b>	<b>22 214,1</b>	<b>22 563,0</b>	<b>25 905,3</b>	<b>24 998,0</b>	<b>25 500,4</b>
% del gasto destinado a Educación y cultura	18,7	15,6	17,0	15,9	17,7	16,7
% del gasto destinado a Salud y saneamiento	9,2	8,7	9,1	7,9	8,9	8,3
% del gasto destinado a Asistencia y previsión social - Resto	5,6	4,7	3,6	9,1	3,1	2,6
<b>% en los tres rubros</b>	<b>33,5</b>	<b>29,0</b>	<b>29,6</b>	<b>32,8</b>	<b>29,7</b>	<b>27,5</b>

Fuente: Muñoz (2005). Para los años 2004 y 2005 se considera el gasto del gobierno central y regional.

\* Monto presupuestado.

En el Perú, los procesos de integración y exclusión se superponen en un panorama en el que la modernización y el estancamiento conviven de forma compleja y conflictiva. En cincuenta años, el Perú pasó a ser un país altamente centralizado y predominantemente urbano que no ha logrado construir todavía una institucionalidad que exprese la diversidad y que permita procesar las tensiones sociales y representar intereses.

Actualmente, las organizaciones sociales de base, constituidas y conducidas por mujeres, han mantenido su protagonismo en la vida política en tanto se han convertido en las principales interlocutoras de los programas sociales, en especial de los alimentarios. De los sindicatos de trabajadores del sector público, los de los sectores salud y educación son los que han mantenido su capacidad de presión y negociación –a pesar de que no mantienen una amplia legitimidad–; algo que no ha sucedido con las estructuras intermedias de las grandes centrales sindicales, obreras y campesinas, las cuales han resentido más los efectos de la crisis orgánica de los últimos veinte años.

No obstante, la diversidad del capital social es muy variada. Por extraño que parezca, un sector importante de éste lo constituyen la economía informal y el trabajo de los peruanos en el exterior. La economía peruana es la quinta economía más informal del mundo (IPE, 2004). La multifuncionalidad y el dinamismo detrás de ella deberían ser mejor evaluados, así como también los circuitos de trabajo y los nexos que a través de ella se establecen entre las urbes y las economías campesinas. Sin embargo, es necesario considerar que la situación de baja institucionalización resulta también funcional a economías que se desenvuelven en los límites de la legalidad, cuando no en la ilegalidad abierta. ¿Hasta qué punto un esfuerzo de fortalecimiento de la institucionalidad pública es un esfuerzo que estos sectores puedan sentir como propio?

De otro lado, están las divisas de la población peruana que labora en el exterior: Sus remesas alcanzarían los US\$ 2 495 millones el 2005, según proyecciones del Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo (Diario Gestión, 2005). A nivel interno, las redes sociales de emigrantes, y las formas asociativas que han desarrollado, constituyen soportes de estrategias económicas de largo plazo. De hecho, estas formas de articulación social se expresan también en la vida política: contactos para influencias con autoridades de Lima, participación en la definición de candidaturas para elecciones distritales, redes que permiten el aprovechamiento de oportunidades en proyectos, entre otros, son algunas de sus expresiones. Éstas debieran ser exploradas, en especial por los partidos políticos, considerando que muchas de estas modalidades de influencia son las que llevan a conocer las demandas y necesidades de intermediación política que se requieren en estos ámbitos sociales; y no hay que perder de vista que en las sociedades urbanas, como señalan Tanaka y Trivelli (2002), los dirigentes se constituyen, más que en representantes de intereses generales, en brokers expertos en la negociación de demandas particulares. El tránsito de la negociación del interés particular hacia la constitución del interés público es el reto que tienen los partidos en su relación con estos actores.

Por tanto, existe una serie de nuevos espacios para la intermediación social que no son aprovechados y que deberían ser atendidos. Con la apertura inédita de mecanismos de participación ciudadana en los asuntos públicos, a nivel local y regional

principalmente, estos espacios no han logrado constituirse en instancias eficientes para el manejo del conflicto social; y, salvo contados casos, las organizaciones políticas no han estado presentes ni como líderes ni como mediadores de esos conflictos. Con esto nos referimos a un espectro muy variado de conflictos sociales que han tenido lugar durante el gobierno del Presidente Toledo y que conforman –cada uno y por su recurrencia– fenómenos fácilmente identificables: el rechazo a la inversión privada por la explotación o extracción de reservas naturales y el reclamo de beneficios; los reclamos por malos manejos administrativos de autoridades locales; las movilizaciones que cuestionan aspectos centrales de la política económica y antidrogas; y las demandas de trabajadores (del sector público, algunos sindicatos obreros como Construcción Civil, jubilados, etc.) orientadas a reivindicaciones de derechos laborales, entre otros.

### 3. AGENDA DE LAS PROPUESTAS SOBRE POBREZA EN PERÚ

La implementación de programas de lucha contra la pobreza no es reciente,<sup>5</sup> pero en el contexto de las políticas de ajuste de los noventa la inversión en ellas aumentó significativamente. Si en 1993 el gobierno gastó US\$ 318 millones, este monto se elevó a US\$ 1 087 millones en 1997. El promedio entre el 2000 y el 2004 ha sido de US\$ 850 millones (Francke, 2004; Du Bois, 2004).

Sin embargo, la pertinencia de las políticas sociales está hoy en entredicho. Los estudios orientados a evaluar la implementación de los programas sociales coinciden en señalar sus limitados resultados en la consecución de objetivos: no han reducido los niveles de pobreza y enfrentan problemas de eficiencia, filtración, limitada transparencia y débiles mecanismos de fiscalización.

Enrique Vásquez<sup>6</sup> señala que la discrepancia en relación con las evaluaciones y propuestas de reforma de las políticas sociales se centran en las opciones de focalización versus la universalización de los servicios; argumenta que las condiciones de

<sup>5</sup> En una entrevista con un líder de AP, éste señalaba que “los programas sólo cambian de nombre” pero siguen realizando las mismas acciones.

<sup>6</sup> Entrevista personal.

restricción del gasto obligan a una política de focalización. Sin embargo, la movilidad de los pobres constituye, tal vez, el mayor reto para esta propuesta. Un argumento adicional (Tanaka y Trivelli, 2002) sostiene que los sectores organizados tienen mayor capacidad de influencia en las decisiones de política y, por tanto, también mayor acceso a los programas de ayuda social —aún cuando no necesariamente son los más pobres.

Iguíñiz y Barrantes (2004) llaman la atención sobre tres aspectos adicionales en los estudios sobre la pobreza: (i) la exclusión, que va más allá de los aspectos económicos y que incorpora otras variables explicativas (como la edad, el género o la condición étnica) y elementos psicológicos; (ii) la combinación de recursos de los pobres, como un factor explicativo de las estrategias exitosas de superación de la situación de pobreza; y (iii) la importancia de insistir en las mediciones sobre la pobreza, pero procurando una aproximación más comprensiva a sus aspectos dinámicos. En estos puntos, la agenda académica sobre la pobreza podría incidir aún más en estudiar la efectividad de las políticas, en las dimensiones macro y micro-económicas, e identificar los costos y beneficios de los procesos de participación, así como evaluar la pertinencia de los instrumentos de focalización; podría, también, profundizar las indagaciones sobre la exclusión, con énfasis en la originada por condición étnica, lo que llevaría a la necesidad de prestar atención a las políticas de desarrollo rural.

Si bien la reciente campaña electoral puso la temática de la pobreza y la exclusión en primer plano, en el debate público primó la anécdota y la descalificación del adversario, y las propuestas se orientaron más a difundir medidas específicas en pos de la adhesión de los electores. Aunque en dicha contienda la idea de reformas significativas estaba presente, el país arrastra la tradición de reformas parciales o truncas,<sup>7</sup> motivada tal vez por la insuficiente precisión sobre su orientación y contenidos.

En todo caso, en el terreno académico se aprecia una diferenciación de campos respecto de cómo abordar las políticas de superación de la pobreza: por una parte

---

<sup>7</sup> Entrevista personal.

están quienes sostienen la necesidad de insistir en priorizar el crecimiento económico para, a partir de la expansión de la economía, alcanzar el bienestar; del otro lado, están las perspectivas que señalan que el crecimiento en sí mismo no reduce significativamente la desigualdad ni la pobreza, y que se requiere medidas específicas relacionadas a la promoción del empleo, la reforma tributaria y la expansión de los derechos para lograr articular y cohesionar a la sociedad (González de Olarte, 2005).

### 3.1 Las políticas más relevantes

El escenario de los próximos años probablemente combine la continuación del ciclo expansivo de nuestra economía con el incremento de la tensión social basada en las demandas redistributivas –aún cuando éstas no se encuentren suficientemente elaboradas ni cuenten con una representación política consolidada. En esta sección se presenta la situación de algunas áreas de políticas relevantes para las reformas a favor de los pobres, y una comparación de las propuestas de gobierno de las principales organizaciones con representación en el Congreso.<sup>8</sup>

#### 3.1.1 La política tributaria y fiscal

Se reconoce al gobierno de Toledo la reducción del déficit fiscal, que bordeaba el 3% del PIB al inicio de su gobierno, a un 1% (conforme a lo proyectado para 2006), así como una baja inflación (2,5%) (Morón, 2004; Muñoz, 2005). Se mantienen las críticas a la estructura del Presupuesto de la República, en tanto se ha mantenido la prioridad en el gasto corriente y los pagos por concepto de deuda frente a las inversiones.<sup>9</sup> Por el lado de los ingresos, el 70% corresponde a impuestos indirectos (Muñoz, 2005).

Tras las reformas de los noventa, el régimen tributario se simplificó en cuatro tributos: Impuesto General a las Ventas (IGV), Impuesto a la Renta (IR), Impuesto

<sup>8</sup> Para la comparación de políticas, se ha considerado solamente a las principales fuerzas representadas en el Parlamento. Por tanto, se ha trabajado sobre los planes de gobierno del PAP, FC, UPP y UN; Alianza para el Futuro (AF) no presentó plan de gobierno. Se ha hecho uso, además, de IPAE (2006) y Vergara (2006).

<sup>9</sup> Esta observación es compartida por analistas de diversas opciones: IPE, Francke, Muñoz, entre otros.

Selectivo al Consumo (ISC) y los aranceles a las importaciones –pero las variaciones a las tasas y las exoneraciones lo han tornado poco transparente (Mostajo, 2004). Si bien se logró ampliar la recaudación, ésta es aún insuficiente (alrededor del 12%), pues no ha alcanzado los niveles de principios de los ochenta y la base tributaria no se ha ampliado de manera significativa.

La recaudación en el país está bastante concentrada y centralizada. Los principales contribuyentes constituyen el 1% del total pero aportan el 85% de la recaudación, Lima concentra el 60% de los contribuyentes y el principal ingreso proviene de impuestos indirectos, en especial el IGV, lo que paradójicamente hace que el principal esfuerzo tributario sea de la población de menores ingresos (Mostajo, 2004). Excepciones como las establecidas por los convenios de estabilidad tributaria para algunos inversionistas, las exoneraciones a las exportaciones, y la inexistencia de tributos a las utilidades en bolsa (Francke, 2001), son algunos de los aspectos más criticados de la política tributaria.

Están en debate los plazos y condiciones para una mayor descentralización del presupuesto hacia las regiones. La ley establecía un conjunto de incentivos tributarios a condición de que se iniciara el proceso de integración de departamentos en regiones,<sup>10</sup> pero el proceso se ha postergado en vista de los resultados negativos del reciente referéndum. Asimismo, parte de la discusión se refiere a las condiciones para dotar a los gobiernos regionales y locales de capacidad recaudadora: sólo el 3% del presupuesto de los primeros se financia con recursos directamente recaudados (Participa Perú, 2005), en el caso de municipalidades, y sólo existen “reales” sistemas de recaudación en las grandes ciudades, mientras que éstos son prácticamente inexistentes en las zonas rurales.

En contra lo que se suele opinar, sólo el 30% de los recursos de los gobiernos regionales son destinados a gasto corriente, si se toma en cuenta el presupuesto directamente ejecutado por los gobiernos regionales; que está diferenciado de los gastos de las unidades ejecutoras (como las de salud y educación) y que, si bien

---

<sup>10</sup> La ley estableció gobiernos regionales sobre la base de las antiguas circunscripciones departamentales. Definió asimismo los plazos y condiciones para la organización de regiones sobre la base de la integración de departamentos.

están formalmente descentralizadas, aún dependen de los ministerios correspondientes. A estas unidades corresponde el 81% del presupuesto de los gobiernos regionales, la mayor parte del cual sí corresponde a gasto corriente. La fuente principal de financiamiento de estas instancias de gobierno es el canon –un porcentaje de los ingresos provenientes del IR de las industrias extractivas ubicadas en sus territorios– y el Fondo de Compensación Regional (Participa Perú, 2005), a lo que debe añadirse las transferencias por las regalías mineras aprobadas este año.

La debilidad del pacto fiscal entre Estado y sociedad es una causa de la fuerte dependencia de los impuestos indirectos y de la vulnerabilidad de nuestro sistema respecto de ciclos económicos y factores no controlados (como las tasas de interés o los precios de las materias primas), lo que se expresa también como inestabilidad tributaria y una tendencia a generar “impuestos oportunistas” –en tanto en ciclos expansivos se tiende a incrementar el gasto y a contraerse cuando se sale de los mismos (IPE, 2004; Mostajo, 2004; Noéjovich, s/f)–. El financiamiento de gasto corriente con ingresos inicialmente temporales (como el Impuesto a las Transacciones Financieras o el incremento en un punto porcentual al IGV) es otra característica criticada.

La principal coincidencia de las organizaciones políticas está referida a la necesidad de una reforma tributaria que permita elevar la recaudación y ampliar la base de contribuyentes, y que incorpore además criterios de equidad. Es compartida también la idea de incrementar la presión tributaria, hasta un 18% del PIB, y revisar o eliminar las exoneraciones tributarias. Es también materia de consenso el mantener un manejo adecuado del déficit fiscal, por debajo del 1% del PIB, lo que va de la mano de una mejora en la calidad del gasto público. Frente a la deuda pública, las propuestas de los partidos varían desde aquellas que se proponen manejarla con transparencia, hasta las que sugieren su reperfilamiento o la mejora del coeficiente de deuda/PIB.

Por el contrario, las diferencias básicas giran en torno a la eliminación de los impuestos, frente a quienes proponen nuevos tributos a las sobre-utilidades, la universalización de los impuestos directos en función de los ingresos, o la revisión de los contratos de estabilidad tributaria.

Todas estas propuestas enfrentan la limitada credibilidad que tiene el sistema tributario frente a la población (Mostajo, 2004), la presión por mejoras en la asignación de presupuestos (tanto de los trabajadores como de los gobiernos subnacionales) y la resistencia de los grandes grupos empresariales a modificar las condiciones en que fueron pactadas sus inversiones en la década pasada. No obstante, si bien se mantiene el consenso en torno a la disciplina en el manejo del gasto público, se ha abierto un espacio importante para debatir el financiamiento (vía tributos) de un esfuerzo fiscal que permita mejoras en la inversión pública y propenda a un proceso de redistribución.

**CUADRO N° 3**  
LA POLÍTICA TRIBUTARIA Y FISCAL

<b>TEMÁTICA</b>	<b>UNIDAD NACIONAL</b>	<b>UNIÓN POR EL PERÚ</b>	<b>PARTIDO APRISTA PERUANO</b>	<b>FRENTE DE CENTRO</b>
<b>Reforma tributaria</b>	Reordenamiento tributario: sistema tributario simple, uniforme, equitativo, estable y de fácil recaudación. Eliminar impuestos antitécnicos.	Impuestos directos. Impuesto a las sobreutilidades. Incorporar incentivos a la reinversión de utilidades de las empresas productivas como créditos tributarios.	Reforma tributaria integral que amplíe la base tributaria, sin crear nuevos impuestos y que elimine exoneraciones para una mayor presión tributaria.	Elevar la recaudación tributaria y hacerla más equitativa. Reducir progresivamente las tasas de algunos impuestos.
<b>Exoneraciones tributarias</b>	Revisar las exoneraciones.	Eliminar las exoneraciones y ventajas tributarias especiales. Revisar contratos de estabilidad tributaria y jurídica.	Eliminar progresiva y concertadamente las exoneraciones.	Eliminar paulatinamente las exoneraciones.
<b>Manejo del déficit fiscal</b>	Política fiscal orientada a balancear las cuentas del Estado teniendo como objetivo un déficit cero. No realizar gasto permanente sobre ingresos transitorios.	Asegurar que el déficit no supere el 1% del PIB. Política fiscal contra-cíclica y con estabilizadores automáticos. Bajo déficit.	La política fiscal debe mantener la meta de déficit fiscal de alrededor del 1% del PIB establecida en el Marco Macroeconómico Multianual.	Eliminar paulatinamente las exoneraciones.

