

Estado y democratización en el Perú

Magistrados, docentes y su relación con la ciudadanía



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ



idehpucp

INSTITUTO DE DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS



**Konrad
Adenauer
Stiftung**

Estado y democratización en el Perú
Magistrados, docentes y su relación con la ciudadanía

Estado y democratización en el Perú

Magistrados, docentes y su relación con la ciudadanía



idehpucp

INSTITUTO DE DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ



Konrad
Adenauer
Stiftung

Estado y democratización en el Perú: magistrados, docentes y su relación con la ciudadanía

Félix Reátegui | Coordinador de la investigación

Investigadores: Inés Martens y Jesús Peña

Primera edición: diciembre de 2011

Tiraje: 500 ejemplares

© Instituto de Democracia y Derechos Humanos
de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP), 2011
Tomás Ramsey 925, Lima 17 - Perú
Teléfono: (51 1) 261-5859
Fax: (51 1) 261-3433
www.pucp.edu.pe/idehpucp

© Konrad Adenauer Stiftung, 2011
General Iglesias 630, Lima 18 - Perú
Teléfono: (51 1) 242-1794
Fax: (51 1) 242-1371
kasperu@kas.de
www.kas.de/peru

Derechos reservados. Prohibida la reproducción de este documento por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2011-15640

Impreso en el Perú - Printed in Peru

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO 1	
VISIONES GENERALES SOBRE DEMOCRATIZACIÓN	13
CAPÍTULO 2	
DEMOCRACIA, DESARROLLO Y EL PROBLEMA DEL ESTADO	27
CAPÍTULO 3	
SERVIDORES PÚBLICOS: PERCEPCIONES DE SU ROL ANTE LA CIUDADANÍA	45
CONCLUSIONES	83

INTRODUCCIÓN*

Ha transcurrido más de una década desde que el Perú recuperó la vigencia del Estado de derecho después de su más reciente experiencia autoritaria. Entre 1991 y el 2000 se produjo, en efecto, una situación política cuya característica más notoria fue la trasgresión del orden constitucional y, como parte de ello, la vulneración de la independencia de los poderes del Estado.

Como es sabido, esa situación se configuró en un contexto crítico particular conformado por una severa crisis económica a finales de la década de 1980 y por la exacerbación de la violencia armada. Fue en esas circunstancias que a un sector significativo de la población le pareció aceptable sacrificar la institucionalidad democrática y dar su respaldo a las medidas antijurídicas, y en última instancia autoritarias, del gobierno de entonces.

Mucho se debatió en ese momento sobre las razones últimas por las cuales la sociedad peruana parecía ser tan vulnerable a las propuestas autoritarias. Cabe recordar que, cuando se produce el golpe de Estado de Alberto Fujimori, habían transcurrido apenas once años desde la recuperación de la democracia en el Perú después de doce años de dictadura militar (1968-1980). Mirando en retrospectiva, se podía observar que durante el siglo XX la experiencia dictatorial había sido frecuente. Dictaduras como la del general Manuel A. Odría (1948-1956) y, más atrás en el tiempo, la de Augusto B. Leguía

* La presente publicación recoge un conjunto de entrevistas realizadas a docentes, funcionarios de educación, jueces y fiscales. El trabajo de campo fue realizado por Inés Martens y Jesús Peña.

(1919-1930) forman parte notoria de todo panorama histórico de la vida política peruana.

Tratando de interpretar las razones subyacentes a ese fenómeno, se ha señalado la fragilidad de las instituciones en las que se debe sustentar el orden democrático. Pero esa fragilidad, a su vez, reclama mayores explicaciones. Así, por un lado se ha considerado la particular configuración de los sistemas de partidos en el Perú. Ese género de explicaciones se suele referir a la manera en la que la lucha por acceder al poder y por ejercerlo se desarrolla en el país. Por otro lado, algunas veces se ha recurrido a hipótesis basadas más claramente en las realidades culturales. Se discute, así, sobre la particular cultura política —y, dentro de ello, la conciencia ciudadana— que prevalece entre la población peruana y sobre su posible adecuación al mantenimiento de un orden democrático sostenido a lo largo del tiempo. En un extremo, que sin embargo no goza de gran aceptación académica, se llegó a sospechar la prevalencia de una cierta cultura autoritaria en el país. Una hipótesis de esa clase, sin embargo, se ve debilitada con frecuencia por los hechos, pues la misma población que en algún momento avala o aplaude regímenes de fuerza, reclama después la restauración del juego electoral.

Una opinión pública que aparece, así, como pragmática y fluctuante en cuanto a sus valores y actitudes democráticos, conduce a reconocer que la recurrente debilidad de la democracia en el Perú tiene un carácter multidimensional, es decir, que ha de ser entendida desde diversos ángulos. Uno de esos ángulos será, sin duda, el relativo al diseño institucional y a las características de las organizaciones políticas en el país. Otro ángulo está asociado a convicciones, valores y actitudes. En todo caso, el problema subsistente es el de cómo asegurar o crear las condiciones para una consolidación del sistema democrático en el país en los años por venir.

Respecto de la más reciente transición a la democracia, la sucedida en los años 2000-2001, la interrogante que se suscita, en efecto, es si el país se enrumba al mantenimiento de una democracia sostenida y cuáles son los factores que pueden conducir a ese fin. Un elemento perturbador que ha signado esta última década en la cual nuevamente se ha tenido regímenes democráticos es la recurrencia de conflictos locales violentos en diversas zonas del país. Estos se

asocian en su mayoría a reclamos de poblaciones que temen ser afectadas por proyectos de inversión para extracción de recursos naturales u otras actividades económicas concebidas sin tener en cuenta los derechos de la población. Detrás de esa recurrente violencia se hace sentir la desconfianza de la población en que el Estado vaya a ser un cumplido garante de sus derechos, todo lo cual se traduce y se extiende hacia una suerte de escepticismo frente al orden institucional que en teoría rige la convivencia ciudadana en el Perú. En esos procesos de violencia en pequeña escala, así como en otros fenómenos registrados en los últimos diez años, se sustenta una legítima pregunta sobre las reales posibilidades de la consolidación de la democracia en el país.

En esta publicación, realizada gracias al generoso aporte de la Fundación Konrad Adenauer, y a su intenso compromiso con la promoción de un diálogo abierto sobre los conceptos que dan vida a la democracia y la sustentan, se procura dar un atisbo a un aspecto de ese problema. Se trata de la cuestión relativa al papel que el propio Estado debe y puede cumplir en el proceso de consolidación de la democracia. Si se acepta que una de las razones de la debilidad o precariedad de este régimen institucional es el inseguro apoyo de la población al mismo, hay que preguntarse qué aspectos de la experiencia diaria de la población corroen ese apoyo y vulneran su compromiso con el orden normativo e institucional que comúnmente llamamos democracia.

Se asume en esta publicación que un aspecto sumamente importante de tal experiencia diaria es la relación que la población tiene con el propio Estado. En los contactos entre la población y las autoridades y funcionarios de las diversas agencias que cumplen funciones estatales, se va sedimentando una cierta percepción del respeto que el Estado depara a la ciudadanía. La significación que la democracia puede realmente tener para la población se encuentra en alguna medida vinculada con la vivencia que esta tenga de ese orden tal como él es practicado cotidianamente por los agentes estatales, por aquellos que hacen efectivas las relaciones entre Estado y sociedad, ya sea en la forma de provisión de servicios o de ejercicio cotidiano de la autoridad.

Se presentará, por ello, una muestra de opiniones sobre la forma en la que dos tipos característicos y fundamentales de agentes estatales —magistrados y fiscales, por un lado, docentes y funcionarios de educación, por el otro— entienden su propio papel. De la forma en que ellos perciben sus obligaciones ante la ciudadanía, su rol en la marcha general del Estado de derecho y la necesidad de establecer actitudes igualitarias e incluyentes, depende en cierta medida la consolidación de la democracia en el mediano o en el largo plazo.

CAPÍTULO 1

VISIONES GENERALES SOBRE DEMOCRATIZACIÓN

Existen diversas teorías sobre los procesos por los cuales una sociedad llega a convertirse en democrática. Algunas de esas teorías —las que podrían adscribirse a la tesis general de la modernización— interpretan tales procesos como continuas transformaciones institucionales y culturales que se producen según una sociedad va convirtiéndose de tradicional en moderna. La centralización del poder en un Estado moderno, el cual no es administrado según el arbitrio de un grupo de personas, sería un factor central para que ese resultado se produzca. Se trata de una progresiva abstracción del poder, el cual termina siendo concentrado en una capa de expertos que ejercen las funciones del Estado según reglas impersonales, es decir, con imparcialidad y neutralidad. Ello no sería la causa directa del tratamiento igualitario a la ciudadanía —es decir, de la eliminación del privilegio como criterio de relación con los gobernados—, pero sí se puede sostener que es una condición necesaria para el triunfo del igualitarismo.