<b>Deuda pública</b>	Registrar en forma transparente todas las obligaciones que contrae el Estado, incluyendo todo tipo de deuda contingente.	Desarrollar mercado doméstico de deuda soberana. Fortalecer mercado interno de deuda pública en soles. Auditoría y reperfilamiento de la deuda pública.	Disminuir gradualmente el stock de la deuda pública externa e interna, de manera que disminuya el ratio deuda/PIB.	
----------------------	--	---	--	--

Fuente: IPAE (2006) y Vergara (2006).

### 3.1.2 Las políticas sociales y económicas

Como señalamos antes, al evaluar el desempeño reciente de la economía se subraya su desempeño positivo, expresado en las cifras de crecimiento nacional, el incremento del consumo, el dinamismo del sector exportador (especialmente minero, pero también agroexportador) e industrial (reflejado en el incremento de importaciones de bienes de capital), así como en los incrementos de créditos de consumo y créditos hipotecarios, y de la recaudación tributaria (Casas y Yamada, 2005).

En ese marco, se aprecia también incrementos en gastos e ingresos de las familias pobres, así como una disminución del déficit de consumo y calórico, e incrementos en las estimaciones del empleo.<sup>11</sup> Pero estos procesos son diferenciados, tanto geográfica como socialmente. Sólo algunas regiones han logrado crecer significativamente y mejorar su situación respecto del empleo y los ingresos. Si bien la pobreza crítica ha disminuido en las zonas rurales, se ha incrementado en las zonas urbanas (Casas y Yamada, 2005). En este ciclo de mejora, lo más resaltante es la alta concentración del ingreso en los sectores altos, y una tendencia al estancamiento en los ingresos de los trabajadores formales (Francke e Iguíñiz, 2006).

De acuerdo con estos análisis, asistimos a un proceso de mejora de la situación de un sector moderno de la economía,<sup>12</sup> mejora que está articulada al mercado internacional pero que aún genera poco empleo; y, en el caso de las economías del sector

<sup>11</sup> Francke e Iguíñiz (2006) coinciden en la afirmación de mejoras en el ingreso.

<sup>12</sup> Francke e Iguíñiz (2006) identifican tres grandes segmentos en la economía peruana: uno conformado por la poca absorción de mano de obra y alta productividad del trabajo, orientado principalmente a las exportaciones y representado principalmente por la minería.

campesino, se han hecho manifiestos algunos efectos de recuperación (post-conflicto armado interno) y resultados de cambios beneficiosos de largo plazo en la situación del campo (migraciones, ampliación de derechos, articulación al mercado urbano, infraestructura de comunicaciones, entre otros).

La política económica del gobierno ha priorizado el equilibrio fiscal, el manejo de la inflación a partir de la política monetaria, y la promoción de la inversión privada. Respecto del régimen de los noventa, no ha habido cambios significativos en la situación de los derechos laborales ni en los programas sociales. Se ha mantenido la lógica de realizar proyectos específicos de promoción para algunos sectores, como el agro, pero no han existido políticas de promoción sectoriales implementadas a nivel nacional.

En las propuestas de los partidos, la estabilidad macroeconómica, las metas de baja inflación y el crecimiento aparecen como los principales temas de coincidencia. El énfasis en el desarrollo de infraestructura como elemento articulador de la economía, así como de soporte productivo, es también compartido, lo mismo que la expectativa de contar con inversión privada para este sector.

La vocación por la autonomía del Banco Central de Reserva, así como el mantenimiento de un régimen de cambio libre y estable es también una idea que comparten los partidos. Es en torno a iniciativas orientadas a la desdolarización de la economía donde aparecen algunas divergencias; y, en la política comercial, la posición de Unión por el Perú (UPP), contraria a la suscripción de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos, contrasta con la posición básicamente favorable de las demás fuerzas (véase el cuadro N° 4).

---

Un segundo segmento está conformado por la industria manufacturera, asentada principalmente en Lima y que alcanza un menor valor agregado que el anterior. Finalmente, se encuentra un tercer sector de baja productividad y pequeñas unidades económicas, urbanas y rurales, que genera altos niveles de ocupación.

CUADRO N° 4  
LA POLÍTICA ECONÓMICA

TEMÁTICA	UN	UPP	PAP	FC
<b>Líneas generales</b>	Manejo macroeconómico prudente y realista.	Mantener la estabilidad macroeconómica.	Tasa de crecimiento anual del 7% preservando los equilibrios macroeconómicos.	Estabilidad y crecimiento con generación de empleo.
<b>Objetivo</b>	Estabilidad de precios.	Régimen de baja inflación y estabilidad cambiaria. Metas explícitas de inflación, 2,5% promedio anual, con una desviación de +/- 2 puntos.	Debe seguir privilegiándose el objetivo de la estabilidad. Fortalecer la moneda nacional. Metas explícitas de inflación.	Mantener la política monetaria de control inflacionario. Meta inflacionaria anual entre 3,5% y 1%.
<b>Acuerdos comerciales</b>	Negociaciones de acuerdos y TLCs.	No suscribir el TLC con los Estados Unidos; renegociarlo.	Aprobar el TLC previo estudio a fondo de sus costos y beneficios.	Suscripción de TLCs con el mayor número de países y zonas comerciales complementarias.

Fuente: IPAE (2006) y Vergara (2006).

El Partido Aprista Peruano (PAP) es más enfático en la valoración de la inversión pública como elemento generador de empleo y de distribución de excedentes, así como en la prioridad de políticas sectoriales específicas orientadas a fomentar el agro, la microempresa y ramas concretas de la actividad industrial; lo mismo que en la necesidad de contar con una instancia de planificación, aunque éste es un punto que también es compartido por otras fuerzas políticas.

La incorporación de las redes de financiamiento construidas desde las entidades de promoción del desarrollo, o el reestablecimiento de la banca de fomento sectorial es un tema de coincidencia entre el PAP y UPP. Las funciones del agro como fuente de empleo y base exportadora, y su importancia para la seguridad alimentaria, son rescatadas por Acción Popular (AP) y el PAP, al igual que la necesidad de promover la asociatividad para resolver problemas de escala. Todos los grupos políticos coinciden en que es prioritario fomentar cadenas económicas en torno a la actividad agropecuaria.

De acuerdo con Vásquez (2005), en el diseño del presupuesto 2006 no se ha introducido cambios que permitan superar los problemas que arrastran los programas sociales, y en casos específicos –como los programas de desayunos escolares– los presupuestos disminuyen, lo que agrava un escenario con problemas de subcobertura y filtración: el gasto sigue orientado significativamente a personas que no están en situación de pobreza o que no debieran ser beneficiarios (adultos en programas dirigidos a niños, p. ej.). La asignación de fondos de los programas sociales mantiene una lógica inercial: no se asignan los fondos en función de la situación de pobreza de los territorios: se asignan mayores fondos per cápita para educación y salud a regiones menos pobres.

La ineficiencia de los programas sociales tiene relación también con problemas de conflicto de objetivos, como se aprecia cuando se exige al Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) no sólo mejoras en la nutrición de los beneficiarios sino, además, el incremento de los ingresos de los campesinos proveedores; o en el caso de FONCODES, que, pese a ser inicialmente un programa de empleo, no realizó obras intensivas en el área laboral. No obstante, el desempeño y eficiencia del programa alimentario de FONCODES ha permitido llegar a zonas muy alejadas y –si bien ha tenido problemas de relación con las comunidades– realizar obras que sí atendían las demandas de las poblaciones;<sup>13</sup> o en el caso del Programa Pro-Joven, lograr que los jóvenes se inserten al mercado laboral y mejoren sus capacidades a través de la capacitación para el trabajo. Casi al finalizar el gobierno de Toledo, se inició la implementación de un programa de transferencias condicionadas, Juntos. La mayoría de grupos políticos ha coincidido en apoyar Juntos, aún cuando ha manifestado reservas específicas (disponibilidad de fondos para hacerlo sostenible, limitaciones para la focalización de beneficiarios, imprecisiones en los mecanismos de “salida” para beneficiarios, etc.). Los programas sociales requieren precisar mejor sus objetivos, reorientar la asignación de sus fondos en función de los mismos, y desarrollar sistemas consistentes de evaluación como instrumentos clave de política (Francke, 2004).

---

<sup>13</sup> Escobal et al. (1998) señalan que la dotación de activos, como infraestructura, tiene un mejor efecto en la mejora de la situación de pobreza.

Por otro lado, los servicios públicos están extendidos, lo que permite –aunque en un nivel muy básico– un acercamiento a la universalización, como en el caso de la educación primaria y la extensión de vacunaciones (aún con problemas de acceso en zonas como la selva). En un segundo nivel de servicios, como el caso de agua y desagüe, electricidad, condiciones de vivienda o la atención de partos, se ha logrado ampliar la cobertura de servicios, no obstante esta ampliación es mucho más significativa en zonas urbanas y se mantienen las dificultades en las rurales. Finalmente, en un tercer nivel de servicios más complejos, como la hospitalización o la educación superior, su cobertura sigue siendo restringida y el acceso es aún muy desigual (Francke, 2001).

La ampliación de la cobertura no ha estado acompañada de una mejora en la calidad: en el caso de la educación se mantienen cifras elevadas de analfabetismo entre adultos y evidencias de "analfabetismo funcional", una baja cobertura de la educación preescolar, y elevadas tasas de repitencia y deserción (Francke, 2001). Las iniciativas estatales que se han concentrado en infraestructura, material educativo y capacitación docente, no parecen estar dando buen resultado: diversas pruebas indican que la mayoría de alumnos no cuenta con las competencias adecuadas en las áreas de lecto-escritura y matemáticas (Vega, 2005). Lo mismo ocurre en el campo de la salud, pese a las experiencias positivas del Sistema Integral de Salud (SIS) –que mejoró la cobertura de parto asistido–, la implementación de los Comités Locales de Administración de Salud (CLAS), y las decisiones de mejora de infraestructura, equipamiento y contratación de personal; las tasas de mortalidad infantil y desnutrición crónica siguen siendo altas (Francke, 2001).

En los noventa se reformó el sistema de seguridad social, y se diferenció la cobertura de salud del sistema de pensiones. La población peruana no ha contado nunca con sistemas universales de aseguramiento: el acceso al sistema de seguridad ha dependido siempre de la condición laboral de las personas. Tanto en el sistema de salud, como en el de pensiones, las reformas introdujeron sistemas privados paralelos al sistema público. Las empresas prestadoras de servicios de salud fueron orientadas a la atención de la capa simple de servicios de salud, mientras que los servicios más complejos se mantuvieron en el Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS). Estas empresas no han logrado un nivel de desarrollo similar al de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y tienen relativamente pocos afiliados (Francke, 2001); la cobertura sigue limitada a trabajadores formales.

Sobre la cobertura de salud, la implementación reciente del SIS estuvo dirigida a la población de escasos recursos. Al respecto, existen reportes de impactos positivos, pero éstos no logran acercarse a la universalización del servicio de salud.

Todos los grupos políticos coinciden en priorizar el gasto social, aún cuando subrayan que los programas sociales, en sí mismos, no resolverán el problema de la pobreza en el país. La articulación entre la política social y la política económica es explícita en las propuestas del PAP, e implícita en la mención de Unidad Nacional (UN) al optar por la "generación de riqueza".

La preocupación por la niñez aparece más nítidamente dentro de las prioridades de políticas sociales de todas las organizaciones. En el caso del PAP, este partido propone la atención de las madres gestantes a través de una acción multisectorial, dirigida por el Ministerio de Salud (MINSA), y orientada a la prevención y capacitación, con participación de las municipalidades. Junto a ello, el PAP propone como meta la universalización de la educación hasta el tercero de primaria.

La mejora de los estándares de aprendizaje, la organización de mecanismos nacionales de evaluación y acreditación educativa, así como esfuerzos dirigidos a hacer de la educación un factor clave de inclusión, son los consensos más saltantes entre todas las fuerzas políticas. El Proyecto Educativo Nacional (PEN) es también mencionado por todas ellas, pero no es explícita su adhesión a los avances ya logrados por el Consejo Nacional de Educación (CNE). Asimismo, algunos puntos de consenso se refieren a metas específicas para la ampliación de la cobertura educativa, el número de horas o el incremento presupuestal del sector. Énfasis más particulares son los referidos a la evaluación de docentes, nuevo escalafón y modernización de la gestión del sector. Finalmente, las propuestas de promoción del financiamiento privado, o a través de bonos, son puntos claros de disenso (véase el cuadro N° 5).

CUADRO N° 5  
EDUCACIÓN

TEMÁTICA	UN	UPP	PAP	FC
<b>Temas institucionales</b>	Reestructurar la carrera magisterial mediante nuevo escalafón y acreditación.	CNE Superior. Reestructurar el MINEDU.	Propuesta consensuada del PEN. Transferencia de competencias educativas a los gobiernos locales.	Desarrollo educativo orientado por el PEN. Reestructurar el MINEDU.
<b>Presupuesto y financiamiento</b>	Incrementar la participación del sector en el presupuesto.	Financiamiento suficiente para la educación pública.	Incrementar anualmente el presupuesto en 0,25% del PIB hasta llegar al 6%, conforme al Acuerdo Nacional.	Incrementar anualmente el presupuesto del sector con 0,25% del PIB y con ingresos propios.

Fuente: IPAE (2006) y Vergara (2006).

En lo referido a las políticas de salud, es compartida la propuesta de priorizar la atención en madres y lactantes, así como el énfasis en la prevención y la preocupación por la desnutrición. El incremento de presupuesto para el sector y el énfasis en la descentralización, son propuestas realizadas sólo por algunas organizaciones. Las diferencias más marcadas se aprecian en los temas de aseguramiento universal de la salud pública y la diferenciación en la prestación de los servicios de salud y el financiamiento (véase el cuadro N° 6).

CUADRO N° 6  
SALUD

TEMÁTICA	UN	UPP	PAP	FC
<b>Temas institucionales</b>	Adscribir ESSALUD al MINSA para mejorar la atención, manteniendo su autonomía. Poner la atención primaria en salud en los CLAS.	Involucrar las redes de soporte bajo el liderazgo de las organizaciones sociales de base, los grupos vulnerables y los agentes comunitarios de salud.	Integrar y articular a subsectores de la salud.	Dotar al MINSA de las capacidades para regular el sistema, y dar mayor autonomía a hospitales públicos.

TEMÁTICA	UN	UPP	PAP	FC
<b>Presupuesto y financiamiento</b>	Más recursos para ampliar la cobertura y la calidad de los servicios, enfatizando su eficiencia y control.		Financiar las acciones de salud combinando los esfuerzos públicos y privados, y focalizando el subsidio a los sectores desprotegidos y socialmente excluidos.	Incrementar el gasto público, preferiblemente en la implementación de programas de prevención y problemas de salud para los más pobres.
<b>Focalización / Priorización</b>	Focalizar acciones en áreas rurales y de bajos ingresos, y priorizar a mujeres y niños. Impulsar sistema de aseguramiento universal, con financiamiento público para los pobres.	Alcanzar la universalidad del sistema.	Priorizar la reducción de la mortalidad materno-infantil, y enfermedades. Promover aseguramiento universal.	Promoción y prevención de actividades prioritarias. Énfasis en el menor de edad. Asegurar plan universal y básico subsidiado para los pobres.

Fuente: IPAE (2006) y Vergara (2006).

En el caso de los programas sociales, la ineficiencia en el gasto, la filtración y la sub-cobertura son temas compartidos, lo mismo que la iniciativa de centralizar la conducción de programas sociales, la implementación de un registro único de beneficiarios y la búsqueda de mayor eficiencia en el uso de sus recursos. La focalización, la fusión de programas sociales y el incremento de su presupuesto son puntos no compartidos. Por ejemplo, UN propone complementar los recursos públicos con fondos de la cooperación internacional, pues considera que no se debe ampliar los fondos ya destinados a estos programas, aunque sí mejorar los criterios de asignación para ganar eficiencia en el gasto.

Todas las organizaciones políticas hacen referencias a los Objetivos de Desarrollo del Milenio o al enfoque de desarrollo humano, como marco de referencia de sus propuestas. UN hace también referencia a la necesidad de acercar el Estado hacia las comunidades y la sociedad organizada, y AP subraya el rol protagónico de los propios pobres en la superación de su situación –como ejemplo de ello, AP subraya su experiencia con Cooperación Popular (COOPOP).

CUADRO N° 7  
LUCHA CONTRA LA POBREZA

TEMÁTICA	UN	UPP	PAP	FC
<b>Temas institucionales</b>	Fondo Único de Lucha contra la Pobreza a cargo del MIMDES.	Fondo de Superación de la Pobreza. Aumentar el presupuesto de los programas sociales hasta el 1% del PIB en un período de 3 años.	Fondo Único Común de Lucha contra la Pobreza.	Sistema institucional liderado por un ente especializado: Plan Nacional de Superación de la Pobreza.
<b>Otros</b>	Establecer sistema de evaluación de resultados.	Disminuir en un millón el número de pobres extremos; aumentar la cobertura de agua potable y saneamiento a un millón de personas de centros poblados. Generar 40 mil empleos mediante programa de jóvenes emprendedores.		

Fuente: IPAE (2006) y Vergara (2006).