Un elemento fundamental de esta noción del gobierno por medio de un funcionariado impersonal es, por otro lado, la aparición de la moderna separación entre función y persona. El que desempeña un cargo, en tal contexto histórico, tiene conciencia de que los atributos de poder asociados a ese cargo y todo otro atributo o medio de administración vinculado al ejercicio del mismo, no le pertenecen a él como persona. Una vez más, cabe advertir que si esa separación no es por sí misma un factor que elimine el autoritarismo en el gobierno, sí es una condición necesaria para ello. La consolidación de la democracia, entendida como un sistema en el cual el que ejerce

transitoriamente el poder político reconoce voluntariamente límites fijos a su autoridad, requiere necesariamente que se reconozca tal separación entre la persona natural, por un lado, y el cargo o función o rol de autoridad burocrática o estatal, por otro lado.

Por otra parte, los procesos de modernización conducen a resultados democráticos, o los hacen históricamente posibles, por las transformaciones culturales que se operan en ellos. Esto se asocia, fundamentalmente, a los fenómenos de «individuación» o de «individualización». Se trata de cambios culturales de largo plazo en los cuales los sujetos van asumiendo una representación de su posición en la sociedad centrada en su identidad individual y distanciándose de su antigua identificación con la colectividad a la que pertenecen. Por consiguiente, se van afirmando sus derechos individuales como ejes de su vida en colectividad.

Este cambio de orden cultural establece una clara diferencia respecto de modelos de sociedades corporativas u orgánicas en los cuales el sujeto no es visto —ni se ve a sí mismo— principalmente como un individuo, sino como miembro de órdenes colectivos superiores que tienen precedencia o prevalencia sobre él.¹ Una sociedad no individualizada da pie a una forma de concebir el poder en la cual los derechos individuales ocupan un lugar secundario. Se trata, así, de modelos de autoridad más propensos a colocar la razón de Estado, el interés público o ciertas nociones unilaterales de «bien común» por encima de los derechos de la ciudadanía. Correlativamente, el surgimiento de una ciudadanía centrada en la defensa y el ejercicio de los derechos estarían vinculados con esos procesos de individuación.

Hasta cierto punto, la teoría de la modernización como plataforma de las experiencias democráticas plantea un cierto evolucionismo y subordina ese resultado político particular a transformaciones más amplias, de las cuales no están excluidos procesos como la industrialización y la urbanización, como parte de los grandes cambios materiales experimentados por una sociedad que se moderniza.

¹ Sobre corporativismo y cultura política en América Latina es fundamental el trabajo de MORSE, Richard. *El espejo de Próspero: un estudio de la dialéctica del nuevo mundo*. 2.^a ed. México D. F.: Siglo Veintiuno Editores, 1982.

Asimismo, forma parte de ese complejo de transformaciones el fenómeno de la secularización, es decir, el repliegue de creencias religiosas o trascendentales densas a un ámbito acotado de la experiencia social. Estas dejan de ser el centro regulador de la vida colectiva, privada y pública, y, aunque no desaparecen, ceden su puesto a otros aspectos de la vida en sociedad.

Es importante señalar, finalmente, que estas aproximaciones lineales, centradas en una cierta idea de progreso y fuertemente identificadas con el modelo de sociedad occidental moderna, han estado sometidas a escrutinio crítico en las últimas décadas. Su principal limitación sería su insuficiencia para reconocer que la experiencia democrática y ciudadana puede coexistir con rasgos sociales (de índole estructural y también cultural) que antes se denominaban simplemente tradicionales. En esta línea de cuestionamiento, han tenido gran importancia las reflexiones sobre modelos alternativos de ciudadanía, distintos de la estricta ciudadanía individualista del occidente moderno,² así como los desarrollos conceptuales sobre ciudadanía multicultural.³

Otras teorías de la democratización han querido interpretar estos procesos a partir de las transformaciones sociodemográficas experimentadas por una cierta sociedad en el largo plazo. Esta perspectiva no deja de estar vinculada con cierta idea amplia de transformación social —como lo está la teoría de la modernización ya comentada— aunque su énfasis estará colocado en el surgimiento de una capa o de un estrato de población que será el abanderado de los cambios políticos que deben llevar al establecimiento de las libertades y a una institucionalización del control del poder político. Se trata del surgimiento de una clase social instruida y con acceso a la propiedad privada, la cual estará interesada en que los derechos sean respetados y desarrollará valores y actitudes más cercanos a las ideas de libertad e igualdad ante la ley.⁴

² Véase al respecto TILLY, Charles (ed.). *Citizenship, Identity and Social History*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

³ Véase KYMLICKA, Will. *Ciudadanía multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Paidós, 1996.

⁴ Esta perspectiva suele asociarse a un trabajo influyente del politólogo S. M. LIPSET. Véase LIPSET, Seymour Martin. «Algunos requisitos sociales de la de-

Como es fácilmente comprensible, el surgimiento de tal clase media no puede ocurrir sino en el contexto de cambios institucionales y estructurales de gran envergadura como son la transformación del sistema de producción —o de la organización económica de la sociedad, en términos más generales— y de las pautas de asentamiento, es decir, de la creciente urbanización. Pero, llevando más allá la descripción del proceso, los elementos de instrucción también serán importantes para el surgimiento de un espacio público abocado a la deliberación de los asuntos comunes así como a la crítica del poder político. Este espacio público será aquel donde se constituya la denominada sociedad civil, un tejido de organizaciones y grupos de interés que brindarán a la sociedad una experiencia de debate, pluralismo y competencia legal y pacífica entre objetivos diferentes.

Más allá de estas visiones teóricas generales, es pertinente considerar la forma en la que el objetivo de la democratización se presenta en la realidad peruana contemporánea. En sentido lato se define a la democracia como el gobierno de la mayoría. Una medida es calificada, entonces, de democrática, porque refleja el consenso de un grupo.

Irónicamente, la idea de que el gobierno debe basarse en la opinión de las masas es el argumento más frecuentado por los movimientos autoritarios tanto de derecha como de izquierda. Los mismos grupos antiinstitucionales, incluyendo los que practican la subversión violenta, no dejan de recurrir al adjetivo «democrático» para justificar sus acciones y sus puntos de vista. Para ello se recurre a veces a calificativos que buscan precisar lo que verdaderamente quiere decir democracia. Así, hemos podido observar expresiones como «democracia popular» por parte del Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso y «nueva mayoría» por parte del movimiento derechista liderado por el ex presidente Alberto Fujimori. Asimismo, Sendero Luminoso tenía entre sus asociaciones a los «abogados democráticos», mientras que Fujimori convocó a un «congreso constituyente democrático» para legitimar su gobierno después de la disolución del parlamento el 5 de abril de 1992.

mocracia: desarrollo económico y legitimidad política» (1959). En Alfredo BALLE (ed.). *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Ariel, 1992.

Lo significativo es que ambos grupos claramente enemistados y que poseen visiones contrarias del país coincidieron en la urgencia de replantear la democracia basándose en una definición que reemplazara a la democracia oficial, que era presentada como una democracia ilusoria o una falsa democracia. Otro aspecto no menos significativo, derivado del anterior, es que tanto el grupo subversivo como el grupo en el poder se presentaban en oposición a una institucionalidad que deformaba el valor popular de la democracia. Ambos, ya no en el plano de su discurso sino de su práctica política, se enfrentaban a la paradoja de tener que justificarse como movimientos populares y «auténticamente democráticos» en los contextos en los que se hallaban cada vez más distanciados de la opinión popular y del voto. Es decir, ellos no consideraban que dejaban de ser democráticos a pesar del rechazo que recibían del pueblo y en nombre del cual desplegaban tácticas violentas que socavaban la institucionalidad.

El gobierno de Fujimori demostró que, cuando la antiinstitucionalidad se constituye en gobierno, ello no necesariamente significa la sustitución de una hegemonía institucional por otra. Más bien ese gobierno puede ser entendido como la conclusión esperable de una historia de desinstitucionalización y deslegitimación del Estado peruano que no consistió en el desplome de un sistema político y su reemplazo por otro. Al contrario, el Estado se terminó de constituir en una estructura permanentemente transitoria, que se reformaba inopinadamente siguiendo los intereses del grupo de poder.

Si el Estado renuncia a su carácter de entidad permanente con un comportamiento predecible frente a sus ciudadanos, es difícil imaginar que estos últimos puedan hacer suyos los principios que definen la calidad democrática del comportamiento público y del régimen político. Está comprobado que, en toda forma de asociación, la imagen de los mandos superiores, antes que la de los intermedios, es crucial para generar convicción en los valores de la organización y la fidelidad de sus integrantes. Ello significa que mientras subsista la percepción de que los dirigentes de mayor rango jerárquico demuestran en sus actos las virtudes institucionales, es posible sostener la fidelidad al sistema político a pesar de la corrupción o las deficiencias que los ciudadanos puedan observar

en los operadores con quienes ellos mantienen un contacto directo y cotidiano.

Este principio está confirmado sucesivamente en la historia peruana. Mientras se mantuvo vigente la sacralidad del rey de Castilla, las rebeliones indígenas iban dirigidas, en primera instancia, contra los miembros de la administración colonial mientras que, a su vez, se invocaba la fidelidad al rey y su gobierno cristiano. Se puede decir entonces que en tanto que no esté en cuestión el sistema de jerarquías que estructura al Estado, no se puede decir que las protestas posean un carácter subversivo. Los gobiernos colapsan cuando la legitimidad de las altas jerarquías es puesta en cuestión, no cuando los operadores de menor rango son repudiados por los ciudadanos. Por ello, los linchamientos que realizan algunas comunidades como forma de castigo a delincuentes comunes pueden verse como actos que violentan el principio del monopolio de la violencia que ejerce el Estado. Sin embargo, no implican necesariamente un cuestionamiento al sistema o la legitimidad de las autoridades electas. Cuando el pueblo de Fuenteovejuna castiga al corregidor, no lo hace para desobedecer al rey, sino para restaurar un sentido común de justicia que el funcionario había torcido. El pueblo de Fuenteovejuna tiene que demostrar que el desacato al corregidor en realidad significa una recuperación de las leyes naturales sobre las que se sostienen los vínculos entre la comunidad y la monarquía. Precisamente la atención al sentido común diferencia a un rey de un tirano. Mientras el pueblo reconozca en el monarca la encarnación de lo que se considera justo y bueno, no sentirá la necesidad de cuestionar su autoridad. Al contrario, el monarca suele ser el punto de apoyo sobre el cual se definen las demandas de justicia. Es el símbolo que confiere continuidad a la marcha de la nación al ser el depositario de sus virtudes. Siendo la autoridad por excelencia, las demás instancias del régimen deberían reflejar su sabia justicia. Fundamentando su régimen en una estructura que refleja el orden divino, esta ha sido la manera en la que las sociedades tradicionales hicieron funcionar la autoridad política.

La formación de una tradición axiológica y su encarnación en símbolos que sirven como señalamiento de su permanencia han estado y están presentes en las democracias modernas más antiguas y

exitosas. Claramente, este es el caso de la Constitución de los Estados Unidos de América, que es entendida por los ciudadanos de ese país como un conjunto de normas jurídicas pero también como el repositorio permanente de la sabiduría de los «padres fundadores». Las grandes reformas que han experimentado los Estados Unidos a lo largo de su historia han consistido en relecturas de dicho documento cuyas virtudes fundamentales no son puestas en cuestión. De esta manera, el cambio ha estado siempre amparado en una fidelidad a la tradición que permite a los ciudadanos expresar sus demandas en términos reconocidos por todos. La campana de la libertad de la ciudad de Filadelfia suena cada vez que se amplían los criterios ciudadanos, en un sentido no muy distinto en el que las sociedades monárquicas invocaban al rey para reclamar justicia. La gran diferencia, sin embargo, radica en el hecho de que la invocación de las normas escritas por los «padres fundadores» implica recurrir a las instancias de deliberación y a los mecanismos institucionales de la democracia para el cumplimiento de las peticiones. Incluso en momentos de mayor crisis o de desprestigio de la autoridad presidencial, los ciudadanos de los Estados Unidos han mostrado lealtad a los principios fundadores y han recurrido a ellos para salvar la democracia. Ello demuestra que los sistemas políticos más modernos no dejan de sostenerse en elementos simbólicos de gran poder que otorgan cohesión a la sociedad en contextos en los que aparece la amenaza de la disgregación.

En sociedades como la peruana, por el contrario, un motivo recurrente ha sido el de la «refundación». Este hecho está fuertemente asociado con la valoración de «lo nuevo» por encima de «lo pasado», dando a entender que la nación peruana no terminará de cuajar mientras no se cumpla con una radical reformulación de sus fundamentos. Regímenes como los de Leguía, Odría, Velasco y Fujimori justificaron sus rupturas como proyectos modernizadores que se apartaban de la corrupción y la ignominia del pasado. La misma institucionalidad situaba su valor en la «patria nueva», la «revolución», la denuncia de los «políticos tradicionales».

Por cierto, el pensamiento de izquierda estuvo con más énfasis enfocado con una forma de entender la modernización que suponía una ruptura con el pasado. El cuestionamiento al Estado implicaba

la denuncia de un sistema político contrario a los intereses nacionales. Tanto las críticas de José Carlos Mariátegui como de Víctor Raúl Haya de la Torre, herederos del radicalismo de Manuel González Prada, denunciaban un error en la fundación misma de la nación, asociado a la discrepancia entre la estructura política fundada por los criollos y las clases mayoritarias y excluidas.

En nuestros días, los motivos de la «refundación del Estado», de la «reforma constitucional» y de la «reforma del Estado» siguen siendo sumamente poderosos e importantes asuntos de debate y de propuestas políticas. El sentimiento general, tanto en la derecha como en la izquierda, es que el sistema político peruano es precario. Los puntos de discrepancia se hallan en si esta precariedad se debe a su ineficiencia o más bien a su pobre representatividad. El llamado «combate contra la exclusión» está fuertemente asociado a la idea de que hay grandes sectores que no se reconocen en el Estado y que esta falta de identificación es el mayor motivo de la inestabilidad política en el Perú. Las políticas de inclusión son presentadas como un freno razonable a los estallidos de conflictos sociales, los que a su vez son impedimentos para el desarrollo económico.

En los últimos años, después de la caída de Fujimori, han sido especialmente enfáticas las propuestas de salvación del modelo económico. Tal prioridad parece haber dejado fuera de agenda el fomento de la ciudadanía. Por un lado, se invoca a las empresas a asumir una actitud competitiva frente al mercado global. Por otro, los modelos de Estado propuestos por los grupos políticos están más que nunca asociados a los conceptos de eficiencia y competitividad. Como consecuencia de esta visión, han surgido innumerables instituciones educativas que prometen formar jóvenes que estén preparados para desarrollarse en un mercado competitivo y cambiante y, en consecuencia, adecuan los currículos a dicha meta.

La importancia central asignada a la meta de crecimiento económico ha creado el arquetipo de emprendedor pujante que sabe hallar oportunidades en un medio lleno de dificultades. Esta idealización no es más que la versión popular del individualismo liberal. Toma de dicha teoría política una simplificación de la ética de la

responsabilidad según la cual las virtudes humanas se centran en sus capacidades productivas y competitivas. La noción de «humanitas» que tanto el pensamiento conservador como progresista recogían de las ideas antiguas como modelo que definía la excelencia de la persona ha sido sustituida por la del individuo que transforma y supera las condiciones de su entorno mediante el ingenio y el emprendimiento.

Ciertamente, el «ingenio» como virtud abre una pluralidad de sentidos que van desde la capacidad intelectual de crear soluciones imaginativas hasta la exaltación del cinismo. En consecuencia, no solamente es ingenioso el creador sino el que sabe actuar al margen de las reglas de convivencia. El individualismo cínico del emprendedor enseña que el apego a las virtudes es menos valioso que el cumplimiento de las metas. Esta reflexión es necesaria para explicar la manera en que se observa la ciudadanía en el Perú contemporáneo. En efecto, gracias a esta figura, el Estado deja de ser el irradiador del pacto social. Se vuelve, en cambio, en una entidad que coloca dificultades al sujeto emprendedor o bien en un organismo superfluo. Por tanto, las herramientas para lograr las metas de éxito están al margen de los servicios del Estado. Ello no significa que los ciudadanos peruanos hayan dejado de demandar o de apreciar las obras públicas. Significa que el Estado ha dejado de ser la encarnación de un *ethos* nacional y se ha restringido al papel de proveedor de servicios. El uso de los servicios no necesariamente compromete a los usuarios con una identificación ciudadana. Se pueden aprovechar los servicios dado que están ahí y a la vez evadir las responsabilidades que tocan a uno como ciudadano. Por ejemplo, un conductor puede aprovechar el derecho de usar una pista pero de ello no le nace la obligación de cumplir las reglas de tránsito. El Estado peruano, en efecto, genera demandas pero no hay una correlación con la generación de obligaciones.