### 3.1.3 Las políticas de inclusión

Se han logrado avances significativos en el reconocimiento de derechos de las mujeres. Esto se ha logrado con modificaciones normativas de discriminación positiva, como las cuotas para la representación política (30%);<sup>14</sup> y la organización de servicios especializados para la atención de casos de violencia familiar y niñez en la Policía Nacional del Perú, lo mismo que la implementación de las Defensorías Municipales de Niños y Adolescentes (DEMUNAs) en las municipalidades. La creación del Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano (PROMUDEH), hoy Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), es otro ejemplo de estos avances. Pero en la discusión de las orientaciones de esta entidad y otras propuestas legales, como ocurre con el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades, se evidencia un debate entre quienes optan por una afirmación y protección de derechos de las mujeres, y quienes insisten en enmarcar las propuestas en normas referidas a la protección y promoción de la familia.

<sup>14</sup> La ley de cuotas ha permitido la elección de 35 mujeres, el mayor número en la historia del Parlamento peruano: UPP, 15; PAP, 9; UN y Alianza por el futuro (AF), 5 cada uno; FC y Restauración Nacional, 2 por agrupación.

Si bien se ha aprobado un Plan Nacional de Derechos Humanos, no se ha evidenciado voluntad política de implementar las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), en especial las referidas a reparaciones materiales y simbólicas. Las iniciativas del gobierno han estado orientadas a las denominadas reparaciones colectivas, las que no se distinguen de las inversiones producto de políticas sociales hacia zonas de pobreza. Respecto de los pueblos originarios y otras etnias minoritarias que sufren de exclusión, a inicios del gobierno de Toledo se impulsaron diversas iniciativas, como la creación de una comisión especial, pero su adscripción al despacho de la Primera Dama no permitió su institucionalización ni la implementación de políticas públicas relevantes. Antes bien, esta comisión ha estado marcada por acusaciones de malos manejos y cuestionamientos de parte de algunas organizaciones participantes.

Se han dado avances en torno a iniciativas específicas, como el esfuerzo realizado por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) para mejorar su capacidad de entrega del Documento Nacional de Identidad a poblaciones indígenas pobres, en especial a mujeres. Están en curso, además, avances parciales en función de la capacidad de presión de grupos de interés específicos aunados a organizaciones de cooperación para el desarrollo, pero no existen corrientes de opinión pública extendidas de respaldo a estas posiciones ni una voluntad política clara. Al contrario, la influencia de grupos opositores (como la iglesia católica o las Fuerzas Armadas) ponen en cuestión algunos de los avances más significativos alcanzados hasta hoy.

En el caso de los partidos, encontramos la referencia a los temas de inclusión de manera implícita en el caso de AP, en las referencias sobre la problemática de las comunidades campesinas; o en el PAP, en su ofrecimiento sobre un gabinete paritario o en sus propuestas de respeto a las minorías étnicas y la población discapacitada, en el marco de la preocupación por la pobreza. En UN se manifiesta sensibilidad a la temática de género y énfasis en la preocupación por la situación de niñas y mujeres adultas mayores.

### 3.1.4 *La reforma del sistema judicial*

Las resistencias al interior del Poder Judicial han paralizado el nuevo proceso de reforma promovido como parte de la transición democrática, pese a existir una propuesta elaborada por la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS). El debate está entrampado entre quienes sostienen que sólo es posible reformar el Poder Judicial desde fuera, frente a quienes señalan que se debe respetar su condición de poder autónomo y, por tanto, impulsar una reforma hecha por los propios jueces.

Los organismos de control de la administración de justicia (OCMA y ODICMA) han mostrado ser poco efectivos en viabilizar un proceso sostenido de lucha contra la corrupción. Se han logrado incrementos significativos de las remuneraciones de los jueces, pero las demandas del personal auxiliar por mejoras salariales se mantienen y, en los últimos años, han llegado a motivar huelgas nacionales.

Si bien se ha avanzado parcialmente en el nombramiento de jueces para enfrentar la situación de provisionalidad que se extendió durante la reforma impulsada por el régimen de Fujimori, la Academia de la Magistratura no ha logrado aún elevar el nivel de calificación de los magistrados, ni ha implementado mecanismos de evaluación permanentes. La inadecuada calificación de jueces y vocales, junto a la corrupción y la lentitud de los procesos, ocasionada por una excesiva carga judicial y el déficit de recursos humanos, son señalados como algunos de los aspectos más críticos en el desempeño del Poder Judicial. No se ha logrado tampoco instituir la reserva jurisdiccional: se ha mantenido la autonomía de la Justicia Militar, y no se ha establecido una demarcación adecuada respecto de las iniciativas de comisiones investigadoras del Congreso.

La reforma integral del Poder Judicial (según la propuesta de la CERIAJUS), la constitución de un ente autónomo e independiente en las funciones de control, y el esfuerzo por lograr el acceso a la justicia de la población excluida, son los puntos de consenso más relevantes entre las diversas organizaciones políticas (véase el cuadro N° 8). Énfasis más particulares aparecen en lo referido a propuestas específicas, como el rol exclusivo de la Corte Suprema como instancia de casación, la atención preferente a la justicia de paz, o las reformas en el marco normativo procesal. Cambios en la composición del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM),

la incorporación de la Justicia Militar al Poder Judicial, o la propuesta de que sea una instancia externa al Poder Judicial la que asuma la responsabilidad de su reforma, son puntos de claro diseño.

**CUADRO N° 8**  
REFORMA DEL SISTEMA JUDICIAL

TEMÁTICA	UN	UPP	PAP	FC
<b>Instancias</b>	Adecuar la Corte Suprema a la propuesta del CERIAJUS: sala única de casación que define jurisprudencia. Corte Superior como última instancia. Atención especial a la justicia paz.	Adoptar principales recomendaciones del CERIAJUS: confiable, predecible, anónimo, autónomo e independiente.	Reformar Poder Judicial en el contexto de las recomendaciones del CERIAJUS; reforma integral para el acceso universal a la justicia y la vigencia de derechos.	Implementar recomendaciones del CERIAJUS. Adecuar y concordar leyes orgánicas pertinentes.
<b>Mecanismos e instancias encargadas de la reforma</b>	Comisión de alto nivel para reforma del sistema judicial.	Órgano de control independiente en el Poder Judicial.	Incrementar anualmente el presupuesto en 0,25% del PIB hasta llegar al 6%, conforme al Acuerdo Nacional.	Ente autónomo para la función de control y sanción dentro del Poder Judicial.
<b>Selección, promoción y control de jueces</b>	Ingreso a carrera judicial por selección a cargo del CNM. Ley especial de promoción. Ingreso directo a la Corte Superior de un porcentaje de magistrados.	Priorizar la lucha contra la corrupción: inhabilitación de jueces corruptos de todo cargo público. Sistema meritocrático de carrera judicial, acceso a magistratura con "probada trayectoria democrática". Selección y nombramiento, evaluando conocimientos, por CNM.	Elección de magistrados por 7 años; designación transparente de autoridades judiciales; valorización y capacitación permanente.	Recuperar autonomía del Ministerio Público. Fiscal de la Nación, Presidente de la Corte Suprema y Contralor, elegidos por el Congreso. Fortalecer sistema de control de la magistratura.

Fuente: IPAE (2006) y Vergara (2006).

### 3.1.5 La política laboral

La PEA en el Perú es de alrededor de 11,2 millones de personas. De ellos, un 60% son trabajadores independientes o no remunerados, 28% trabaja para el sector privado y el 9% para el sector público (alrededor de un millón de personas). El 40% de la PEA es asalariada, y una cuarta parte de ellos son empleados públicos (Ciudadanos al día, 2003). Las microempresas generan un 45,8% del empleo, pero sólo aportan al 20% del producto, mientras que la gran empresa absorbe un 27,7% del empleo pero aporta el 60% del producto estimado. Por sectores, al agro le corresponde un 31,2% del empleo y a los servicios el 32,7%, mientras la minería ocupa un 0,7% de la fuerza laboral y la manufactura, el 9,6% (Francke e Iguíñiz, 2006).

En el debate sobre las estrategias para la generación de empleo, los empresarios argumentan que se requiere mantener y aun incrementar el ritmo del crecimiento económico, y especialmente la actividad exportadora, para generar nuevos empleos. Las cifras de crecimiento del empleo en algunas ciudades como Ica (47,9%), Trujillo (27,2%) y Piura (19,5%) –todas ubicadas en zonas donde la actividad agro-exportadora se ha expandido en los últimos años–, son presentadas como sustento de esta posición (Casas y Yamada, 2005); en el último período, estos argumentos han estado también presentes en la discusión sobre la pertinencia de la suscripción del TLC con los Estados Unidos.

Sus críticos sostienen que el modelo de crecimiento orientado principalmente al mercado externo articula solamente a sectores intensivos en capital y conocimientos, mientras que las unidades económicas responsables de la mayor parte del empleo en el país (agro y microempresas) son, en su mayoría, actividades de baja productividad y con dificultades para incorporarse a esos segmentos; por lo que se requiere políticas específicas de promoción y protección de estos sectores, y mecanismos para asegurar que los beneficios del crecimiento se transfieran a éstos, pues, de acuerdo a Francke e Iguíñiz (2006), un crecimiento de 10% en el agro puede reducir la pobreza hasta en dos puntos porcentuales, mientras que un crecimiento similar en la minería sólo reduce la pobreza en 0,1%.

Otro tema en discusión es el referido al marco de protección de los derechos laborales de los trabajadores. En el Consejo Nacional del Trabajo –instancia con participación de representantes de los trabajadores, empresarios y el Estado– no ha sido

posible alcanzar consenso en torno a una nueva Ley de Trabajo. Varios dispositivos legales vinculados al empleo, como la mencionada ley o la Ley del Empleo Público, tampoco han logrado ser aprobados en el Congreso. Incluso, en las ciudades de alto crecimiento económico –mencionadas líneas arriba–, las condiciones salariales de los trabajadores no han mejorado significativamente, y tampoco existen mejoras en la protección de sus derechos.

Las políticas de ajuste de los años noventa redujeron significativamente la capacidad adquisitiva de los trabajadores; y los cambios en la legislación laboral, junto a la pérdida de capacidad de negociación de los sindicatos, no han permitido mejoras en las remuneraciones. La ONG Ciudadanos al Día estima el ingreso de los trabajadores rurales en S/. 494 mensuales y el de los urbanos, en S/. 894 (para los trabajadores públicos la estimación es de S/. 966 y de S/. 1 101, respectivamente).

Los empresarios sostienen que las normas laborales no implican beneficios significativos pues la mayoría de trabajadores son informales, por lo que el incremento de remuneraciones sólo implica un aumento de los costos para las empresas formalmente establecidas, lo que afecta la competitividad de las mismas. De acuerdo con Casas y Yamada (2005), hay una leve recuperación del empleo –que no logra llegar aún a los niveles de 1997– pero se reduce la proporción de la población adecuadamente empleada. En relación con los ingresos, mientras los sueldos de los ejecutivos aumentan en 15,9%, los de los obreros y empleados formales sólo lo hacen en 7,7% y 4,3%, respectivamente.

La cobertura del sistema privado de pensiones, organizado en AFP, no llega a los pobres ni a los informales, que constituyen la mayor parte de los trabajadores. Las principales observaciones a las AFP han estado dirigidas a sus altos costos operativos –en un escenario de competencia restringida–, a las restricciones de información, así como a la imposibilidad de retornar al sistema público de quienes se afilian a éstas (Francke, 2001).

El fomento de proyectos que generen empleo y la atención preferente a las microempresas resaltan en los consensos de las fuerzas políticas, junto a la declaración de respeto a las normas laborales. En el desarrollo de estas propuestas –como son los casos de la revisión de la legislación laboral y el cumplimiento de las normas

de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), o el cambio de la normatividad laboral para convertirla en un mecanismo de incremento de la productividad—es donde aparecen las diferencias entre las fuerzas políticas.

Respecto del empleo, todos los partidos, con excepción de UN, proponen la implementación de programas de empleo temporal. En este terreno, el PAP y AP (FC) reivindican los programas ejecutados en sus respectivos gobiernos como modelos para sus propuestas, aunque el PAP subraya que no es el Estado al que le compete la principal responsabilidad de creación de empleo (véase el cuadro N° 9).

La discusión sobre la libre desafiliación a las AFP, o el traslado entre sistema de pensiones, confronta con quienes propugnan la incorporación de más trabajadores al sistema privado de pensiones. La unificación de escalas y la eliminación del uso de los services en el sector público, y su vigilancia en el sector privado, es otro de los puntos claros de disenso.

CUADRO N° 9  
PROMOCIÓN DEL EMPLEO

TEMÁTICA	UN	UPP	PAP	FC
<b>Generación de empleos</b>	Priorizar el aumento del empleo formal para generar el mayor número posible de nuevos puestos en el mercado laboral.	Promover proyectos que permitan transitar de la generación de empleos temporales a empleos permanentes (i.e., mantenimiento sobre la base de las micro y pequeñas empresas).	Fortalecer el sector exportador y desarrollar un mayor valor agregado mediante otorgamiento de incentivos. Incentivar el mercado interno [...] destino principal de las micro y pequeñas empresas. Buscar el apoyo del sector empresarial, como generador de empleo y con responsabilidad social.	Políticas nacionales y regionales de apoyo a la microempresa que tengan un impacto significativo en el empleo adecuado. Reducir subempleo y aumentar empleo adecuado (pequeñas y medianas empresas).
<b>Programas de empleo temporal</b>		Ampliar el alcance de programas de empleo temporal, como <i>A Trabajar</i> .	Programa de apoyo al ingreso temporal.	
<b>Remuneraciones</b>		Incremento gradual de las remuneraciones. Revisar política de remuneraciones. Unificación de escalas.		

TEMÁTICA	UN	UPP	PAP	FC
<b>Previsión social / Pensiones</b>	Priorizar el aumento del empleo formal para generar el mayor número posible de nuevos puestos en el mercado laboral.	Fortalecer del Sistema Nacional de Pensiones (SNP). Libre afiliación y libre desafiliación, o traslado en los sistemas de pensiones. Promover la participación de los representantes de los afiliados en los directorios de las AFP.	Fortalecer el sector exportador y desarrollar un mayor valor agregado mediante otorgamiento de incentivos. Incentivar el mercado interno (...) destino principal de las micro y pequeñas empresas. Buscar el apoyo del sector empresarial, como generador de empleo y con responsabilidad social.	Sistema de previsión integrado que incluya (en lo posible) a toda la población. Propiciar la incorporación de más segmentos laborales al Sistema Privado de Pensiones, incluyendo a los independientes. Fortalecer la inclusión de los trabajadores informales y desprotegidos al sistema público provisional (ONP).
<b>Organización laboral</b>		Fomentar la libertad sindical, la negociación colectiva por empresa y rama de actividad, y el respeto a la autonomía de organizaciones laborales y empresariales.	Hacer cumplir los convenios prioritarios de la OIT y la sindicalización de los trabajadores.	
<b>Derechos laborales</b>	Velar por el cumplimiento de las normas laborales, sancionando severamente cualquier infracción. Cambios en la legislación laboral para incrementar la productividad del trabajador.	Mecanismos de regulación que impidan los abusos contra los trabajadores en el marco de la declaración de derechos y principios fundamentales de la OIT. Plantear la elaboración, promulgación e implementación de la nueva Ley General del Trabajo. Eliminar el uso de los servicios en el sector público.	Establecer, dentro del plan nacional, un sistema de pro-empleo adecuado y estable, vinculado a cadenas productivas, potenciando el valor agregado local. Proteger los derechos de los trabajadores formales y revisar la legislación laboral. Construir mecanismos juveniles de vigilancia sobre los abusos de los servicios y otros sistemas establecidos.	Adaptación a un sistema laboral bajo costo de los trabajadores de las micro y pequeñas empresas.

Fuente: IPAE (2006) y Vergara (2006).

### 3.1.6 *La política de descentralización*

La regionalización es una de las reformas que ha avanzado de manera importante durante el gobierno de Toledo. Se promulgó un marco normativo que, junto a la estructura de los gobiernos regionales, instituyó un sistema de participación de la sociedad civil a través de los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y, a nivel municipal, a través de los Consejos de Coordinación Local (CCL). Estas instancias tienen entre sus atribuciones la participación en los procesos de elaboración de los planes de desarrollo y los presupuestos participativos, así como tareas de fiscalización.

Si bien existen observaciones a la limitada representatividad de los integrantes de dichas instancias, éstas constituyen un ejercicio inédito de promoción de la participación de la ciudadanía en las decisiones sobre asuntos públicos. No obstante, el rechazo de la población a la conformación de regiones (hecho que se evidenció en el último referéndum para la fusión de departamentos en regiones) muestra que las iniciativas de política no necesariamente coinciden con las aspiraciones y/o temores de los ciudadanos. Así, están en debate las condiciones y mecanismos que permitirán la transferencia de atribuciones y funciones a los actuales gobiernos regionales (de jurisdicción departamental y, también, en el caso de programas sociales, a las municipalidades), así como de recursos económicos, condición necesaria para sentar las bases de una eficiente gestión pública descentralizada.

Las organizaciones políticas suscriben el proceso de regionalización y coinciden en la necesidad de conformar regiones según la articulación de las actuales circunscripciones departamentales, en fomentar el asociativismo municipal, y en la delimitación de competencias y funciones. Es también compartida la propuesta de eliminar la estructura del gobierno interior (prefecturas, subprefecturas, etc.), reivindicada por el PAP en el último período, lo mismo que la necesidad de ampliar el presupuesto de las regiones.

La transferencia oportuna del canon a las regiones, así como el desarrollo de capacidades en los gobiernos regionales, la reorganización del Consejo Nacional de Descentralización (CND) y la implementación de mecanismos de gestión modernos según indicadores de gestión y rendición de cuentas, son enfatizados por algunos partidos, sin que existan discrepancias de fondo. La transferencia de responsabilidades tributarias a los gobiernos subnacionales, la variación significativa de

la participación en el presupuesto entre el gobierno central y las regiones, o los requisitos específicos para la delimitación de las nuevas regiones, sí constituyen puntos de controversia (véase el cuadro N° 10).

El traslado de atribuciones sectoriales es otro punto de coincidencia entre las organizaciones políticas. Mientras UN y el PAP ponen énfasis en la transferencia de los sectores salud y educación, AP pone énfasis en el fortalecimiento de los gobiernos municipales. La transparencia, la rendición de cuentas y la participación son elementos presentes en las propuestas de ambas organizaciones.

**CUADRO N° 10**  
DESCENTRALIZACIÓN

TEMÁTICA	UN	UPP	PAP	FC
<b>Modelo territorial / plazos</b>	Asegurar adecuación normativa a condiciones locales o regionales. Impulsar macro-regiones y el asociativismo municipal para escala de proyectos.	Iniciativas de integración de consenso entre actores políticos y sociales, y con acuerdo de la ciudadanía. Asociativismo municipal. Régimen especial para Lima Metropolitana, con consejos interdistritales, y con asignación y partidas.	Regiones transversales más una zona metropolitana. Regiones no menos del 7% del PIB nacional, incluyendo tres regiones, con puerto marítimo, una o más ciudades de 200 000 habitantes.	Promover integración de unidades territoriales regionales y locales.
<b>Niveles de gobierno</b>	Reducir funciones innecesarias: prefecturas, gobernaciones, etc.	Reorganización del CND con funciones de articulación de sectores con gobiernos regionales y locales.	Desactivar CND y transferirlo al CEPLAN.	
<b>Relación entre niveles de gobierno</b>	Principio: subsidiariedad de niveles. Evitar duplicación de funciones, inseguridad jurídica y atomización de responsabilidades.	Nueva autoridad descentralizada: afianzar autonomía de gobiernos subnacionales, definiendo roles y competencias de cada nivel, y minimizando competencias compartidas.	Ley de competencias para definir rol, y evitar duplicidades.	Replantear presencia estatal fortaleciendo instancias subnacionales. Destinar progresivamente un mayor presupuesto.

TEMÁTICA	UN	UPP	PAP	FC
<b>Participación</b>	Fomentar participación en gestión y fiscalización, liderada por gobiernos subnacionales.	Ley de participación y control ciudadano. Consolidar proceso de presupuesto participativo, potenciar CCR y CCL, sistemas de participación ciudadana local y regional, consejos de desarrollo zonales y distritales.		Promover participación de ciudadanos en instancias de concertación pública. Dinamizar CCR, CCL y juntas vecinales.
<b>Desarrollo económico e inversión</b>	Simplificación administrativa, gobiernos subnacionales facilitadores de inversión, alianzas público-privadas, público-comunales y comunal-privadas.	Formación de circuitos y focos geo-económicos regionales para fortalecer el empleo, los mercados y el ingreso. Shock de infraestructura a los 500 distritos más pobres.	Prioridad: infraestructura física. Circuitos turísticos, corredores de exportación, conglomerados de productos y servicios.	Promover el desarrollo regional mediante programas y proyectos prioritarios y estratégicos.
<b>Descentralización fiscal y tributaria</b>	Sistema de acreditación y transferencia de recursos: neutralidad fiscal y mejora de la calidad de servicios.	Relación paritaria del presupuesto hacia relación 30-70 (gobierno central hacia regiones). Plan de transferencias de mediano plazo, transformar sistema de acreditación en instrumento facilitador de transferencias. Incremento del Foncomún a 3% del Impuesto General a las Ventas.	Programa de apoyo al ingreso: más recursos y atribuciones a regiones y municipalidades, perfeccionar distribución del canon y regalías mineras.	Transferencia de competencias y recursos, mayor porcentaje del presupuesto a gobiernos subnacionales. Descentralizar la aplicación de políticas fiscales y tributarias.

Fuente: IPAE (2006) y Vergara (2006).

### 3.2 Consensos y disensos

Durante el debate político electoral, el principal punto de consenso, y no sólo entre los partidos, ha sido el carácter central de la pobreza. En el caso de los partidos entrevistados, éstos cuentan con responsables de políticas sociales que son parte de los equipos para la elaboración de programas de gobierno, y el tema aparece como prioritario en los documentos consultados de las otras organizaciones. En las entrevistas, los representantes partidarios recurrieron a definiciones de carácter ideológico-programático, así como la trayectoria partidaria, para sustentar su compromiso con la implementación de reformas a favor de los pobres. En todos los casos se aprecia un proceso de elaboración de las propuestas que ha involucrado a distintas instancias partidarias en lapsos de tiempo significativos.

Resalta la adscripción mayoritaria al Acuerdo Nacional y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, como los principales puntos de referencia y consenso respecto de la temática de la pobreza en el país, al igual que el reconocimiento de la necesidad de mantener la estabilidad macroeconómica, el equilibrio fiscal y metas bajas de inflación. Incluso en el tema de la deuda externa, un punto particularmente sensible en el debate sobre el Presupuesto de la República, se puede encontrar orientaciones comunes: por ejemplo, la reducción de la proporción de montos asignados para el pago de las obligaciones del Estado en relación con el PIB. Las fuerzas políticas coinciden, también, en la necesidad de una activa política de concesiones para la promoción de la inversión privada en obras de infraestructura, y en la necesidad de contar con una entidad planificadora del desarrollo.

Existe un consenso sobre la necesidad de reformas significativas del Estado: a nivel del Congreso, en los poderes judicial y ejecutivo, o respecto de la profundización del proceso de regionalización. Los disensos están referidos a la precisión en materia de medidas específicas, o respecto de la ruta necesaria para implementarlas.

Es en las políticas sociales donde aparecen disensos significativos, en especial en lo que se refiere a los fondos de previsión, la protección de derechos laborales, y el financiamiento y aseguramiento de la salud pública. Los consensos se concentran en la necesidad de reformar los sectores y programas sociales, y de priorizar las áreas de salud y educación –pero también el de alimentación–, buscando mejorar sus sistemas de evaluación y dar mayor participación a los gobiernos subnacionales

en su gestión. Dentro de estas propuestas, las organizaciones políticas coinciden en priorizar las acciones dirigidas a la atención de la infancia. Si bien todas reconocen la necesidad de un mejor gasto público en estos programas, UN enfatiza la mejora en la eficiencia del gasto y en mantener el presupuesto actualmente asignado.

En las políticas económicas, los consensos giran en torno a la necesidad de incrementar las inversiones, mantener la estabilidad macroeconómica y un bajo déficit fiscal, además de la necesidad de ampliar la base tributaria. La diferencia más significativa fue planteada por UPP, que sostenía una mayor presencia pública en la actividad económica y retomaba el concepto de “sectores estratégicos”. Asimismo, la posición de UPP fue relevante frente al tema tributario: abogó por la revisión de contratos de estabilidad, los impuestos directos y a las sobre-ganancias, las reglas sobre el mercado de capitales y los límites a la inversión de fondos de las AFP en el exterior; todas estas iniciativas marcaron el debate político y presionaron a los demás partidos a precisiones, e incluso reajustes, en sus propuestas.

La importancia de la pequeña y micro empresa, así como del agro, es otro de los aspectos mencionados por todas las organizaciones políticas –si bien la valoración de los mismos es diferenciada. La propuesta de la “sierra exportadora”, del PAP, fue la bandera más significativa, mientras que UPP enfatizó un listado de medidas orientadas a la promoción de sectores específicos (ganadería de altura, p. ej.).

Finalmente, todas las organizaciones suscriben la necesidad de continuar con el proceso de descentralización, y de conformar regiones y precisar atribuciones y competencias de los distintos niveles de gobierno. Las diferencias, en cambio, se centran en los criterios para establecer las nuevas demarcaciones regionales. En las entrevistas a los líderes de AP, PAP y UN, aparece especialmente subrayado el fortalecimiento del nivel local de gobierno.

Una diferencia importante está relacionada a la comprensión del fenómeno de la pobreza. En la discusión sobre el tema, el PAP rescata una perspectiva de justicia social, con un rol más activo para el Estado: a través de políticas sectoriales de promoción y un mayor desarrollo de sus capacidades como ente regulador. Este punto de vista incluye, también, una mención a políticas de emergencia específicas para mejorar los ingresos de los pobres –como las de empleo temporal–, así como

la modificación del marco normativo para proteger los derechos de los trabajadores, la mejora de sus ingresos y otras modificaciones en los sistemas de seguridad social que amplíen su acceso.

La preocupación por el empleo es compartida por UN, pero en sus propuestas ésta pone énfasis en el aseguramiento de condiciones adecuadas para la inversión privada (nacional y extranjera) y la actividad exportadora, así como da prioridad a procesos de formalización económica e integración vial como aspectos sustanciales para garantizar el crecimiento de la economía y la generación del empleo. UPP, por su parte, puso énfasis en discutir el modelo de acumulación económica y señaló, sistemáticamente, la necesidad de transformaciones profundas subrayando temas como la importancia del mercado interno, la articulación de circuitos económicos, la redistribución de la riqueza y la preferencia por las industrias “nacionales”. De otro lado, las políticas orientadas a las exportaciones son también parte de las propuestas de otras organizaciones: el PAP tiene en el programa “sierra exportadora” su principal propuesta para el agro andino; asimismo, en las declaraciones de representantes de AP se hace mención específica a la política tributaria, como herramienta clave para que el Estado cumpla una función redistributiva.

En las propuestas de los partidos existen, pues, áreas prioritarias comunes, un marco compartido de orientaciones de política macroeconómica y consenso sobre la necesidad de implementar reformas. El rol del Estado, los derechos (laborales, en el caso de los trabajadores, o sobre los territorios, en el caso de las comunidades campesinas y nativas) y las medidas de reforma para las políticas tributarias, aparecen como los principales puntos de disenso.

Más allá de la certeza que brinda el factor programático sobre las propuestas de los partidos, diversos analistas han señalado la importancia de los aspectos simbólicos e identitarios en la última campaña electoral. Queda planteada la interrogante de cómo lograr articular discursos, propuestas e identificaciones políticas, así como el establecer mecanismos de vigilancia para el cumplimiento de las ofertas electorales.

Se ha logrado avanzar en acuerdos interpartidarios sobre temas específicos, como la declaración del Foro del Acuerdo Nacional sobre la infancia (abril de 2004), o a partir de iniciativas promovidas por organismos internacionales, como UNICEF,

para la asignación de presupuesto público a partidas específicas destinadas a la infancia. Estas experiencias pueden brindarnos una pista para las reformas: la acción sobre sectores sensibles –como la infancia–, y a partir de propuestas adecuadamente sustentadas y con metas específicas.

## 4. EL SISTEMA POLÍTICO, LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA COHESIÓN SOCIAL

Cual sea la orientación de las reformas de cada partido, el éxito de estas iniciativas depende de un contexto de competencia política, y de ciertas condiciones para la renovación organizativa y de gestión que no están aseguradas del todo. La refundación programática, la renovación orgánica, la institucionalización del sistema de partidos a través de la legislación, y la reforma del sistema electoral, son en ese sentido factores fundamentales para echar a andar reformas de reducción de la pobreza más consistentes, pero que requieren encontrar nuevas formas de relación, tanto con los grupos fácticos de poder como con los ciudadanos y los múltiples procesos de cambio impulsados desde la vida cotidiana.

### 4.1 Factores dentro del sistema político

#### 4.1.1 *La renovación orgánica y la refundación programática de los partidos*

Las rutas de renovación que se aprecian en nuestro sistema político son diversas. Los esfuerzos de renovación interna, tanto autónomos como incentivados por la Ley de Partidos Políticos (LPP), se desenvuelven en una dinámica de tensión respecto de las prácticas y culturas institucionales construidas en torno a los "jefes" partidarios.

Una vez superada la crisis de los noventa, los partidos denominados "tradicionales" (PAP, AP y el Partido Popular Cristiano, PPC) pusieron en marcha esfuerzos positivos para la modernización de sus estructuras orgánicas: la formación y promoción de nuevos cuadros, la convocatoria a personalidades externas a las estructuras partidarias, o la revisión de sus fundamentos ideológicos y programáticos anteriores. No obstante, el peso de los líderes –y esto es también extensible a organizaciones más recientes– constituye todavía un escollo para estos esfuerzos.

Los distintos agrupamientos políticos, aún en los casos en que esfuerzan por construir estructuras e institucionalidad, no logran presentar ante la opinión pública la imagen de colectivos, de núcleos significativos de líderes con espacio político propio capaz de hacer un contrapeso al líder principal. Los tres partidos más importantes y con mayor antigüedad (AP, PAP y PPC) lograron, en décadas anteriores, superar la crisis de sucesión producida por el deceso o retiro de la vida pública de sus fundadores. El éxito de Alan García en la década del ochenta fue expresión de ello; durante los noventa se afirmó el liderazgo de Lourdes Flores en el PPC; y el éxito de Valentín Paniagua al frente del gobierno de transición lo posicionó como el nuevo líder partidario en AP. Queda por ver si el desgaste originado por las recientes elecciones mellará, o incluso desplazará, a estos personajes; lo que es un riesgo, pues el peso político del partido depende del espacio político y la adhesión electoral que logre su líder.

Algunas de las nuevas organizaciones políticas se han constituido también en torno a líderes –algunos con militancia previa en otras organizaciones políticas–, que han logrado un espacio público a partir de experiencias exitosas como funcionarios públicos, autoridades locales o parlamentarias. Encontramos, también, a sectores sociales interesados en incrementar su participación en la vida política, como las iglesias evangélicas.<sup>15</sup>

En otros casos, la opción tomada ha sido la fundación de nuevas organizaciones,<sup>16</sup> atendiendo a diversos objetivos, con ritmos y estilos también diferentes, y enmarcados en procesos políticos particulares. Durante los noventas,<sup>17</sup> el régimen fujimorista impulsó la constitución de diversas agrupaciones para enfrentar procesos electorales específicos (Vamos Vecino, Nueva Mayoría, Sí Cumple); para las elecciones de 2006 constituyeron la Alianza para el Futuro (AF), que ha logrado un éxito electoral importante a nivel parlamentario, al amparo de la popularidad que mantiene su líder. Otras organizaciones se fundaron expresamente para constituirse en un bloque opositor al régimen de Fujimori, como UPP, liderada inicialmente por

---

<sup>15</sup> Es significativo el peso de la religión en la vida política del país. Más adelante, en la discusión sobre la relación entre elites y política, se profundizará este tema.

<sup>16</sup> Este proceso se da a nivel nacional y también a nivel regional. Los intentos de articulación de colectivos regionales en torno a una opción nacional han prosperado en pocos casos, como la integración o los acuerdos con algunos partidos que tienen inscripción nacional.

<sup>17</sup> Otras vienen de la segunda mitad de los ochenta, como el Frente Independiente Moralizador (FIM).

Javier Pérez de Cuéllar, o Fuerza Democrática (FD), encabezada por Alberto Borea, y que han tenido destinos divergentes. UPP, gracias a la alianza con el Partido Nacionalista Peruano, se ha constituido en la principal fuerza en el parlamento, mientras que FD no logró jugar un rol relevante. En otros casos, el éxito político logrado por sus líderes los ubicó también en la oposición, aún cuando ése no haya sido necesariamente su objetivo inicial, como en el caso de Alberto Andrade, líder de Somos Perú y ex alcalde de Lima, o el de Alejandro Toledo y su partido entonces denominado País Posible (1995).

Asistimos, pues, a un proceso de renovación múltiple: partidos institucionalizados que transitan rutas de renovación, fundación de nuevas organizaciones y refundación de tradiciones políticas en nuevos referentes. Junto a estas opciones, los ciudadanos fuerzan, con sus votos, procesos de renovación del sistema político “desde fuera”, al brindar éxito electoral a personajes desconocidos que se constituyen, así, en actores centrales de la vida política del país, como el reciente caso de Ollanta Humala (UPP).