Con frecuencia, la idea de que los ciudadanos exigen derechos pero no responden a cambio con el compromiso de cumplir deberes suele usarse para condenar las protestas de los sectores pobres o excluidos. Los «perros del hortelano», descritos así por el presidente Alan García durante su último mandato, son el arquetipo de una actitud hacia la protesta que impide la marcha del país

hacia la productividad.⁵ La idea detrás de esta imagen es que hay un sentimiento irracional, similar o idéntico a la envidia, que moviliza ciertas protestas cuyo fin no es lograr una meta social sino, antes que nada, trabajar el desarrollo económico. Los «perros del hortelano» ni siquiera buscan su propio desarrollo. Simplemente se oponen al progreso del resto y mantienen al país, mediante su violencia irracional, en la miseria. Esta forma de conducta es instintiva, automática, irreflexiva y ello explica su incapacidad de elaborar finalidades constructivas. Quienes actúan de esta manera, por lo tanto, no pueden ser sujetos de diálogo. Son un lastre insidioso que pervierte el ejercicio de los derechos. La teoría de los «perros del hortelano» cuestiona así de manera radical el valor de la ciudadanía, ya que propone límites a la cualidad universal de los derechos civiles. Argumenta que, en efecto, hay grupos de personas a quienes resulta abusivo atribuirles la calidad de ciudadanos.

Sin embargo, el principio de que solamente existen derechos y no deberes bien puede aplicarse a la manera de actuar de otros sectores, especialmente a los de la industria extractiva. Los beneficios que obtienen las compañías mineras poseen una muy pobre correlación con su responsabilidad ante las comunidades de cuyas tierras extraen los recursos. Las reformas radicales sobre legislación laboral impulsadas por el gobierno de Alberto Fujimori se han vuelto incuestionables y operan bajo el principio de que los sectores empresariales tienen muchos derechos y muy pocos deberes. Mediante su discurso y su legislación, el Estado reafirma entonces la idea de que los derechos de los empresarios no generan mayores obligaciones ni con la sociedad ni con los empleados. Sin embargo, es sobre los sectores pobres que recaen especialmente los estigmas del «populismo». La burguesía peruana no considera que se le esté regalando nada cuando recibe beneficios directos del Estado, pero

⁵ Véase GARCÍA, Alan. «El síndrome del perro del hortelano». *El Comercio*, 28 de octubre de 2007. Disponible en: <http://elcomercio.pe/edicionimpresa/html/2007-10-28/el_sindrome_del_perro_del_hort.html>, y GARCÍA, Alan. «Receta para acabar con el perro del hortelano». *El Comercio*, 25 de noviembre de 2007. Disponible en: <http://elcomercio.pe/edicionimpresa/html/2007-11-25/receta_para_acabar_con_el_perr.html>.

puede sancionar que las clases desfavorecidas sean beneficiadas mediante diversos tipos de ayuda. La poderosa imagen del emprendedor refuerza la idea de que la pobreza tiene causas meramente individuales y que hay grupos que se han acostumbrado a recibir sin dar nada a cambio.

Una veta digna de exploración es la de definir en qué medida el asistencialismo estatal, con su propaganda paternalista, afecta la imagen propia de los beneficiarios y, por tanto, disminuye su auto-percepción como sujetos de ciudadanía. Si el presidente de la República es presentado como un padre generoso que reparte regalos a los menesterosos, no es extraño que los receptores de la ayuda sientan un compromiso filial antes que igualitario con el jefe del Estado y, por tanto, con el aparato administrativo. Consecuentemente, el servidor público se convierte entonces en un repartidor de favores y deja de ser el agente que hace cumplir los derechos de la población.

La relación frente al poder mediante mercedes o mediante derechos hace la diferencia entre súbditos y ciudadanos. La diferencia no puede ser tan solo legal. Tiene que ver principalmente con cuestiones subjetivas. Por ello es importante analizar la manera en la que el Estado se figura ante el pueblo y cómo el pueblo construye la noción de Estado. Esta última observación nos permite introducir una perspectiva diferente para analizar el papel del Estado en relación con la comunidad sobre la que recae su administración.

En efecto, desde una concepción político-jurídica (la del Estado como un orden normativo) y desde ciertas concepciones sociológicas, el Estado es un centro de poder que proyecta funciones sobre la sociedad. Sin embargo, es posible proponer que el Estado es lo que la ciudadanía percibe como tal y, por tanto, se constituye como un conjunto de prácticas y de imágenes, un lenguaje y una forma de interacción. De manera que, por un lado, podemos decir que el Estado posee una función creadora u ordenadora de la sociedad a través del ejercicio de sus funciones reglamentarias y de política pública, pero también es creado y definido «de arriba hacia abajo». Podemos hacer una lista de categorías que expresan las funciones desde la cual son percibidos y se autoperciben los destinatarios de los actos estatales.

Podemos, así, observarlos como «usuarios», es decir, como los receptores de una prestación que, en consecuencia, demandan calidad y eficiencia de la administración y que, a su vez, pueden ser mirados como clientes. Esta mirada es particularmente útil cuando se refiere a servicios que entran en competencia con actores privados, como la salud pública, el seguro social, la educación, la recreación e incluso la seguridad. Especialmente en lo que respecta a seguridad social, ha habido esfuerzos por introducir los conceptos de la gerencia privada en la ejecución de tales servicios. A su vez, se ha reforzado la visión tecnocrática del gobierno para exigir dejar a un lado las decisiones de corte «político». De esta manera, el Estado gobernado tecnocráticamente es planteado como un sistema administrativo cuya medida es la eficiencia.

Asimismo, podemos ver como «pobladores» a los integrantes de grupos urbano-marginales que carecen de servicios básicos y frente a los cuales el actor político aparece como el que está preocupado por resolver dichas deficiencias. Los «pobladores» son las personas a quienes llega en primer lugar la asistencia del Estado y que establecen una relación asimétrica respecto del agente público.

Los «ciudadanos», en cambio, son sujetos de pleno derecho cuya existencia las autoridades invocan normalmente en circunstancias formales en las que deben reconocer (no necesariamente por convicción) que hay una relación igualitaria entre la autoridad y la población. El operador estatal y especialmente el agente político se presentan entonces como un «servidor público» que representa la voluntad y los intereses de la ciudadanía. Es el concepto más político en el que la población se ubica preferentemente en los contextos donde hay deliberación o incluso un agudo conflicto. El concepto de ciudadanía es invocado para darle crédito al debate o legitimidad a la protesta pacífica o violenta. Es, sin duda, el concepto que más se ajusta a los principios jurídicos que funcionan en una democracia y, sin embargo, es el que difícilmente se fomenta en la relación entre las autoridades y el pueblo.

La democracia se ejerce como sistema político y por tanto su existencia supone una organización. Toda organización, a su vez, está estructurada en torno a valores que le confieren sentido. No hay democracia, entonces, sin un conjunto mínimo de valores y prácticas

que definan la institucionalidad que la organización constituye. En una democracia, el pueblo elige el gobierno mediante mecanismos que aseguran que este se mantendrá al servicio de los ciudadanos. Por un lado, es el gobierno de la mayoría. Por otro, es un régimen que respeta los derechos fundamentales de cada ciudadano. Para cumplir con estas dos condiciones, la democracia idealmente conforma un sistema administrativo impersonal, es decir, independiente de la voluntad o los intereses de las personas que ejercen los cargos públicos. Esta abstracción no significa negar el evidente peso que poseen los intereses y las predisposiciones de las personas en el momento de ejercer un cargo público. Sin embargo, la democracia considera que el funcionario ejerce su autoridad de manera legítima mientras se mantenga fiel al carácter impersonal de su cargo. Por ello, la doctrina jurídica democrática sostiene que se legisla en razón de la naturaleza de las cosas y nunca por causa de las diferencias de las personas. La representación alegórica de la justicia como una mujer vendada que lleva en una de sus manos una balanza y en la otra una espada responde asimismo a esta visión moderna según la cual todos los ciudadanos son iguales ante la ley.

Si el Estado no solamente es construido desde arriba hacia abajo sino desde abajo hacia arriba, es necesario observar la manera en la que los ciudadanos construyen su relación con dicha institución. Dentro de los elementos que permiten configurar la imagen del Estado, cabe considerar, en primer lugar, las cuestiones históricas, entendidas como la memoria que los ciudadanos poseen respecto del pasado y no como relato objetivo. En segundo lugar, los símbolos y el discurso con los que el Estado y sus agentes se presentan oficialmente ante los ciudadanos. En tercer lugar, podemos señalar la interpretación que los ciudadanos realizan de los actos ejecutados por los funcionarios públicos. Desde el punto de vista de los ciudadanos, el Estado está constituido, pues, por una estructura y un marco ideológico, pero a la vez por la *performance* de sus agentes. Esta actualización cotidiana del poder puede ser más decisiva que los otros elementos a la hora de interpretar el papel del Estado y su relación con los ciudadanos. En el siguiente capítulo se presentan algunas consideraciones adicionales sobre las relaciones entre Estado y democracia y desarrollo.