Los analistas señalan que el apoyo a Humala es sobre todo expresión de un sentimiento difuso de aspiración por cambios significativos y de rechazo a los políticos, en tanto éstos encarnan un sistema de privilegios ajeno a las mayorías del país –las mismas razones que llevaron al éxito electoral a Fujimori en los noventa y a Alejandro Toledo en 2001. Su reciente irrupción en las preferencias de voto pareciera indicar que los esfuerzos de renovación de los partidos más institucionalizados son aún insuficientes para garantizarles el éxito electoral y para enfrentar la aparición periódica de nuevos outsiders. Pareciera entonces que es la dinámica electoral, más que los esfuerzos internos de renovación y democratización partidaria –mediatizados por los límites ya señalados–, los que abren el espacio para el surgimiento de nuevos referentes políticos; lo que se replica a nivel regional por el proceso de descentralización, que fomenta el surgimiento o consolidación de liderazgos intermedios en los partidos constituidos, así como nuevos líderes y colectivos políticos.

---

<sup>18</sup> Mas allá de los resultados de sus gestiones, el éxito electoral de las izquierdas y del PAP en los ochenta, de Fujimori, el noventa y de Toledo, en la última elección, estuvo asociado a mensajes o símbolos de cambio.

En la reciente elección presidencial y congresal, fue el surgimiento de un nuevo referente el que reconfiguró los términos del debate público, y el que permitió que –aun con limitaciones– la pobreza y la exclusión constituyeran un eje de la campaña. Es decir, es la propia dinámica de la acción política –electoral, en este caso– la que estimula el proceso de renovación, o la reelaboración de las propuestas programáticas. El éxito de los esfuerzos de cambio de los partidos va a depender de cómo, y de cuánto, logren éstos mantener su actividad, no sólo orientada hacia lo interno o la gestión pública, sino a la propia actividad política de cara a la gente, más allá de las coyunturas electorales.

En ese sentido, la refundación programática implica un doble esfuerzo: de reelaboración del pensamiento partidario para interpretar los procesos de cambio y construir propuestas consistentes y viables, pero también de diálogo e interacción intensa con la sociedad. Lo programático adquiere sentido no sólo por su consistencia técnica, sino por su capacidad de alimentar los vínculos con quienes se aspira a representar.

#### *4.1.2 La reforma del sistema electoral y la legislación sobre partidos*<sup>19</sup>

El sistema electoral y la legislación sobre los partidos establecen el marco institucional del sistema de representación, por tanto configuran el escenario y las posibilidades (o barreras) para que los pobres y excluidos logren tener voz en el sistema político, y puedan representarse a sí mismos o negociar su representación y sus votos; establece, pues, los límites institucionales (o consagra la carencia de los mismos) en la relación entre los electores y los políticos, y por ende, las condiciones en que se negocian votos e intereses, y las posibilidades de reformas significativas.

En el debate sobre la mejora del sistema de representación, en lo referido a la representación parlamentaria, el tema de fondo es la organización del Congreso, que es actualmente unicameral. Un sector de estudiosos y políticos se inclina por este sistema, según criterios de supuesta eficiencia legislativa. Los detractores del unicameralismo argumentan que éste es exitoso en países con menor población, y que la bicameralidad permitiría un sistema de contrapesos políticos que aporta a la

---

<sup>19</sup> Esta parte se basa en Valladares (2004).

estabilidad jurídica, así como también brindaría un espacio reflexivo en el Senado; añaden que, en nuestra experiencia, las deficiencias en la función legislativa de la cámara única se expresa en el alto número de leyes observadas por el Ejecutivo.

Una estructura bicameral del Parlamento permitiría fortalecer su capacidad de control del gasto público, mejorar la calidad de la discusión sobre el presupuesto y hacer uso de los mecanismos de aprobación de que dispone el Legislativo –que ahora es más nominal–, lo que lo consolidaría como un poder estatal con la capacidad real de contrapesar al Ejecutivo. Adicionalmente, la ampliación del número de representantes –más allá de la discusión sobre el gasto que implica su funcionamiento, factor impopular ante la opinión pública– puede fortalecer el sistema de representación y permitir un mejor espacio para la consolidación de nuevos liderazgos políticos, especialmente regionales, contribuyendo así a la renovación política.

Esta discusión trae aparejada la necesidad de definir la circunscripción electoral en el país: es decir, si se mantiene el sistema de distrito electoral único, o si se establecen diversas circunscripciones. En el caso de contar con dos cámaras, hay consenso en mantener el sistema de distrito múltiple –con el que se eligió al actual Congreso– para la Cámara de Diputados o Cámara Baja. No obstante, persiste el debate sobre la cámara de senadores: mientras unos se inclinan por su elección a través de un distrito electoral único, otros proponen la elección de representantes en función de representaciones regionales, pues señalan que la elección por distrito único favorece la persistencia de núcleos de dirigentes limeños en dichos cargos.

Está también planteado el tema de las características de los distritos electorales: un sector sostiene la necesidad de que éstos sean uninominales, posición que es rebatida por los partidarios de un sistema plurinominal, con el argumento de que en el país no es viable un régimen bipartidista.<sup>20</sup> Un problema vigente está referido a la proporcionalidad de la asignación de escaños. La fórmula actual, por un lado, no permite una adecuada representación de las minorías (en los concejos municipales), y en el caso de los consejos regionales no logra expresar adecuadamente la

<sup>20</sup> Un aspecto no abordado suficientemente es el referido a la pertinencia y viabilidad de las actuales circunscripciones políticas. El Perú se divide en departamentos, provincias y distritos, y están en proceso de conformación las regiones. En comparación a otros países de la región y en proporción a nuestra población, tenemos un número particularmente alto de circunscripciones políticas.

relación entre votos y puestos obtenidos: en tanto el presidente y vicepresidente regionales son elegidos por votación general a nivel departamental, los consejeros tienen representación provincial y su número se asigna premiando a la mayoría.

Finalmente, en lo referido a las formas de candidatura y de votación, está en discusión si se mantiene el sistema de voto preferencial o si se opta por una lista cerrada. El voto preferencial, de acuerdo a sus promotores, permite al ciudadano expresar sus preferencias por encima de las decisiones de las cúpulas partidarias; pero sus críticos observan que debilita la institucionalidad partidaria y fomenta el transfuguismo político.<sup>21</sup> Adicionalmente, fue materia de discusión la imposición de una valla electoral, recientemente aprobada por el Congreso. Ésta fue una de las pocas reformas aprobadas, pues la propuesta de un código electoral, que unifique la normatividad y permita superar la dispersión, no fue aprobada por el Legislativo, pese al aparente consenso que se había logrado previamente entre partidos e instituciones vinculadas al tema. En cambio, sí se logró la promulgación de la LPP, que entre sus principales disposiciones estableció los requisitos de inscripción (número de firmas y de comités), y mecanismos de democracia interna y de fiscalización sobre las finanzas partidarias.

Sin embargo, la expectativa de disminuir en base a este marco normativo el número de partidos, como un paso hacia la consolidación de un sistema de partidos, aún no se ha logrado. En las elecciones presidenciales de 2006 compitieron veinte candidatos –incluso luego de las renunciadas de algunos más–, número de postulaciones que no se esperaba tras la aprobación de la valla electoral que exigía la obtención de un 4% de los votos para mantener la inscripción. Si bien de las 7 organizaciones que lograron representación en el Congreso, 4 se presentaron como alianzas políticas, éstas no lo son en el sentido pleno, pues se articulan en torno a un referente principal: partidos o líderes.

Los partidos han cumplido con el requisito de realizar procesos de elección interna, lo que evidencia un esfuerzo de adaptación a la nueva legislación, aunque

---

<sup>21</sup> 27 congresistas (el 22,5% de los representantes) cambiaron de bancada en los últimos cinco años, sólo dos de ellos separados por sus organizaciones (Transparencia, 2005).

reproduciendo algunas prácticas –como la presentación de listas únicas– que todavía expresan lo inicial de estos esfuerzos. De acuerdo a Transparencia (2006 y 2006), los partidos han cumplido con aspectos formales (reglamentos, autonomía de órganos electorales), pero se presentaron también situaciones irregulares de diversa importancia y, en el caso de las elecciones indirectas, no existen elementos suficientes para acreditar la representatividad de los delegados. Una observación significativa está referida a los costes electorales, cuyo monto se constituye en una barrera para la participación en los procesos internos. La observación más significativa corresponde a la autoridad electoral, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), cuyas normas internas son insuficientes para calificar adecuadamente la idoneidad de los procesos electorales internos.

Otro aspecto en discusión está referido a los movimientos regionales, que han criticado el que la legislación no les reconozca la potestad de participar en procesos electorales nacionales. Éstos argumentan que su importancia es significativa, en tanto en las elecciones regionales de 2002 los partidos nacionales ganaron en 16 regiones<sup>22</sup> y en las otras 9, partidos regionales. Sobre la transparencia financiera, la inexistencia de mecanismos efectivos de exigibilidad y de sanción limita aún el cumplimiento efectivo de las normas establecidas. De acuerdo a Transparencia (2006), en estas elecciones no se ha presentado una correlación entre inversión en publicidad y éxito electoral. Por otro lado, del total de los aportes declarados (Transparencia 2006), el 25% lo constituyen aportes de los propios candidatos y, salvo los casos del PAP y Perú Posible (PP), en todas las otras organizaciones los diez principales aportantes, individuales e institucionales, financiaron más del 50% de los gastos de esta campaña electoral.

El acceso a recursos financieros sigue siendo un factor determinante en la designación de las candidaturas; y no sólo mediatiza los esfuerzos de democratización interna de los partidos, sino que constituye una barrera significativa para promover la representación de las poblaciones pobres y excluidas por sus propios líderes.

---

<sup>22</sup> En doce regiones triunfó el PAP y en otras cuatro, Perú Posible, Somos Perú, el FIM y el Movimiento Nueva Izquierda.

### 4.1.3 *Los partidos y las elites*

En el caso de las relaciones entre las elites y el Estado, la democracia peruana aún no deja atrás algunas características de lo que Jorge Basadre denominó la “república aristocrática”: un ordenamiento legal republicano pero superpuesto a una sociedad con una estructura estamental organizada en función de privilegios de origen y de la condición étnica de quienes se identificaban a sí mismos como “blancos”, que excluía de la condición de ciudadanos a las mayorías para beneficiar el modo de vida y los negocios de los sectores dominantes.

Los procesos de movilización social y económica han impuesto cambios parciales en la sociedad. El acceso a la educación superior y el éxito en los negocios han posibilitado el ascenso de status de nuevos sectores sociales. La articulación al mercado y las migraciones han contribuido a integrar parcialmente la sociedad, a hacerla más cetrina y mestiza: el racismo se ha convertido en una actitud políticamente incorrecta, por lo menos en la esfera pública.<sup>23</sup>

No obstante, la lógica de privilegio se sigue reproduciendo, en la medida en que la exclusión y la pobreza persisten;<sup>24</sup> no se ha institucionalizado un Estado democrático como factor de construcción de la ciudadanía y el crecimiento económico beneficia a un sector muy reducido. En un sistema en donde el establecimiento de vínculos poco transparentes con el poder ha sido siempre la norma,<sup>25</sup> no es de extrañar que la participación directa de las elites empresariales en proyectos políticos que las expresaran haya sido más bien excepcional:<sup>26</sup> la inoperancia de la Ley de

---

<sup>23</sup> La palabra “cholito”, según la entonación y el contexto, puede tener una connotación afectiva, compasiva, o sin diminutivo ser utilizada como descalificación del destinatario, o insulto. Es significativo que los partidos no asuman el problema del racismo como un elemento central en sus propuestas. Esta actitud explica, por ejemplo, las resistencias a asumir las recomendaciones de la CVR, en tanto la mayoría de víctimas de la violencia política durante el período 1980-2000 son de origen étnico andino o amazónico, lo que revela las fracturas de la sociedad peruana.

<sup>24</sup> De acuerdo al Latinobarómetro, el Perú es uno de los países donde más ciudadanos creen que el Estado se organiza para beneficiar a unos pocos.

<sup>25</sup> Los videos de Vladimiro Montesinos han registrado de manera excepcionalmente bochornosa la naturaleza de estas relaciones: compra de medios de comunicación, arreglos judiciales o expedición de normas para favorecer a negocios particulares.

<sup>26</sup> El caso del Frente Democrático (FREDEMO), liderado por Mario Vargas Llosa en los noventa, y su corta vida, son muy ilustrativos. Una de las experiencias históricas más importantes, en este sentido, es la del Partido Civilista que lideró Pardo en el siglo XIX; a inicios del siglo XX, el Partido Nacional Democrático, liderado por Riva Agüero y Víctor Andrés Belaúnde, fue otra experiencia que intentó expresar un proyecto modernizador.

Gestión de Intereses, que intentaba formalizar la actividad de los lobbies, es una muestra de la poca voluntad de institucionalización en este sentido.<sup>27</sup>

En todo caso, los alineamientos “políticos” de las elites económicas, y sus diferencias, se han expresado en la esfera gremial: p. ej., los exportadores de la Asociación de Exportadores del Perú (ADEX) y los industriales en la Sociedad Nacional de Industrias (SNI). Finalmente, la influencia directa en los medios de comunicación, la aparición pública de sus representantes gremiales, o bien espacios ya institucionalizados como la Conferencia Anual de Empresarios (CADE), son algunos de los mecanismos que les permiten influir en la dinámica política, sea para generar opinión pública o bien para presionar a los actores del sistema político en uno u otro sentido.

Las FFAA y la Iglesia católica también han expresado diferencias en torno a los proyectos políticos. En los noventas, al Plan Verde de las FFAA le siguió paralelo el desplazamiento de sectores “progresistas” al interior de la iglesia, motivado por el Opus Dei y el Sodalitium. Hoy, católicos conservadores mantienen posiciones importantes y buscan fortalecerse en la escena pública como referentes políticos: la discusión relativa a las políticas de población es, por ejemplo, uno de sus temas recurrentes.

El Perú se enfrenta a un proceso de cambio de larga duración. No hay aún suficientes fundamentos para afirmar si los esfuerzos de fundación de nuevos referentes, o de renovación programática y orgánica de los partidos, serán suficientes para convencer a los ciudadanos, para confluir con sus aspiraciones de cambio. Lo cierto es que los partidos que antaño lograron consolidarse, fueron aquellos que sintonizaron con nuevos sectores sociales y sus aspiraciones de reforma en períodos de cambios significativos: el PAP en los treintas, y AP y la Democracia Cristiana (de la que se desprendería luego el PPC) entre los cincuentas y sesentas.<sup>28</sup> Por eso, hoy, en un contexto polarizado ideológicamente y donde se ha arraigado una valoración positiva de “lo popular” en el imaginario político, el PPC hace un esfuerzo por

<sup>27</sup> La ley establece un registro de lobbistas y la publicidad de sus actividades. Ninguna de esas disposiciones se ha cumplido. Las elites empresariales se han vinculado al Estado con una lógica patrimonialista: tienen mecanismos y vínculos directos con la alta burocracia y los políticos. Hacer este vínculo transparente evidenciaría esta relación; y no tienen interés en que esto ocurra.

afirmar su identidad democristiana para diferenciarse del pensamiento "liberal" y de derecha; así, también, algunos actores políticos sacan a relucir los lazos familiares de personalidades de la izquierda con las elites económicas, como mecanismo de descalificación de su actuación pública.

La voluntad de acción política, por lo menos en el sector de ciudadanos que opta por la militancia de manera seria —es decir, de aquellos que no aspiran a ganarse la lotería política como nuevos outsiders, para luego apropiarse de las arcas públicas—, requiere incorporar una comprensión profunda de lo que sucede en el país. Con las limitaciones que se pueden apreciar hoy, en el pasado reciente los referentes ideológicos ayudaron a los partidos a construir un diagnóstico de los problemas del país, alimentaron sus propuestas programáticas y les permitieron construir una identidad partidaria; ello se expresó como voluntad colectiva y capacidad de acción, de encuentro con los ciudadanos.

Un sector importante de la opinión pública percibe el poder político como un sistema de privilegios caracterizado por la ineficacia o la poca voluntad en la gestión de reformas sociales importantes. Este tipo de percepciones en los ciudadanos sólo podrá ser revertido si los partidos, además del importante esfuerzo de renovación interna que están desplegando, orientan también sus esfuerzos a recoger las demandas urgentes de la población y a ganar, en ese sentido, un mayor arraigo popular.

Vale la pena subrayar que la retórica con referencias al nacionalismo y a lo "andino" o "indígena", y a los excluidos, ha sido uno de los factores que sustentó el "fenómeno Humala". Desde tiempo atrás, el periódico denominado "Ollanta", y dirigido por Antauro Humala, desplegó una intensa campaña proselitista en torno al "etnocacerismo"<sup>29</sup>. Si bien Ollanta Humala —hermano de Antauro y el nuevo *outsider* exitoso— se ha diferenciado públicamente de esta propuesta, es innegable que se benefició con las adhesiones suscitadas por el discurso de su hermano.

---

<sup>28</sup> En ambas coyunturas surgieron también referentes de izquierda: el Partido Socialista (juego Comunista), en paralelo al PAP, y la nueva izquierda en sus distintas vertientes en los sesentas.

<sup>29</sup> Un discurso que articula una reivindicación fanática de elementos de la cultura andina con un discurso "patriótico", en un sentido castrense, y que cobraba especial virulencia en su rechazo a los capitales extranjeros (especialmente chilenos y norteamericanos), reivindicaba la hoja de coca. Asimismo, hacía apología de ideas, por decir lo menos, desmesuradas, como la autarquía económica, el control estatal de los hijos o el fusilamiento masivo de corruptos y "traidores".

#### 4.1.4 *Los actores en juego*

La desconfianza de la población respecto de la actividad política, la debilidad de la institucionalidad pública y las propias carencias de los partidos, han contribuido a mermar su capacidad de acción en el terreno de las políticas y las reformas. La capacidad de acción de los líderes y autoridades depende más que de la solidez de las estructuras partidarias, de la imagen pública que logren construir. Con diferencias de escala, esto ocurre en todos los niveles de gobierno. Los medios de comunicación y la acción de periodistas con cierto arraigo público, son factores relevantes en la configuración de la agenda política, por tanto pueden constituirse como aliados de las reformas o bien como obstáculos significativos.

Los medios de comunicación, especialmente la televisión, tienen una agenda propia, sea ésta parte de grupos empresariales o de actores económicos: la publicidad estatal (además de la electoral) y sus obligaciones tributarias constituyen tópicos relevantes en la definición de su relación con el Estado y, por ende, con los políticos. La desarticulación de mecanismos institucionalizados de vínculo entre los políticos y la población ha contribuido al incremento de la importancia del rol de estos medios en la acción política, más aún en las campañas electorales. Pese a las evidencias de vínculos corruptos de medios de comunicación con el poder político durante los noventa, no se han realizado cambios normativos que permitan la mejora de esta situación. Al respecto, está en debate cuáles deben ser los mecanismos de regulación de un bien público como la información frente a la libertad de prensa, de un lado; del otro lado, se inquiera cuáles deben ser éstos frente a los intereses empresariales.

Gremios y líderes empresariales recurren también a los medios de comunicación para posicionar sus puntos de vista y sus propuestas, pero, en realidad, su principal mecanismo de influencia es el acceso directo a autoridades y altos funcionarios. Éste es también el principal mecanismo de acceso al poder de las grandes empresas, que recurren al espacio mediático sólo de manera excepcional, como en el caso de las empresas mineras en situaciones de conflicto con comunidades. Junto a ellas, los organismos multilaterales son otro de los poderes fácticos más significativos en la organización de la agenda de las políticas públicas.

De otro lado, requieren una mención especial los técnicos altamente calificados –generalmente sin militancia partidaria–, que han incrementado la importancia de

su rol. Su ubicación en las representaciones de organismos multilaterales, en niveles de alta dirección del aparato estatal o en la institucionalidad de la cooperación al desarrollo (pública y privada), los dota de capacidad de decisión tanto en el diseño como en la implementación de las políticas, en tanto entre sus atribuciones figura la asignación de recursos financieros y no financieros.

En torno a la cooperación internacional para el desarrollo se ha construido una red de instituciones que ha ganado importancia en los últimos años. Las entidades de cooperación interactúan tanto con el sector público como con las instituciones privadas de desarrollo, y han logrado constituir diversas redes y espacios de coordinación temática que desarrollan estrategias de incidencia. Las instituciones privadas de desarrollo cuentan con vínculos y capacidad de influencia entre los sectores sociales que participan de sus proyectos. Sin embargo, aún cuando algunas instituciones han logrado construir un espacio de influencia en la opinión pública, ésta es aún limitada por la multiplicidad de sus agendas. Si bien espacios como la Conferencia Nacional de Desarrollo Social (CONADES) constituyen ámbitos importantes de presentación y debate de propuestas, no son un factor relevante para la definición de la agenda pública. Asimismo, los gremios de trabajadores y las organizaciones sociales son otros de los actores que influyen en la agenda política. Como ya señalamos más arriba, su dispersión y limitada representatividad son los factores principales que limitan su actuación, aún cuando mantienen cierta capacidad de movilización de sus afiliados como principal mecanismo de presión.

Todos los actores mencionados —a excepción de los organismos multilaterales— participan del Acuerdo Nacional, cuyas políticas y matrices constituyen un factor clave de consenso. Este espacio ha logrado institucionalizarse, pese a que los acuerdos alcanzados no han sido implementados como políticas de gobierno. La amplitud de las políticas propuestas las ubica en un horizonte de mediano y largo plazo, y las experiencias de acuerdo de corto plazo son aún insuficientes.

Las FFAA y la Iglesia católica juegan un rol protagónico en la vida política del país. En los años ochenta, con la implementación de zonas de emergencia y comandos político-militares, los oficiales concentraron mayor poder que las autoridades electas, y tuvieron la responsabilidad de la conducción de las acciones del Estado. Actualmente, sus demandas tienen una influencia significativa en la discusión de la

asignación de fondos públicos. La Iglesia, por su parte, no tiene una participación homogénea. Hay miembros del clero e instituciones vinculadas a ella que participan en la implementación de programas sociales y en la defensa de los derechos humanos, mientras que algunos sectores de la jerarquía, vinculados a posiciones conservadoras, tienden de manera sistemática a tomar posición en el debate político.

Finalmente, en el medio académico, algunas universidades, centros de investigación y los profesionales que trabajan en ellas, han logrado establecer mecanismos de financiamiento que les permiten una actividad de investigación sostenida sobre políticas públicas, con especial énfasis en las políticas sociales y económicas. Los resultados de esas investigaciones constituyen las principales fuentes de referencia en los debates sobre la situación de la pobreza, y el desempeño de los programas y políticas sociales. Enfrentan, sin embargo, el problema de las limitadas fuentes de financiamiento para la investigación, y si bien están posicionadas ante los tomadores de decisiones, su articulación con las organizaciones políticas es aún inicial.

## 4.2 Obstáculos para la implementación de reformas

Si bien las acciones que tomen los partidos en su tarea por repensar su rol de intermediación con la sociedad son fundamentales para echar a andar reformas de largo aliento en el tema de la pobreza y la desigualdad, la permanencia de formas institucionalizadas de hacer política y de gestionar los asuntos públicos no comprende solamente al sistema de partidos. El fenómeno de la pobreza es complejo y multidimensional, como lo es también el tratamiento estratégico y el diseño de políticas públicas dirigidas a combatirla. Por tanto, los factores que propician u obstaculizan tendencias favorables en la lucha contra la pobreza, tienen que ver no sólo con problemas de diagnóstico y diseño estratégico, sino también con la forma en que opera (formal e informalmente) el Estado y el sistema político.

### 4.2.1 *En los partidos políticos*

*Un discurso genérico sobre las políticas de superación de la pobreza y la tendencia a la lógica de “soluciones inmediatas”.* El horizonte inmediato no sólo se impone en el discurso de los partidos y sus líderes, sino también en la ejecución de iniciativas de política, las que no expresan una comprensión de la pobreza como un resultado sistémico.

La carencia de cuadros especializados en políticas públicas –y en un número importante– para la implementación de reformas, no sólo a nivel de “alta dirección” sino en instancias intermedias, es una de las mayores debilidades de los partidos.

A pesar de que la alta rotación de profesionales en el sector público no contribuye a la institucionalización del servicio, es probable que ésta se mantenga mientras no se implemente una reforma profunda del aparato estatal. En esas condiciones, el déficit de cuadros para la implementación de las reformas es uno de los escollos que enfrentan los partidos, tanto a nivel nacional como regional, lo que en muchos casos es resuelto al encargar la responsabilidad de conducir determinadas áreas de política a profesionales, por su condición de militantes y no por ser especialistas en gestión pública en esas áreas: la experiencia profesional de un médico o un profesor, por ejemplo, no necesariamente lo califica para dirigir las políticas sectoriales correspondientes.

En estas condiciones, a las carencias de diagnósticos y propuestas adecuadas para atender la complejidad de la pobreza, se añaden los límites de un Estado pobre y poco eficiente, y las demandas inmediatas de la población. Los políticos en puestos de autoridad se enfocan, entonces, en medidas que les permitan mantener una imagen pública ejecutiva (“hace obra”) para mantener una relación adecuada con sus electores, antes que en fomentar procesos cuyos resultados no podrán ser apreciados en plazos cercanos. Esto se aprecia en la reciente campaña electoral, en la que si bien la dinámica del debate y la polarización forzaron la incorporación de precisiones orientadas a atender demandas como derechos laborales o mejoras en la recaudación tributaria, se abundó más en la oferta de medidas de corto plazo (como la restricción de gastos en remuneraciones a autoridades) y no en desarrollar propuestas necesarias para las reformas de más largo aliento. En estas condiciones, por ejemplo, la viabilidad de decisiones que afecten intereses de los grupos económicos vía una reforma tributaria, se torna incierta.

*Tensión entre la institucionalización de los partidos, por un lado, y la reproducción de la “cultura política” partidaria, por el otro.* La limitada institucionalidad partidaria hace que la importancia política de las organizaciones dependa de la imagen pública de sus líderes y de la capacidad de éxito en la adhesión de los ciudadanos a sus figuras. Del mismo modo, las limitaciones de prácticas democráticas internas y la debilidad de las

estructuras económicas, sumadas a una insuficiente transparencia en materia financiera, bloquean procesos de renovación y consolidación de nuevos liderazgos, y neutraliza los mecanismos legales estatuidos con ese fin.

*Desarticulación entre los esfuerzos de renovación orgánica y programática, de un lado, y las estrategias de articulación a actores, sectores y procesos sociales específicos, del otro.* Si bien la esfera de la política remite a las nociones de lo público y el bien común, las recientes elecciones ratifican la necesidad de que los partidos expresen también los intereses específicos de los ciudadanos. El riesgo de esta opción es tender a la reproducción de una lógica de adhesiones estamentales que no permita la articulación de intereses y sectores diversos.

En esas condiciones, la renovación orgánica y programática de las organizaciones políticas requiere articularse a esfuerzos de inserción social en territorios, poblaciones y sectores sociales concretos, y no sólo promover esfuerzos de movilización de la opinión pública propios de las coyunturas electorales.

*Debilidad de los órganos electorales para fiscalizar y exigir el cumplimiento de disposiciones establecidas por las normas.* El JNE y la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), aun cuando han mejorado notablemente su desempeño como autoridades electorales, no logran las condiciones institucionales adecuadas para hacer cumplir las disposiciones legales. En el período reciente, el ejemplo más saltante es el número de militantes e instancias de base (comités) exigido para el reconocimiento legal de un partido político: en un contexto de descreimiento ciudadano hacia la política, la existencia de tantos partidos con los comités y militantes legalmente exigidos parece poco verosímil. Lo mismo ocurre con los mecanismos de control de procesos como las elecciones internas, o una adecuada supervisión de las finanzas partidarias.

#### 4.2.2 En el Poder Legislativo

*Débil relación entre los partidos y las bancadas.* Por su propia naturaleza, el Congreso de la República podría constituirse en un espacio de negociación y pacto político en pro de este tipo de reformas. Sin embargo, la experiencia congresal actual muestra que los incentivos para una actuación pública centrada en la exposición mediática,

lo restringido del servicio parlamentario y de los sistemas de soporte de la acción legislativa, y la insuficiencia de procedimientos rigurosos para frenar iniciativas intrascendentes, no permiten impulsar esfuerzos más decididos en este sentido.<sup>30</sup>

*Presupuesto.* Además, las limitadas atribuciones del Congreso para la discusión y modificación del presupuesto de la República, así como la carencia de recursos para el debido cumplimiento de sus funciones de control público, constituyen un límite para hacer de este poder del Estado un espacio idóneo para la construcción de consensos en pos de la reforma.

#### 4.2.3 *En el Poder Ejecutivo*

*El nivel desigual de desarrollo y profesionalización de la burocracia estatal.* Existen sectores que, luego de las reformas de los noventa, mejoraron sustantivamente sus niveles de desempeño y eficiencia. Sin embargo, en otros sectores, la calidad de atención y la eficacia del servicio público son todavía deficitarios. Del mismo modo, existen marcados contrastes entre la calificación de los funcionarios con niveles de dirección, y los funcionarios intermedios y trabajadores, situación que se agudiza en el interior del país. La inexistencia de un escalafón y una carrera pública no estimula la calificación de los servidores públicos, que son los principales encargados de la implementación de cualquier iniciativa.

*Un limitado desarrollo de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública, que fomenta prácticas de corrupción y en función de intereses privados.* Cabe resaltar la existencia de grupos de interés al interior del propio Estado, con agendas propias respecto de la asignación de los fondos públicos, como el caso de las FFAA o el Poder Judicial. La postergación sistemática de una reforma integral del Estado es, también, un mecanismo de reproducción de este entramado de intereses.

*El centralismo.* La diversidad de escenarios económicos, sociales y culturales, dificulta la implementación de políticas homogéneas a nivel nacional. Esta situación suele tornar también insuficientes los diagnósticos existentes y constituye un obstáculo

---

<sup>30</sup> Véase NDI (2005).

para la obtención de información relevante y necesaria para la toma de decisiones. A esto se contraponen un aparato estatal (y una estructura económica) altamente centralizado, cuya principal referencia para el diseño de normas y procedimientos es la ciudad de Lima.

*La acción estatal tiende a ser sectorial, mientras que la pobreza requiere una intervención sistémica.*<sup>31</sup> Más aún, la indefinición de atribuciones y competencias lleva a la duplicación y cruce de campos de acción. A ello se suman los problemas de calidad y cobertura de los sectores sociales, que traban el desarrollo de capacidades y bloquean las oportunidades para los pobres. En el caso específico de los programas sociales, su dispersión e ineficiencia constituye uno de los principales obstáculos.

*Reformas electorales aún insuficientes para resolver adecuadamente los problemas de representación.* El proceso de reformas ha logrado algunos avances importantes; la LPP y el desempeño de la ONPE y el JNE en las elecciones, son una muestra de ello. Sin embargo, la carencia de un marco normativo homogéneo sobre elecciones (esto es, un código electoral), por ejemplo, hace aún posible que las urgencias coyunturales o el cálculo de los partidos modifiquen aspectos clave de la legislación, en función de sus intereses y en detrimento de los esfuerzos por institucionalizar el sistema de partidos y la representación.

Del mismo modo, el bloqueo de la discusión de la reforma del Parlamento y las insuficiencias en los mecanismos de representación en gobiernos regionales y locales, son la agenda pendiente a abordar.

#### 4.2.4 Ausencia de consenso: entre el crecimiento y la agenda a favor de los pobres

El proceso de crecimiento económico que concentra sus beneficios en los sectores de altos ingresos y que, por ende, agudiza las condiciones de desigualdad y exclusión, constituye un obstáculo para construir las condiciones de credibilidad y estabilidad

---

<sup>31</sup> De acuerdo con Iguíñiz, una de las características de las iniciativas de política contra la pobreza consiste en abandonar el terreno de las políticas públicas y más bien discutir el modelo económico; pero también incorporar, a la gestión pública, la lógica de los proyectos de desarrollo.

política necesarias para la implementación de reformas a favor de los pobres. En ese marco, no existe consenso respecto de la estrategia que deben seguir las reformas de lucha contra la pobreza. Además del debate entre priorizar el crecimiento o enfatizar medidas destinadas a garantizar la redistribución de beneficios, el incremento de capacidades y los derechos de los pobres y excluidos, existen vacíos de diagnóstico y de propuestas de política concreta que puedan brindar puntos de referencia para su implementación; prioridades en la asignación del presupuesto, metas específicas de mejora de las condiciones de vida de sectores específicos, mecanismos para operativizar las reformas necesarias en el sector público, entre otros temas, son algunos de los problemas que requieren ser abordados.

A pesar de que en los últimos años se han realizado avances, como el Acuerdo Nacional y la MCLCP, su relevancia es más significativa como espacios de diálogo antes que como instancias que posibiliten decisiones y acciones políticas comprometidas con los pobres. Si bien en la coyuntura electoral se ha configurado una tendencia hacia la afirmación y consolidación de una agenda política redistributiva, la baja inserción de los partidos en la sociedad y la fragilidad de sus vínculos con la sociedad, puede permitir a los poderes económicos mediatizar este proceso, con el consecuente desencuentro entre las demandas de la ciudadanía, los compromisos de los partidos y las reales posibilidades de cambio.

Otros espacios de participación nacional y subnacional significan también un avance importante, pero se requiere una mayor presencia y compromiso de los actores políticos con éstos, así como el fortalecimiento de la legitimidad y representación de los actores sociales participantes, para avanzar del diálogo al acuerdo y a la implementación.

#### *4.2.5 El juego del poder: las élites y los actores sociales*

La dispersión programática y orgánica de las organizaciones sociales no les permite a éstas construir una perspectiva común de sus intereses, lo que dificulta su capacidad de negociación efectiva de las políticas. La debilidad del lazo de los partidos con estos sectores tampoco contribuye a la adecuada representación de sus intereses. En el caso de los organismos de promoción del desarrollo, que han pasado a jugar un rol mayor en la configuración de la agenda pública, su elevada dependencia de

los fondos de la cooperación internacional limita su autonomía y la organización de una agenda propia. El desarrollo de iniciativas de vigilancia ciudadana, así como las orientadas al fortalecimiento de la gestión pública y los espacios de acción pública constituyen un avance, pero no logran aún la extensión requerida.