CAPÍTULO 2

DEMOCRACIA, DESARROLLO Y EL PROBLEMA DEL ESTADO

Se presenta en este capítulo una discusión de las diferentes maneras que han adoptado contemporáneamente la noción y la práctica de la reforma del Estado en las regiones en desarrollo, aunque con cierto énfasis en la experiencia latinoamericana. El problema del Estado y su adecuación a metas de desarrollo es fundamental para una consolidación de la democracia centrada en la adhesión de los ciudadanos, la cual a su vez se basa en la experiencia que se tiene de la autoridad pública y de su capacidad y voluntad de garantizar derechos.

El propósito de esta revisión no es descriptivo ni su contenido es estrictamente histórico; no se aspira a reconstruir los distintos modelos y metodologías puestas en práctica. Se busca, en lugar de ello, presentar una visión analítica a grandes rasgos con el fin de caracterizar los momentos históricos mencionados desde un punto de vista sociológico; es decir, con referencia al tipo de relación entre Estado y sociedad que allí se va presuponiendo, configurando o reforzando. La premisa del análisis es que a lo largo de la historia contemporánea y hasta la actualidad las intervenciones dirigidas a la transformación del Estado en los países del sur —sea que se hayan realizado con una mentalidad política, con una visión centrada en el funcionamiento del mercado o incluso desde una perspectiva de desarrollo— han obrado con hipótesis simplificadoras respecto de las relaciones entre Estado y sociedad. En su última manifestación, aquella moldeada por las políticas liberales en boga desde la década de 1990, esta corriente de reforma aparece guiada por el

paradigma de la eficacia administrativa para el desarrollo, y en ella se hace presente con especial fuerza esa tendencia a la simplificación de lo que en principio es complejo, heterogéneo y dinámico. Se estima que esa reducción de la complejidad en la discusión del problema del Estado traba procesos democráticos y de desarrollo humano dentro de un horizonte de diversidad cultural que es, con frecuencia, el predominante en las sociedades en desarrollo. Como consecuencia de ese señalamiento, el texto plantea una recuperación de la problemática socioantropológica en las relaciones entre Estado y sociedad para, finalmente, sugerir como campo de exploración futura un giro teórico y metodológico que permita superar el paradigma de la eficacia para avanzar hacia un paradigma de reconocimiento en las relaciones entre Estado y sociedad.

2.1. EL PROBLEMA: MÁS ALLÁ DE LA ADMINISTRACIÓN EFICAZ

La teoría y la práctica de la reforma del Estado poseen ya una historia larga en las sociedades en desarrollo. Dicha historia que se remonta aproximadamente unos veinticinco años atrás, ha aparecido, además, como sucesora de otro paradigma que era el del papel modernizador del Estado. En dicho papel, el Estado cumpliría la función de inducir en sociedades tradicionales, no industriales, la aparición de instituciones y formas de existencia social más apropiadas para el crecimiento y el desarrollo. Cuando esto se puso en práctica, predominó con anuencia de la comunidad internacional el paradigma que Norbert Lechner llamó de *coordinación estadocéntrica*.¹ Muchos problemas fueron aparentemente resueltos por la función ordenadora del Estado; muchos otros problemas, sin embargo, no tardaron en aparecer, principalmente bajo la forma de severos desequilibrios macroeconómicos y un entorpecimiento de la gestión privada para la creación de riqueza. Los males ocasionados por el Estado como planificador enérgico de la economía y como agente económico en sí mismo no fueron experimentados solamente por las sociedades en desarrollo. En el mundo desarrollado, las expe-

¹ Véase LECHNER, Norbert. «Tres formas de coordinación social». *Revista de la CEPAL*, n.º 61, 1997, pp. 7-17.

riencias de inflación y de recesión de fines de los años setenta e inicios de los ochenta estuvieron vinculadas —o tal fue la interpretación prevaleciente entonces— con el fenómeno de las economías con intervención estatal ya fuere bajo la forma de regulación intensiva o desde cierto papel empresarial. Fue desde ese mundo desarrollado que se abrió paso un diálogo con las nuevas tendencias de manejo corporativo que terminarían por dar su forma característica al paradigma de reforma del Estado centrado en la optimización del aparato administrativo para conseguir rendimientos agregados más eficaces. Desde ahí, desde mediados de los ochenta en adelante, se expandiría esta idea —en principio orientada a relanzar las economías más poderosas— hacia otras regiones del planeta y se entremezclaría con la agenda de desarrollo pendiente en esas regiones.

Es interesante comprobar cómo en las ciencias sociales aplicativas puede ocurrir que un paradigma de intervención determine enteramente la forma del problema por atender. En el caso de la idea de reforma del Estado aplicada a América Latina, esto ocurrió como una traducción —o, si se quiere, una simplificación— del problema del desarrollo como problema de eficacia en la creación de riqueza. Esta aseveración no tiene, en modo alguno, la pretensión ingenua de desconocer la importancia de la creación de riqueza dentro de la problemática del desarrollo. Ella intenta, en todo caso, llamar la atención sobre lo siguiente: la problemática del desarrollo, que se compone de tres dimensiones—crecimiento del ahorro y de la inversión; mejora de mecanismos de amplia redistribución; integración nacional en una institucionalidad política—,² y es reducida a solamente una desde el paradigma predominante de reforma del Estado. Esta observación, sin embargo, ha de ser remitida a una precaución más: y es que la problemática de desarrollo en sí misma ya había puesto en acto una simplificación previa en cuanto heredera, conscientemente o no, del paradigma de la modernización. Así, la cuestión de la presencia del Estado en sociedades culturalmente heterogéneas y el papel mutuamente creador de Estado y sociedad

² Véase TOURAINE, Alain. «De l'État mobilisateur à la politique démocratique». En Colin Bradford, Jr. (dir.). *Redéfinir l'état en Amérique Latine*. París: OCDE, 1994.

se presentaba aparentemente resuelto a partir de la experiencia de la modernización y fue sobre esa presunción que el desarrollismo y la idea de reforma del Estado se erigirían en décadas posteriores. Las cuestiones de complejidad cultural, construcción de la nación, acomodo de las diferencias, existencia real de un lenguaje de *estatalidad* quedaban, pues, tres veces ocultas: primeramente, por los supuestos de la modernización; en segundo lugar, por la composición del problema efectuada por el paradigma de desarrollo; y, finalmente, por la simplificación de ese paradigma operada por las ideas predominantes de desarrollo del Estado.³

Se puede considerar que el paradigma de reforma del Estado, en su sentido escuetamente administrativo, comenzó a difundirse en los países en desarrollo durante los primeros años de la década de 1990. Se trata, pues, de un período de casi veinte años de aplicación.

Ahora bien, conviene recordar aquí algunos matices importantes. A semejanza de lo sucedido en el mundo en desarrollo, en América Latina, África y parte de Asia la reforma del Estado tiene coincidencias no solamente temporales, sino de índole lógica y funcional, con los intentos de resolver severas falencias macroeconómicas. Más específicamente para el caso de los países del sur, estos intentos adquieren la forma del ajuste estructural y, de hecho, en muchos de aquellos la reforma del Estado surge de forma más o menos directa como una prolongación de los programas de ajuste estructural —a menudo con objetivos y racionalidad indiferenciada de los de ellos—. Pero, además, esa lógica de reforma estatal se encuentra o coincide con otros grandes temas de agenda sociopolítica permanentemente irresueltos.

En América Latina los primeros pasos de la reforma del Estado, de 1990 en adelante, están precedidos, en efecto, como ha sido dicho, por los programas de ajuste iniciados a mediados de la década precedente. Pero también se hallan anteceditos por la amplia corriente de apertura democrática iniciada en el decenio de 1980 después de más de una década en la que la mayoría de naciones de la región había experimentado dictaduras militares. Esa apertura

³ Sobre este punto, hay mucho que extraer de ESCOBAR, ARTURO. *La invención del Tercer Mundo: construcción y reconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Norma, 1988.

democrática encontró, precisamente, severos límites para su consolidación en las penurias económicas de la región que se desataron, para efectos coyunturales, con la devastadora crisis del peso mexicano de 1982, la cual pondría fin al ciclo de endeudamiento fácil de que había disfrutado América Latina en la primera mitad de 1970. Bajo las nuevas restricciones económicas, los nuevos estados democráticos latinoamericanos encontraban grandes dificultades para ganar legitimidad entre su población afectada en proporciones mayoritarias por la pobreza, la inequidad y la exclusión. En ese contexto se produce una reforma del Estado cuya primera manifestación consiste, precisamente, en la reducción del aparato burocrático en busca del equilibrio fiscal, en el plazo inmediato, y de creación de instituciones propicias al crecimiento económico en un mercado libre, en el mediano plazo.