La orientación de las políticas en función de la capacidad de presión de grupos de interés constituye también un riesgo. Reformas significativas de los programas y sectores sociales probablemente enfrentarán resistencias de parte de la población beneficiaria o de sectores organizados afectados por las mismas (como es el caso del sindicato de docentes o de las organizaciones de mujeres). La débil legitimidad de la institucionalidad estatal y la precariedad de las mayorías políticas no contribuyen a brindar, a autoridades y funcionarios, el respaldo político suficiente. A ello se añade la inexistencia, o marginalidad, de corrientes de opinión que promuevan una agenda más allá de intereses corporativos particulares, y que así permitieran incorporar la perspectiva del bien público (y pasar, p. ej., de la demanda salarial a la discusión de la reforma de la educación pública).

Una situación similar, pero desde una perspectiva opuesta, se aprecia en el caso de los grupos de poder económico: esto es, la extensión de prácticas de gestión de intereses poco transparentes, orientadas a preservarlos y a neutralizar iniciativas de reforma que afecten la estructura de la legislación tributaria, o que promuevan prioridades de política orientadas a consolidar sus intereses empresariales inmediatos. Cabe subrayar, en ese sentido, la mediatización del debate público en función de estos intereses, a partir de su influencia determinante en los medios de comunicación. Más allá de los resultados electorales, la parcialización de los medios de comunicación durante la campaña electoral reciente es una muestra de la capacidad de éstos para configurar los términos del debate.

No se trata ya solamente de que, tras una lógica empresarial, los medios de comunicación contribuyan a diluir la discusión de fondo en aras de la noticia de impacto, sino de su capacidad para visibilizar o invisibilizar uno u otro tema. Por ejemplo, en la reflexión y el análisis sobre las causas y condiciones de la exclusión (no sólo económica, sino cultural y social), no se presta suficiente atención al hecho de que la sociedad peruana vive aún los efectos de un conflicto armado interno, ni se brinda la atención que requerirían las recomendaciones de la CVR.

## 5. RECOMENDACIONES

El desencuentro entre la población y la política –al que hemos hecho alusión a lo largo de este documento– está relacionado con el desencuentro entre las transformaciones sociales y los sistemas de representación. Éstos no han logrado incorporar –sino de manera parcial y marginal– a representantes de los sectores emergentes de las esferas económica y social en las últimas décadas. Procesos de cambio significativo en la sociedad peruana actual, como la migración y el desarrollo de economías emergentes, no aparecen en la reflexión de los líderes entrevistados. Estas carencias explican en parte el surgimiento de *outsiders* con éxito electoral.

Los niveles de desigualdad y exclusión no permiten construir las condiciones de estabilidad, confianza y respaldo político, necesarios para la implementación de reformas. Un sector opina que se requiere crecer más para lograr mejoras significativas en el empleo y la distribución de los beneficios, pero sus críticos argumentan que aquél es un modelo de crecimiento ineficiente, pues se basa casi exclusivamente en la exportación de materias primas, sin políticas redistributivas y altamente dependiente de la evolución de los precios internacionales.

Los partidos políticos coinciden en suscribir un marco de políticas macroeconómicas común, e identifican áreas similares de acción prioritaria (salud, educación, alimentación, programas sociales, empleo, reforma del Estado). Las principales diferencias están referidas al rol del Estado en la implementación de políticas de redistribución, las prioridades y orientación de las reformas tributarias, y las políticas de promoción sectorial y la protección de los derechos de los trabajadores. Algunas organizaciones propugnan una participación más activa del Estado en la economía y, esta propuesta, a juzgar por los resultados electorales, ha logrado calar en un segmento significativo de la ciudadanía.

Un límite de las propuestas de los partidos es que tienen todavía un carácter marcadamente enunciativo, o se inclinan a propuestas de "medidas concretas" que no necesariamente son consistentes con la reflexión sobre la profundidad y complejidad del problema. El establecimiento de metas específicas, en especial las referidas a la asignación de recursos públicos e indicadores de logro, puede facilitar el diálogo y la construcción de acuerdos.

Se han logrado construir instrumentos de política (como los contenidos en el Acuerdo Nacional) que expresan consensos de actores políticos y gremiales. Asimismo, existen importantes espacios de diálogo y encuentro entre autoridades, funcionarios y representantes de la sociedad civil, como la MCLCP, los diversos consejos sectoriales (del trabajo, de educación, de salud, etc.) y los CCR y CCL, que contribuyen a acercar a los ciudadanos a las definiciones de política pública. Se requiere fortalecer la representatividad de los participantes y el carácter vinculante de estos espacios.

### *5.1 Fortalecer la capacidad de los partidos para representar a los pobres*

No existen mecanismos de representación suficientes y adecuados que expresen la voz de los pobres. La fragmentación del escenario social no contribuye a dotarlos de una presencia en la discusión pública. Los movimientos y la protesta social expresan demandas parciales, y su capacidad para incidir en los procesos de definición de las políticas públicas no es determinante.

Las experiencias que lograron arraigo en la población (las izquierdas, el PAP y AP) realizaron un significativo esfuerzo de vinculación directa con las poblaciones a las que aspiraban a representar, con especial énfasis en la población pobre.<sup>32</sup> Pese a la significativa importancia de la opinión pública y la acción mediática para la construcción del espacio de lo político y las representaciones, se requiere que los partidos tengan la capacidad de vincularse con los actores sociales de manera sostenida, no sólo como episódicos actos de campaña. Para la reconstrucción del sistema de representación resulta insuficiente una acción partidaria orientada a ser sólo “maquinarias electorales”. Los partidos requieren expresar la diversidad cultural, étnica y social del país, esforzarse por que la práctica política y las formas organizativas no reproduzcan la lógica de la exclusión.

---

<sup>32</sup> Para un balance de las propuestas de la izquierda en estas elecciones, véase el Anexo 2.

Para ello se debe:

- Elaborar e implementar iniciativas que les permitan articularse orgánicamente con sectores sociales específicos, según propuestas de reforma consistentes.
- Incrementar su presencia en los diversos espacios de participación, especialmente a nivel local y regional.
- Desarrollar capacidades de construcción partidaria en “bases”, así como establecer alianzas en función de la construcción de las condiciones políticas necesarias para la implementación de las reformas propuestas, con un claro sentido de la prioridad.
- Mejorar los mecanismos de democracia interna, el control y la transparencia en el manejo de las finanzas partidarias, para eliminar las barreras que bloquean los nuevos liderazgos partidarios. De la misma forma, propender a que los propios pobres y excluidos accedan a la condición de líderes políticos, puede permitir superar las distancias entre representantes y representados.
- Fortalecer la capacidad propositiva y de gestión de políticas públicas de los militantes, en distintos niveles. La acción política no puede ser entendida sólo como el activismo militante. Se requiere que los partidos mejoren la comprensión de las dinámicas sociales y económicas del país, y que construyan un balance adecuado entre la reflexión de largo plazo y las medidas concretas.
- Un paso en ese sentido son los espacios de encuentro entre intelectuales y líderes políticos. Es necesario pasar de las experiencias centradas en los aspectos informativos o de debate de posiciones, e impulsar acciones orientadas a fortalecer comunidades de trabajo entre intelectuales y cuadros partidarios, sostenidas en el tiempo. Generar dinámicas de colaboración es un aporte a la calificación de los militantes y un primer paso para la implementación de *think tanks* en los partidos.
- Adicionalmente, se requiere construir o fortalecer la autoridad del partido frente a los representantes electos. La estructura partidaria no puede diluirse en la estructura pública ni los dirigentes que asumen cargos públicos, desplazar a los líderes orgánicos partidarios. Ello requiere partidos fuertes y con capacidad de atender a las necesidades de los dirigentes con responsabilidades en la función pública; pero, también, autonomía para ejercer el control sobre su desempeño. Si seguimos las lecciones recientes de la política en el país, habría que subrayar que políticas expresas de austeridad y transparencia son indispensables para reconstituir la confianza entre representantes y autoridades.

## 5.2 *Financiar la política y controlar la influencia del dinero en la política*

Establecer por ley una asignación de fondos públicos a los partidos en función de los votos obtenidos ha sido un paso importante,<sup>33</sup> lo mismo que los límites a los aportes particulares y de empresas, y las normas de publicidad de las finanzas partidarias. Están en discusión otros temas, como la limitación o exclusión de la propaganda electoral en medios de comunicación –especialmente televisivos. Si bien es cierto que no existe evidencia que demuestre que la limitación de la propaganda electoral disminuya los costos de campaña, se requiere establecer mecanismos que garanticen condiciones equitativas de difusión de las diversas propuestas partidarias.

El financiamiento de la política no sólo implica dinero para las campañas. Es fundamental lograr fondos para el funcionamiento partidario cotidiano, para el desarrollo de propuestas y la calificación de los militantes. Junto a la asignación de fondos públicos, se requiere ampliar los mecanismos de cooperación; por ejemplo, para el desarrollo de institutos partidarios y la formación de cuadros. La contrapartida necesaria es la mejora de la capacidad de control de las finanzas partidarias por parte de los organismos electorales.

## 5.3 *Sistema electoral y representación*

Es necesario retomar la discusión sobre la reforma de los mecanismos de representación en el marco de la reforma del Estado. Los aspectos más urgentes son:

### 5.3.1 *La reforma del Congreso*

- Sistema bicameral. Se requiere resolver el mecanismo de representación para una cámara de senadores, en tanto existe consenso en el sistema de distrito múltiple para la de diputados. La representación de senadores por regiones depende de los avances en la regionalización.

---

<sup>33</sup> Lamentablemente, la oposición de la opinión pública a prácticas de dispendio de fondos públicos ha hecho que la decisión del nuevo gobierno de postergar el cumplimiento de esta norma tenga acogida y respaldo de la población.

- Eliminar el voto preferencial. Eliminarlo y fortalecer los mecanismos de democracia interna en los partidos (elecciones primarias) para la elección de candidatos y, la capacidad de la autoridad electoral para velar por el adecuado cumplimiento de la ley.

### *5.3.2 Las elecciones regionales*

- Avanzar en la constitución de regiones y superar la actual situación de “gobiernos departamentales”; es necesario, además, volver a discutir el diseño de los gobiernos regionales. Pese a la fallida experiencia de los noventa, la instauración de reales legislativos a nivel subnacional podría permitir una mejora de la representación de los ciudadanos en ese nivel.
- En lo inmediato, se necesita revisar la asignación del número de consejeros (y regidores) en función del “premio de la mayoría”, por el cual la lista ganadora logra la mitad más uno de los representantes. Una distribución más representativa podría ayudar a una distribución de puestos que exprese mejor las opciones ciudadanas.

### *5.4 Diálogo y reconocimiento como condición del consenso*

El contenido específico de una agenda consensuada a favor de los pobres, y el éxito en su implementación, dependerá siempre de las condiciones políticas, de las correlaciones de fuerzas políticas y sociales, de las adhesiones y preferencias ciudadanas, y de la voluntad de los distintos actores involucrados. Actualmente, en el país, se presentan condiciones excepcionales para ello: un ciclo expansivo de la economía, acompañado de una definida demanda redistributiva de parte de la mayoría de la ciudadanía.

Transformar estas condiciones en procesos concretos requiere compromisos, y éstos sólo son posibles en base al diálogo; la condición es que éste incluya, y represente. El reencuentro entre la sociedad y la política requiere del esfuerzo de los políticos, pero también de la sociedad y los ciudadanos, para refundar el sentido de lo público y la acción pública en el país.

Para ello, es necesario:

- El fomento de la acción y representación pública, como política de Estado. Es necesario fortalecer la representación y organización de los pobres, y ello requiere poner en discusión los mecanismos de financiamiento público de iniciativas con esa orientación; pero, también, la participación de representantes legítimos de otros actores sociales. Es cierto que las representaciones corporativas traen consigo el riesgo de la imposición de algunas voces sobre otras, pero es también en esa densidad del tejido social donde se encuentra una de nuestras fortalezas como sociedad. Reconocerla, como un medio para empujar un proceso de reconocimiento mutuo, es fundamental.
- Junto a ello, se requiere fortalecer el rol del Acuerdo Nacional como espacio de diálogo y de construcción de consensos nacionales. Avanzar en precisar temas de discusión para una agenda acotada de corto plazo, es una prioridad. No obstante, la diversidad y las particularidades de los espacios regionales y locales, exigen extender ese esfuerzo. Los CCR y CCL, y las MCLCP, son una posibilidad y una oportunidad para ello.
- El Congreso es el espacio *per se* para la construcción de acuerdos políticos. Una agenda parlamentaria más acotada, la exclusividad de iniciativas legislativas para las bancadas, la profesionalización del servicio parlamentario, y un énfasis en el cumplimiento de sus funciones de control, son algunas medidas concretas que pueden aportar a un mejor desempeño de este poder del Estado.
- Reformas específicas en el sistema de representación, como la eliminación del voto preferencial para las elecciones legislativas, permitiría fortalecer a los partidos y arribar a consensos político-partidarios más sólidos.

### *5.5 Transformar los consensos en iniciativas de política pública concreta - construir rutas y mecanismos viables para abordar los disensos*

A lo largo de este trabajo se han enumerado los puntos de consenso que se identifican en las propuestas programáticas. La experiencia política en el Perú ha mostrado, reiteradamente, que estos instrumentos no necesariamente son el principal referente una vez superados los procesos electorarios, e instaladas las nuevas autoridades.

Sin embargo, hay áreas significativas de consenso: las reformas en los poderes ejecutivo, judicial y legislativo; la preocupación por lograr una mayor eficiencia de las políticas y programas sociales, incluyendo su reforma; la voluntad de mantener la estabilidad macroeconómica, y realizar las correcciones necesarias para fomentar la redistribución; son, todos, puntos claros de partida. El paso inmediato es construir, a partir de ellas, propuestas e iniciativas específicas que las tornen viables, en las distintas instancias públicas: en el ejecutivo y el legislativo, y en los niveles subnacionales.

Algunos de los puntos de disenso más relevantes son los referidos a los cambios en la política tributaria, y a los derechos laborales; son dos aspectos fundamentales para la viabilidad de una política eficaz contra la pobreza y exclusión. Los partidos, pero también los representantes empresariales y la sociedad en su conjunto, tienen ante sí el reto de encontrar puntos específicos de convergencia, que abran paso a estas reformas.

### *5.6 Los medios de comunicación y la política*

Es fundamental recuperar la noción de la información como un bien público. Las decisiones sobre la calidad, contenidos y orientación de la información no pueden ser manejadas exclusivamente con criterios (empresariales) privados. Sin embargo, tampoco se trata de establecer mecanismos de control estatal que abran la posibilidad de restricciones a la libertad de prensa. En ese sentido, mecanismos independientes de veeduría y control sobre los medios (como el Consejo de la Prensa Peruana) requieren ser fortalecidos.

Sería deseable, asimismo, que los medios de comunicación implementen iniciativas internas, como los códigos de ética o las defensorías del ciudadano. Finalmente, es necesario mejorar los mecanismos de control de la asignación de publicidad estatal, especialmente, pero no de forma exclusiva, en períodos electorales.

**ANEXO N° 1**  
RELACIÓN DE PERSONAS ENTREVISTADAS

<b>Nombre</b>	<b>Agrupación política o institución</b>	<b>Cargo o profesión</b>
Javier Tantaleán	PAP	Comisión Plan de Gobierno y Frente Social
Enrique Cornejo	PAP	Coord. Asesores Parlamentarios
Víctor López	PAP	Coord. Asesores Parlamentarios
Magali Garrido-Lecca	PAP	Coord. Comisión de Familia y Desarrollo Social
Luis Bringas	PPC	Jefe Plan de Gobierno
Milagros Campos	PPC	Coord. Asesores Parlamentarios
Winston Temple	PPC	Secretario de Plan de Gobierno
Esteban Jara	AP	Plan de Gobierno
Jonhy Lescano	AP	Congresista
Pedro Morales	AP	Congresista
Javier Reátegui	PP	Secretario General
Pedro Franke	PUCP	Economista y profesor
Javier Iguíñiz	MCLCP	Economista
Enrique Vásquez	UP	Economista y profesor
Carmela Vildoso	Acuerdo Nacional	Socióloga
Ismael Muñoz	PUCP y GRECS	Profesor y Presidente, respectivamente
Walter Ramírez	Espigas	Analista de Proyectos
Javier Azpur	Propuesta Ciudadana	Coordinador Ejecutivo
Vladimiro Huaroc	PDS - Confluencia	Presidente
Luis Enrique Aguilar	CAJ	Investigador en democracia y participación

## ANEXO N° 2

### LAS IZQUIERDAS: ENTRE LA PREOCUPACIÓN POR LA EXCLUSIÓN Y EL FRACASO ELECTORAL

En el proceso electoral de 2006 participaron cuatro fuerzas que se identificaron como de "izquierda": el Movimiento Nueva Izquierda (MNI), el Partido Socialista (PS), El Partido por la Democracia Social (PDS) y Avanza País. Los resultados los dejaron fuera de carrera política. En conjunto, no lograron obtener ni el 2% de la votación, lo que de acuerdo a la ley electoral les hace perder su inscripción en el registro de organizaciones políticas. A continuación se presenta una síntesis de algunas de sus propuestas más saltantes, como un aporte al debate.