En África, por otro lado, el *continuum* lógico representado por el ajuste estructural y la reforma del Estado se sobrepone a procesos igualmente complejos, o aún más. En primer lugar, se encuentra la experiencia nada lejana de la fundación de los estados independientes después de la descolonización. Esa experiencia tenía como primer desafío la constitución de liderazgos nacionales por oposición a los peligros de fragmentación. Pero ella fue muy prontamente interferida, en diversos países de la región, por la intervención de un juego de fuerzas extrarregional, el propio de la *guerra fría*. Así, en algunas sociedades africanas la experiencia de construcción del Estado resulta ser sumamente compleja por haber estado asociada tempranamente con dictaduras toleradas, sostenidas o apoyadas por las superpotencias en pugna. A ello se ha de sumar un segundo elemento clave en la historia política reciente de la región: muchos de los Estados nacientes utilizaron la promesa del desarrollo como un instrumento de legitimación social. El desarrollismo de África fue en cierto modo el correlato del nacionalismo que se desarrolló inmediatamente antes y después del proceso continental de independencia. Ambos, entrelazados, constituyeron la principal manera de proyección del Estado sobre la sociedad: una empresa cultural y una empresa de intervención socioeconómica entretrejidas en la gran tarea de fundar la nación. La nación, como se dice usualmente respecto de la historia moderna de África, era precedida por el

Estado. Cabe discutir, desde luego, hasta qué punto esos estados que otorgaban gran importancia a la expansión de servicios como el educativo actuaron realmente sobre la sociedad para moldear una nación, en el sentido descrito de manera tan persuasiva e influyente por Benedict Anderson.⁴ Lo que sí resulta algo más claro es que a inicios de la década de 1980, el desarrollismo bajo la égida de un Estado omnipresente había mostrado sus defectos y sus límites. Sería muy influyente en el reconocimiento de este hecho el informe presentado por el Banco Mundial con el título de *Accelerated Development for Africa: An agenda for Africa*,⁵ el cual ponía el énfasis en las fallas de los Estados africanos corroídos por la corrupción y descarrilados por estructuras de funcionamiento ineficientes. Ante ello, las medidas de ajuste estructural se convirtieron en la orden del día junto con procesos de reforma del Estado. Por último, esto coincidiría a partir de 1990 aproximadamente con la caída de las dictaduras del continente y con la inauguración de procesos de democratización. Una vez más, como en América Latina, la idea de democracias estables, entornos económicos sólidos y propicios al crecimiento y estados reducidos para no interferir con la economía y lo suficientemente fuertes para dar garantías institucionales a la iniciativa privada terminó por dominar la escena, aunque no todos esos objetivos fueran estrictamente compatibles.

La secuencia que conduce de la teoría de la modernización a las distintas versiones de la práctica del desarrollo, y de estas a la versión dominante de reforma del Estado como búsqueda de eficiencia corre paralelamente, y con contactos frecuentes, con otra serie de cuestiones cuya complejidad ha de ser recuperada. La principal entre ellas es la de la democracia y la construcción de ciudadanía. La segunda, en sociedades que han atravesado procesos de violencia masiva, es la de la construcción de paz con justicia y la restauración de comunidades políticas que han sido destrozadas por la guerra. La tercera es la de la diversidad cultural de muchas de estas socie-

⁴ Véase Anderson, Benedict. *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Londres: Verso, 1991.

⁵ Véase WORLD BANK. *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action*. Washington D. C.: World Bank, 1981.

dades, diversidad que no se origina solamente en las experiencias históricas de colonialismo, pero que sí se hace más compleja y que adopta matices conflictivos más precisos a partir de ellas.

En cuanto a lo primero, la idea de democracia tiene una historia propia entre las metas políticas de los países del sur, pero tiene también, si quiere ser vista dentro de la discusión más amplia sobre desarrollo, una historia asociada a los principios de la modernización política. La idea de institucionalidad que está en el corazón de tales principios es, en principio, políticamente neutral. Pero paulatinamente, se ha ido reconociendo en la racionalidad de la institucionalidad democrática un contexto especialmente favorable para la generación de bienestar. Viceversa, el auge de la idea democrática en el mundo en desarrollo termina por condicionar —al menos en la esfera del discurso social— las metas de modernización y desarrollo sometiéndolas a criterios de validez más centrados en la generalización del bienestar social y, más recientemente, en las dos últimas décadas, al disfrute pleno e irrestricto de los derechos, sean estos políticos y civiles, sean estos, además, económicos, sociales y culturales.

El segundo punto, la constante presencia de la violencia en varias de las sociedades que atraviesan procesos de reforma del Estado, posee una especial importancia. El paradigma de reforma del Estado posee una serie de supuestos, entre ellos la del control regular del Estado sobre la sociedad, un control precario, defectuoso, incluso corrupto, pero que en principio se presume existente y continuo. Implica también la premisa de que existe un sistema de formación de autoridades relativamente estable —un sistema de poder, un mecanismo por el cual, poniendo aparte la burocracia, la sociedad produce liderazgos de vocación estatal para la toma de decisiones públicas. Las sociedades que surgen de un período de violencia masiva no se acomodan fácilmente a esas premisas. Más aún, ellas son portadoras de un conjunto de desarreglos que solicitan la acción vigorosa del Estado antes de que pueda restaurarse el funcionamiento del mercado para la creación de riqueza. La función estatal de justicia es, naturalmente, imprescindible en este panorama. Pero no se trata, únicamente, de justicia en el sentido judicial-legal del término sino de un grado de tratamiento equitativo en un

plano más básico, el del derecho a la vida y el del restañamiento de heridas fundamentales —físicas y morales; personales y patrimoniales— de los individuos. La función estatal de integración —que es, ciertamente, una función de largo plazo— resulta también de cumplimiento imprescindible ahí donde la comunidad política, ya precaria antes de la violencia, ha sido afectada más intensamente por esa misma violencia. Los mecanismos de representación y de delegación de poderes, la posibilidad de tener voz en la conformación de la agenda pública, constituyen parte de las pérdidas visibles de una sociedad de post guerra. De ese modo, la reforma del Estado en un sentido principalmente administrativo —o incluso si comienza a hablar el lenguaje de la ciudadanía— se ve necesariamente interferida por problemas y procesos que la anteceden lógicamente.

Por último, es conveniente tener presentes los diversos contextos histórico-sociales en los que existen los Estados que han de ser sometidos a reforma. La teoría de la poscolonialidad ha sido particularmente poderosa en las últimas décadas al resaltar los procesos del dominio cultural que son específicos de sociedades contemporáneas que han atravesado una experiencia de colonialismo. Diversas formas de correspondencia mayor o menor entre los Estados y las constelaciones culturales existentes en los territorios que controlan, invitan a llamar la atención sobre la complejidad del proceso de producción de la sociedad por el Estado y del Estado por parte de la sociedad. Estos procesos de creación recíproca no son privativos, ciertamente, de los países del sur, poscoloniales o en desarrollo. La historiografía de la cultura en Europa remarca cada vez con más énfasis las simplificaciones de la historia de la creación del Estado nación y de la emergencia del complejo racional-burocrático que hoy conocemos como Estado. Esta historiografía ha entablado un diálogo animado y polémico con las diversas versiones del surgimiento del Estado moderno tributarias del pensamiento de Max Weber, aunque no necesariamente respetuosas de la complejidad de este. Reducida a su versión más sencilla o estandarizada, tal narrativa habla de un proceso de modernización —secularización, abstracción, individualización, diferenciación de esferas, especialización— en el curso del cual la sociedad terminaría por segregar una entidad especializada en la administración del poder y de lo público, ajena

a criterios personalizados de manejo, que sería el Estado sostenido en una burocracia moderna. A partir de ahí se crearía la imagen de una correspondencia armónica —de una correspondencia funcional, en estricto sentido— entre sociedad y Estado en el mundo desarrollado. Esta historia ha sido puesta en cuestión desde hace algunas décadas por cierta historiografía sociológica que ensaya la reconstrucción de la historia del Estado como sedimentación de una relación social específica.⁶ La correspondencia entre Estado y sociedad, que para efectos de este planteamiento del problema no hay que entender como evolución cultural no problemática sino como una gobernabilidad básica, comienza a ser entendida así a la luz de procesos históricos dinámicos y de relaciones de poder económico, material y simbólico, así como de luchas por ciudadanía sucedidas a lo largo de los dos últimos siglos. Todo ello, por lo demás, no hace sino remarcar el punto que aquí se desea plantear: las dificultades no superadas de la construcción de esa gobernabilidad básica en sociedades como las de América Latina, África y Asia en el curso de los procesos de construcción o implantación del Estado en el período colonial, de la creación de las naciones independientes después y de los procesos de modernización y desarrollo, en los tiempos más recientes.

El planteamiento de ese problema es crucial para echar luces sobre la insuficiencia del modelo de reforma del Estado actualmente, y podría tener un valor no solamente teórico sino, en última instancia, normativo o programático. Ello requiere la conjunción de campos teóricos que recuperen la complejidad del problema desde el estudio antropológico de la relación Estado y sociedad en el mundo en desarrollo. Pero la recuperación de ese problema no está orientada a plantear una crítica unilineal, de base historiográfica simple, en el sentido clásico de la «falta de correspondencia entre Estado y nación», sino a examinar las relaciones sociales implícitas en el ejercicio y el acatamiento del poder: la construcción

⁶ Véase principalmente, ABRAMS, Philip. «Notes on the Difficulty of Studying the State (1977)». *Journal of Historical Sociology*, vol. 1, n.º 1, 1988, pp. 58-89; y CORRIGAN, Philip y DEREK SAYER. *The Great Arch. English State Formation as Cultural Revolution*. Londres: Blackwell, 1985.

social de la autoridad estatal y la construcción estatal de la realidad social como base de un replanteamiento de la reforma del Estado, o al menos de una crítica de su formulación preponderante hasta el día de hoy, que esté en sintonía con problemas clave que no llegan a ser abordados con el instrumental que hoy prevalece. Estos son problemas como la exclusión social, la precariedad de los derechos humanos y la dificultad del Estado para coordinar la toma y la ejecución de decisiones públicas para el desarrollo. Bajo las premisas actuales de reforma del Estado, ha sido posible, sin duda, conquistar algunas metas sociales que demandan cierto tipo de movilización de recursos: equilibrios macroeconómicos básicos, estabilidad política en muchos casos, crecimiento económico y ciertos grados de descentralización administrativa. Subsiste, sin embargo, la pregunta acerca de las dificultades para que todo ello se transforme en bienestar generalizado en las sociedades del sur. La hipótesis que motiva la siguiente reflexión es que las decisiones que, para sintetizar, llamaremos *decisiones para el desarrollo*, requieren una movilización de recursos de otra envergadura, la cual no está garantizada o de hecho no es factible con el actual arreglo entre Estado y sociedad en muchos de esos países. La preocupación que guía esta reflexión es, pues, qué preguntas hay que plantear al Estado del mundo en desarrollo el día de hoy para que tales decisiones puedan existir como resolución política y puedan realizarse como política pública.

2.2. MARCO TEÓRICO: PENSAR LA COMPLEJIDAD SOCIAL

Las opciones sucesivas sobre construcción, modernización o reforma del Estado son siempre tributarias, sea de forma manifiesta o de manera tácita, de ciertas teorías del fenómeno estatal y, como parte de esto, de cierta forma de concebir las relaciones entre Estado y sociedad. Estas relaciones son, por definición, complejas. Relaciones complejas quiere decir, en este caso, que no son unidimensionales ni de una sola dirección, sino que están compuestas por el entrecruzamiento de diversos fenómenos y que Estado y sociedad se influyen recíprocamente. Señalar esta condición de complejidad no es en sí mismo original; pero sí puede resultar re-

levante llamar la atención sobre el hecho de que ella es ignorada en las nociones más amplias de reforma del Estado. Ello puede obedecer, en medida no desdeñable, a que la complejidad de la relación Estado y sociedad —por ejemplo, cuando se toma en cuenta el peso de las diferencias culturales sobre esa relación— no es fácilmente traducible a términos operativos para efectos de legislación, planificación o intervención mediante políticas públicas. En términos de una discusión teórica, esto significaría mostrar cómo es que, entre otros fenómenos, los aspectos culturales y simbólicos de la relación entre Estado y sociedad no pueden ser asimilados por los campos de reflexión y análisis científico-social más cercanos a la gestión pública o política. En términos no teóricos, sino de discusión pública más general, esto implica discutir de qué modos el ejercicio de la autoridad estatal demanda un desconocimiento de la diversidad y una reducción de lo heterogéneo a categorías o representaciones homogéneas.

2.3. CONSTRUCCIÓN Y REFORMA: DE LA INVENCÓN DE LA NACIÓN A LA BÚSQUEDA DE EFICACIA

Es posible sostener que en lo que concierne a un sector considerable de países en desarrollo, la existencia, la naturaleza y el funcionamiento de la institución estatal han estado más cercanos de una política racionalista o constructivista que de un despliegue histórico sin designio expreso. Es decir, en muchas de estas sociedades, el Estado, tal como se conoce hoy, no ha surgido sino que ha sido construido. Esa circunstancia invita a preguntarse sobre los modelos o las formas de racionalidad que han existido detrás de cada intento de creación o moldeamiento del Estado. Más allá de la importante producción del Estado desde un ángulo constitucional, interesa aquí poner de manifiesto, en una revisión cronológica somera, ese designio desde un punto de vista sociológico, lo cual se refiere, en síntesis, a la clase de relación Estado-sociedad que se presume como existente y que se desea poner en acto. Asimismo, es importante vincular cada uno de esos momentos con las ideas generales y prácticas macrosociales de desarrollo que han tenido lugar simultáneamente.

a) *El paradigma de la modernización*

No está de más recordar los orígenes económicos de la discusión sobre desarrollo. Esta fue en principio, en efecto, una reflexión y una práctica dirigida a garantizar el crecimiento económico *per capita* sostenido en los países no industrializados. Dentro de ese ambiente teórico, es posible que la contribución más relevante de Arthur Lewis y otros autores influyentes haya sido demostrar la importancia fundamental del marco institucional y de la cultura para que se pueda iniciar y sostener una corriente de crecimiento. Mucho antes de que se llegara al actual cuestionamiento del papel de los recursos naturales en el desarrollo económico,⁷ tratados como *The Theory of Economic Growth*⁸ habían puesto el acento sobre los llamados factores indirectos del crecimiento y, entre estos, sobre el entorno institucional —reglas y oportunidades, sistemas de seguridad e instrumentos de ahorro e inversión— en el cual podía darse rienda suelta a una actividad productiva que fuera creciente en proporciones geométricas. Esa actividad, por lo demás, se hallaba asociada, en la interpretación de Lewis que se hiciera canónica, a ciertas constelaciones de valores entre los cuales el esfuerzo por economizar y la noción de que todo trabajo exige un premio resultaban centrales.

Esta interpretación del proceso de construcción del crecimiento económico —del mismo modo que la versión más esquematizada, y más popular, elaborada por Walter Rostow— conducía a un conjunto de corolarios y tareas de intervención social tanto en el plano de la organización económica cuanto en el diseño político de las sociedades en desarrollo. Uno de esos corolarios era la necesidad de fortalecer al Estado, o de construirlo, de hecho, en algunos casos, como una entidad que fuera capaz de administrar centralmente el poder y que, en virtud de ello, instaurara un ambiente de seguridad jurídica. Esa misma entidad debía movilizar los recursos financie-

⁷ Véase LANDES, David. *The Wealth and Poverty of Nations. Why Some Are So Rich and Some Are So Poor*. Nueva York: Norton, 1999.

⁸ Véase LEWIS, W. Arthur. *The Theory of Economic Growth*. Illinois: Richard D. Irwin, 1955.

ros de que disponía para proveer las condiciones materiales para el despliegue de las fuerzas del mercado, entre ellas, desde luego, la construcción de la infraestructura vial para la circulación de las mercancías y un sistema financiero más o menos complejo que permitiera que el ahorro generado por las nuevas tasas de rentabilidad derivadas de la modernización tecnológica se convirtiera en inversión productiva. Pero este planteamiento va más allá, en realidad, de la noción de Estado garante de las reglas de juego propia del *tipo-ideal* del liberalismo.⁹ La teoría del crecimiento de Lewis, tan influyente en el mundo en desarrollo durante la segunda mitad del siglo XX, era indisociable de una teoría de la planificación y de tareas sumamente específicas del Estado.