Las izquierdas provienen de las redes de las antiguas estructuras partidarias (partidos comunistas), que han tratado de reconstruirse en nuevos frentes, o de movimientos más amplios, que han generado nuevos reagrupamientos (como ocurre con Avanza País o el PS), o bien han realizado un esfuerzo de refundación que ha involucrado a agrupamientos y personalidades de otras tradiciones ideológicas. En estos casos, la identidad propiamente de izquierda no es el elemento central de su propuesta, a pesar de que son así identificados o reivindicados por sus militancias (como ocurre con el Movimiento Humanista Peruano o el PDS-CP). Pese al esfuerzo desplegado y a su importancia en la vida política del país en décadas anteriores, no han logrado recuperar las simpatías del electorado, pese a que la capacidad e integridad de algunos de sus líderes es ampliamente reconocida.

En el aspecto de las propuestas económicas, como la política fiscal, el PDS plantea la mejora en la eficiencia del gasto público y un tratamiento diferenciado de la deuda pública (mediante renegociación), aspecto en el que coinciden con el PS, que se propone "regular los flujos de capital de corto plazo". Las coincidencias son extendidas en cuanto a la necesidad de transparencia, rendición de cuentas y auditoría (PDS).

Pese a cuestionamientos al modelo económico (p. ej., de parte del Frente Amplio de Izquierda, FAI), todas comparten la orientación general de modernizar o reconvertir la economía para una mejor integración a los mercados globales, y de promover un rol más activo del Estado. También coinciden en la preocupación sobre la relación entre el medio ambiente y las industrias extractivas, pero el PS y el PDS-CP subrayan la necesidad de garantizar acuerdos con las poblaciones en cuyos territorios se desarrolla esta actividad, y promover la reforma de la legislación sobre aguas y la modernización de su gestión. Ambas agrupaciones (particularmente el PS), identifican en el

turismo y la identidad cultural oportunidades para emprendimientos económicos, y coinciden en asignar un rol protagónico a los gobiernos subnacionales en la implementación de los programas sociales.

Aunque no son de su exclusividad, se aprecia un énfasis en la dimensión de derechos, el género o la condición étnica, la participación de la población y la preocupación por una gestión concertada de los programas sociales. El PDS señala el rol de las políticas sociales como herramienta de construcción de equidad, en su capacidad de articular esfuerzos públicos y privados, bajo el liderazgo estatal, como un elemento nodal de reorientación de los programas sociales y guía para incrementar la disponibilidad de recursos (vía la combinación de políticas de universalización y focalización).

En materia de educación, plantean la formación hacia el desarrollo de capacidades vinculadas al trabajo (también mencionada por el PAP y AP), incrementos al presupuesto del sector –6% del PIB– (PDS, PS), la mejora de la calidad, la revalorización docente, las mejoras salariales, el énfasis en los aspectos de interculturalidad y una mayor participación de las asociaciones de padres de familia (en coincidencia con el PPC). En salud, el PDS se propone mejorar la calidad y la eficiencia administrativa, incrementar el presupuesto del sector al 10% del PIB, definir acciones específicas para enfrentar enfermedades con mayor prevalencia, la salud mental, y la organización de redes de protección social. En el caso del PS, éste subraya propuestas de reforma en la gestión (carrera pública, evaluación de calidad para los contratos y promociones) y la ampliación de la cobertura del SIS. El FAI propone la organización de un sistema nacional de salud según las organizaciones de salud existentes.

Es en las propuestas del PDS y en el PS donde la temática de inclusión aparece como una preocupación partidaria explícita, que es desarrollada en las diversas secciones de sus propuestas de programa. El PDS subraya la necesidad de políticas de discriminación positiva, en especial en los programas sociales, y hace suyas las recomendaciones de la CVR. Ambas organizaciones comparten la preocupación por la protección y promoción de los derechos políticos y sociales de las poblaciones excluidas, y enfatizan la prioridad de la promoción de los derechos de las mujeres.

Una diferencia significativa está relacionada a la comprensión del fenómeno de la pobreza: las izquierdas afirman la aproximación al tema como una afirmación de derechos y capacidades, no sólo de ingresos. Por tanto, subrayan como prioritarios los

aspectos de equidad e inclusión, y proponen un rol más activo para el Estado: que se reserve la potestad de intervenir con políticas anticíclicas en situaciones de crisis (PDS), o bien que afirme un rol regulador respecto del mercado, junto con la sociedad, y una presencia estatal en sectores estratégicos de la economía (PS). Como parte de esta perspectiva, están las políticas de emergencia específica destinadas a mejorar los ingresos de los pobres: empleo temporal, modificación de la legislación para contar con un marco normativo de protección de los derechos de los trabajadores, mejora de sus ingresos y modificaciones en los sistemas de seguridad social y jubilación, que amplíen el acceso a los mismos. El PS y del PDS subrayan la necesidad de acuerdos entre empresarios y trabajadores para el establecimiento de relaciones de trabajo justas.

Brindar un empleo digno y de calidad –en un marco de protección de derechos–, adecuar la legislación laboral a las propuestas de la OIT para lograr relaciones laborales justas (PS y PDS-CP), y promover la capacitación de los trabajadores, son los planteamientos en materia laboral. El PDS-CP propone la asociatividad de la micro y pequeña empresa, y la revisión de los costos laborales como mecanismo para reducir el subempleo a través de su formalización (propuesta que coincide con el PS). El FAI menciona políticas de subsidio de salarios y de aseguramiento y protección social. El PS tiene por propuesta principal el contar con un sistema nacional de pensiones orientado por los principios de solidaridad y subsidiariedad, el cual iría complementado por un sector privado regulado. La reducción de las contribuciones a las AFP, el mantener el 10% como límite para la inversión exterior de éstas, y el traslado voluntario y libre de las AFP al Sistema Nacional de Pensiones, son algunas medidas concretas que sostiene también el PS.

Respecto al sistema judicial, se presentan algunos matices, como la elección popular de jueces (PS y FAI), la articulación de la “justicia popular” con la formal (FAI), la implementación de medios alternativos de resolución de conflictos, junto a la organización de sistemas especializados contra la corrupción, las mafias y el narcotráfico (PS). Singular resulta la propuesta explícita del PDS de reformar el Poder Judicial “desde fuera”: plantea que el CNM se convierta en el órgano encargado de su ejecución, promueve a los jueces de paz de zonas urbanas para ocupar los cargos de jueces de primera instancia, y la implementación de jueces especiales en todos los centros poblados menores, así como la de cortes supremas macro-regionales. Todos coinciden en la necesidad de institucionalizar la carrera judicial y el fomento de la conciliación.

El PS y el PDS proponen procesos de asociativismo, no sólo a nivel regional sino también municipal, según las articulaciones históricas y económicas ya existentes; y subrayan la necesidad de precisar las competencias de cada nivel de gobierno (nacional, regional y municipal). El PS propone asignar competencias exclusivas y autonomía en la gestión, y el PDS-CP propone una autonomía proporcional a la capacidad de rendición de cuentas. Para estas agrupaciones resulta clave la descentralización del poder estatal junto al desarrollo de capacidades de la administración pública central, regional y local. El PS propone, además, la creación de gobiernos regionales a nivel de las metrópolis (como Lima), la organización de asambleas regionales legislativas, una nueva ley de municipalidades y la descentralización fiscal. El PDS-CP se inclina por otorgar capacidad de endeudamiento a las regiones, la descentralización de competencias sectoriales y la asignación de la administración de los programas sociales a los gobiernos regionales; así, también, resolver aspectos operativos de la administración pública, como la homogenización de procedimientos en todos los niveles, y la generación de información económica desagregada a nivel regional y local.

## BIBLIOGRAFÍA

Asociación Civil Transparencia (Transparencia). 2006. “Síntesis preliminar. Elección de fórmulas presidenciales de partidos políticos”.

— 2006a. “Síntesis preliminar. Elección de listas parlamentarias de partidos políticos”.

— 2006b. “Datos electorales, No. 10: Gastos en prensa escrita y televisión”.

— 2006c. “Datos electorales, No. 13: ¿Cuánto y quiénes aportaron a la campaña de las organizaciones políticas que obtuvieron curules?”.

— 2005. “Datos del Congreso, No. 32 (marzo-abril)” (<http://www.transparencia.org.pe>)

Casas, Carlos y Gustavo Yamada. 2005. “Medición de impacto en el nivel de vida de la población del desempeño macroeconómico para el período 2001-2004”. Lima: Universidad del Pacífico.

Chacaltana, Juan. 2006. “¿Se puede prevenir la pobreza? Hacia la construcción de una red de protección de los activos productivos en el Perú”. Tomado de la página web del CIES (<http://cies.org.pe/files/active/0/PM3904.pdf>).

Ciudadanos al día. 2005. “Canon minero en el presupuesto 2005”. Boletín de febrero, tomado de su página web (<http://www.ciudadanosaldia.org>).

— 2003. “El mercado laboral y los trabajadores públicos”. Boletín de octubre, tomado de su página web (<http://www.ciudadanosaldia.org>).

— 2003a. “Evolución del gasto público, 2000-2004”. Boletín de septiembre, tomado de su página web (<http://www.ciudadanosaldia.org>).

Comisión Económica para América Latina (CEPAL). 2006. “Balance preliminar de las economías de América Latina, 2005”. Tomado de su página web (<http://www.eclac.cl>).

Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP). s/f. “Principales componentes del presupuesto del sector público y las inversiones”. Presentación tomada de la página web del Acuerdo Nacional (<http://www.acuerdonacional.gob.pe>).

Cotler, Julio. 1986. *Clases, Estado y nación en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Diario Gestión. 2005. Tomado de la página web del diario (<http://www.gestión.com.pe/html/2005/12/06/INDEX.ASP>).

Du Bois, Fritz. 2004. *Programas sociales, salud y educación en el Perú: un balance de las políticas sociales. Democratizando el gasto social*. Lima: IPESM - Konrad Adenauer Stiftung.

Escobal, Javier, Jaime Saavedra y Máximo Torero. 1998. “Los activos de los pobres en el Perú”. Documento de trabajo, No. 26. Lima: GRADE.

Fernández Fontenoy, Carlos. 2005. “Elites políticas y pobreza en el Perú republicano: una visión panorámica”, en: NDI (ed.), *Perú, política - Reducción de la pobreza*. Lima: NDI.

Flores Galindo, Alberto. 1999. “La tradición autoritaria. Violencia y democracia en el Perú”. Lima: APRODEH - SUR.

Francke, Pedro. 2004. “Bajo la lupa: Programas de lucha contra la pobreza no han logrado sus objetivos”. Balance Anual 2004. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).

— 2001. “Políticas sociales: balance y propuestas”. Documento de trabajo, No. 194 (mayo). Tomado de la página web de la PUCP (<http://www.pucp.edu.pe/economia/pdf/DDD194.pdf>).

Francke, Pedro y Javier Iguíñiz. 2006. “Crecimiento pro-pobre en el Perú”. Imp.

González de Olarte, Efraín. 2005. “El desafío del crecimiento con calidad y equidad: la agenda económica y social del próximo gobierno”. Tomado de la página web de Palestra (PUCP), Portal de Asuntos Públicos (<http://palestra.pucp.edu.pe>).

Herrera, Javier. 2003. “Análisis de la pobreza en el Perú, 2002, desde la perspectiva de los hogares y las unidades de producción. Resultados preliminares”. Lima: IRD - CIPRE - INEI.

Hughet, Andrés. s/f. “Sobre la racionalidad en la economía. Anotaciones para un marco teórico de entendimiento de la organización de la población en contextos de pobreza en el Perú contemporáneo”. Imp. Lima: UNMSM.

Iguíñiz, Javier. 2002. “La pobreza es multidimensional: un ensayo de clasificación”. Documento de trabajo, No. 209 (julio). Lima: PUCP.

Iguíñiz, Javier, y Roxana Barrantes. 2004. “La investigación económica y social en el Perú. Balance 1991-2003 y prioridades para el futuro”. Lima: CIES - IEP - PUCP.

Instituto Peruano de Administración de Empresas (IPAE). 2006. “Consensos para políticas de Estado con perspectiva de largo plazo. Documentos preliminares”. Imp. Lima: Centro de Estudios Estratégicos, IPAE-CAF.

Instituto Peruano de Economía (IPE). 2004. “Discusión del presupuesto general de la República, 2005”. Presentación realizada en noviembre, tomado de la página web de la institución (<http://www.ipe.org.pe>).

Joseph, Jaime. 2003. “Transición democrática, pobreza y sistema político” (marzo). Lima: Centro Alternativa.

Meléndez, Carlos. 2005. “La situación de los partidos políticos en el Perú”. Imp. Lima: Ágora Democrática.

Morón, Eduardo. 2004. “Qué debemos esperar de la política fiscal el 2004”. Tomado de ([http://www.documentos.up.edu.pe/EMorón/Fiscal\\_2004.pdf](http://www.documentos.up.edu.pe/EMorón/Fiscal_2004.pdf)).

Mostajo, Rossana. 2004. “Perspectivas para una reforma tributaria integral con equidad: ¿hacia un nuevo pacto fiscal en el Perú?”. Lima: DFID.

Muñoz, Ismael. 2005. “Infancia, deuda y presupuesto. Gasto público en educación, salud y nutrición de niños, niñas y adolescentes (2000-2005)”. Imp. Ponencia presentada en el X CONADES.

National Democratic Institute for International Affairs (NDI). 2005. “Peru's Political Party System and the Promotion of Pro-Poor Reform”, en: *Synthesis Report* (marzo). Washington, DC.: NDI-DFID.

Noéjovich, Héctor. s/f. “La problemática fiscal: pervivencias en el caso peruano”. Tomado de la página web de Palestra (PUCP) (<http://palestra.pucp.edu.pe/index.php?id=81>).

Participa Perú. 2005. “Vigilancia del proceso de descentralización”. Reporte nacional Vigila Perú, No. 8 (mayo-agosto). Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

Portocarrero, Augusto. 2005. “Análisis del presupuesto del sector salud 2006”. Boletín No. 3 (septiembre).

Portocarrero, Gonzalo. 2002. “Sistematización y complementación el análisis de las relaciones Estado-sociedad y del cambio pro-pobre en el Perú”. Lima: IEP.

Portocarrero, Ricardo. 2005. “Sistema de partidos políticos del Perú y la promoción de la reforma pro-pobres: presentación histórica y de contexto”, en: NDI (ed.), *Perú, política - Reducción de la pobreza*. Lima: NDI.

Pizarro, Rosa, Ingrid Saito y Laura Trilles. 2005. “El agitado y fragmentado escenario social”, en: Desco (ed.), *Perú hoy. Un país en jaque: la gobernabilidad en cuestión*. No. 7 (julio). Lima: Desco.

Sojo, Ana. 2004. “Vulnerabilidad social y políticas públicas”. Serie: *Estudios y Perspectivas*, No. 14. México: CEPAL.

Tanaka, Martín. 2005. “Relaciones entre Estado y sociedad en el Perú: desestructuración sin reestructuración”, en: Patricia Zárate (ed.), *¿Hay lugar para los pobres en el Perú? Las relaciones Estado-sociedad y el rol de la cooperación internacional*. Lima: DFID.

— 2001. “Participación popular en políticas sociales. Cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario”. Lima: IEP/Colección Mínima.

— 1998. *Los espejismos de la democracia: el colapso del sistema de partidos en el Perú*. Lima: IEP.

Tanaka, Martín y Carolina Trivelli. 2002. “Las trampas de la focalización y la participación: pobreza y políticas sociales en el Perú durante la década de Fujimori”. Documento de trabajo, No. 121. Lima: IEP.

Valladares, Jorge. 2004. “Razones, nociones y opciones básicas para la reforma electoral en el Perú”. Biblioteca de la Reforma Política, No.5. Lima: Transparencia - International IDEA.

Vásquez, Enrique. 2005. “Presupuesto público 2006: ¿a favor de la infancia?”. Lima: Universidad del Pacífico - Save the Children.

— 2004. “Gasto social en el Perú, un balance crítico al 2004”. Lima: CIES (<http://www.consortio.org>).

Vega, Juan Fernando. 2005. *Para que la educación (pública) eduque*. Lima: IPESM.

Vergara, Alberto. 2006. “Hojas comparativas de planes de gobierno”. Lima: Asociación Civil Transparencia.

Zárate, Patricia (ed.). 2005. *¿Hay lugar para los pobres en el Perú? Las relaciones Estado-sociedad y el rol de la cooperación internacional*. Lima: DFID.