Así, una teoría del desarrollo de signo modernizante es portadora también de una cierta teoría de la reforma o de la construcción del Estado. Esta, por otro lado, convergía de manera bastante armoniosa con preocupaciones planteadas en otros terrenos de la ciencia social, en particular de aquella veta que desde la década de 1930 venía dando cuerpo a la teoría de la modernización. Derivada de una interpretación de la teoría social de Max Weber, la teoría de la modernización pone su acento en los procesos de secularización, abstracción, individualización y diferenciación social que habían dado lugar a las sociedades europeas contemporáneas. Todos esos procesos, por otro lado, constituyen el contenido de un concepto más amplio, fundamental en la sociología histórica de Weber, que es el de racionalización de la vida social. Aunque la racionalización, con ese complejo contenido, es en principio un concepto de valor descriptivo y analítico, no tardó sin embargo en adquirir una connotación normativa. Las sociedades donde la vida individual

⁹ Aunque el modelo de «estado gendarme» o de «estado garante» no haya existido en pureza, la narrativa liberal estima que ese fue el modelo que se consolidó en la segunda mitad del siglo XIX y que subsistió hasta las primeras décadas del siglo XX. En la historia de este modelo, fueron las grandes crisis de la primera mitad del siglo pasado —las guerras europeas de 1914-1918 y 1937-1945, así como la crisis financiera mundial iniciada en 1929— las que desautorizarían el modelo y llevarían a sustituirlo por la noción y la práctica de la regulación estatal sobre la actividad económica y de la intervención directa del Estado como agente económico.

y colectiva se ha racionalizado, son también aquellas que han conquistado la mayor potencia industrial, por un lado, y el más alto grado de bienestar personal, por el otro lado.

En lo que concierne a la organización a gran escala de una sociedad, es importante, entre los diversos significados de la racionalización, aquel referido a la diferenciación social, que va de la mano con el concepto de especialización. La diferenciación es ese lento proceso por el cual las distintas esferas de la acción humana —producción y consumo, relaciones de mando y obediencia, representación simbólica de la vida, interacciones con lo sagrado— se van separando unas de otras y van adquiriendo reglas y principios de validez específicos en los cuales no pueden interferir la reglas y principios de otras esferas. En la actividad económica se instala un principio de validez —la rentabilidad— que no necesita justificarse ante otros principios propios de la política, de la religión o de las artes, por poner algunos ejemplos. Esta separación de esferas y de valores trae consigo una expresión organizativa importante. Para cada esfera surgen espacios específicos de manifestación, reglas muy estrictas y minuciosas de funcionamiento y un cuerpo de expertos en el manejo de tales reglas y en la realización de tales principios.

Así, el Estado, aunque de existencia antigua, se cristaliza como el lugar específico donde se cumplen las reglas de la política y corresponde a la forma en la que se ejerce el poder en las sociedades modernas; esto es, la forma de autoridad racionalista-legalista, de acuerdo con la clasificación de formas legítimas de dominación realizada por Max Weber. Esto tiene algunas consecuencias importantes. La principal de ellas es que el Estado moderno, que se presume por la misma razón el más apto para que las otras esferas de la modernización hallen cumplimiento, se convierte en un agente de poder con características muy específicas: es un agente central que mantiene control sobre todo un territorio bien delimitado y respecto del cual acumula conocimiento sistemático; es un cuerpo burocrático que funciona con reglas impersonales y donde se desarrolla una especialización creciente en la administración de la cosa pública; es un aparato que puede ejercer violencia de acuerdo, también, con ciertas reglas. Tan importante como señalar las características que el Estado adquiere, resulta señalar lo que el Estado moderno

no sería: principalmente, una extensión del patrimonio de algún individuo, familia o casta habilitado socialmente para manejar a la sociedad bajo la influencia de «su estado» como su propiedad.

Ahora bien, la teoría de la racionalización como la desarrolló Max Weber y la teoría de la modernización elaborada por la ciencia social del siglo XX son en principio teorías descriptivas y de interpretación histórica. Al ser invocadas para la discusión sobre desarrollo, ellas dan lugar a enfoques normativos y preceptivos e incluso a planteamientos generales de intervención social y política pública. La teoría de la lenta evolución del Estado moderno se convierte en una idea sobre el «desarrollo político» que se necesita poner en práctica como parte del proceso de desarrollo en general.

La idea de desarrollo político se abre paso, ya, en la teoría y la práctica de la modernización durante los años 1950. Planteada en sus aspectos más primarios, la modernización política comienza por la constitución de un poder central con autoridad efectiva sobre el territorio legalmente delimitado como territorio nacional. Se trata, pues, de la simple y llana constitución del Estado como fenómeno unitario por oposición a la fragmentación —la segmentación— característica de las sociedades tradicionales. El énfasis en el Estado como fenómeno unitario de poder tiene inevitables correlaciones con la historia de Europa. La etapa de la fragmentación del poder y de las limitaciones que ello suponía para el despegue del crecimiento económico corresponde a la Edad Media europea. Capitalismo y unificación territorial —y en un eslabón más, formación de los nacionalismos contemporáneos— forman parte de un mismo punto de inflexión en la historia económica de los países desarrollados.

La concepción del Estado central en cuanto rasgo sociológico del ordenamiento político de una sociedad resultaría inmediatamente asociada con la idea de Estado de derecho en cuanto rasgo jurídico de las sociedades en trance de modernización. Unificar las funciones de poder de administración territorial es una tarea que se presenta junto con la idea de institucionalizar. Esta última noción, la de la creación institucional, se fue asociando solo de una manera muy lenta con la idea de democracia. Antes bien, estuvo inicialmente vinculada con la concepción de sistematización y abstracción. Una

sociedad se moderniza políticamente, desde este punto de vista, en la medida en que el régimen de poder se despoja de sus características antropomórficas y de sus fundamentos en el linaje o en la cualidad extraordinaria del líder —el carisma— para convertirse, más bien, en un mecanismo regido por ciertas reglas interpersonales. La política moderna —y no es ocioso resaltar aquí los vínculos teóricos de la modernización con la escuela sociológica del funcionalismo-estructural— ha de convertirse en un subsistema semiautónomo de funcionamiento y de autorreproducción de la sociedad. Como sea, esto no es, en principio, un argumento a favor de la democracia sino solamente orientado a la institucionalización del Estado, la centralización del poder, el ordenamiento de las distintas clases sociales alrededor de cierto funcionamiento macrosocial. La modernización política, entendida como racionalización, reducción de las diferencias culturales y, por último, consolidación del fenómeno burocrático estatal, puede, en teoría, producir tanto regímenes autoritarios como regímenes democráticos, y entre estos, puede dar lugar a una variedad amplia que va desde democracias liberales clásicas hasta democracias republicanas con rasgos de *comunitarismo*.¹⁰

No obstante, paulatinamente se produjo una nueva conjunción entre tres campos: la idea de Estado de derecho tal como había sido formulada a partir de Montesquieu, centrada en la división de poderes; la concepción contemporánea de la institucionalidad política como un contexto en el que se hace posible la formación de decisiones públicas,¹¹ y la idea de la democracia como horizonte político-moral de las sociedades modernas. En pocas palabras, un Estado de derecho particular —el Estado de derecho democrático— empezó a ser percibido, si bien lentamente, como un entorno más favorable para el desarrollo.

¹⁰ Sobre este tema, es imprescindible referirse al argumento clásico en las ciencias sociales desarrollado por Barrington MOORE, JR. sobre los distintos procesos de modernización política en países de Europa y Asia. Véase MOORE, Barrington, Jr. *Orígenes sociales de la dictadura y la democracia: el señor y el campesino en la formación del mundo moderno* (1966). Barcelona: Península, 1993.

¹¹ Entre varios representantes de esta perspectiva, es particularmente importante e influyente el trabajo teórico de Robert Dahl. Véase DAHL, Robert. *On Democracy and Its Critics*. Nueva Jersey: Yale University Press, 1991.

Pero es inevitable, al considerar este proceso, tener en cuenta al mismo tiempo las grandes transformaciones que se fueron dando en la concepción misma de desarrollo. Según tales transformaciones, el criterio hasta entonces dominante —esto es, el crecimiento económico *per capita* sostenido— deja de ser considerado suficiente y, en algunos casos, incluso deja de ser visto como pertinente, mientras que se avanza hacia concepciones centradas cada vez más decididamente en el bienestar de los individuos.

La asociación entre democracia y desarrollo, sin embargo, no tuvo siempre el camino llano a la demostración empírica. Todavía hoy, la veloz industrialización experimentada por los países del este asiático y del sureste asiático en dos momentos sucesivos se consideran grandes experiencias históricas de desarrollo. Sin embargo, cuando la atención se desplaza a los problemas de redistribución del ingreso, disminución de la desigualdad, combate contra la pobreza, reducción de las inequidades de género y las basadas en diferencias étnicas, aparece fortalecida la asociación entre la arquitectura institucional de la democracia y las teorías más complejas del desarrollo. Y, de hecho, las presiones internas hacia la democracia que se experimentaron en los propios países que fueron escenario de los *milagros asiáticos* terminan por consolidar esta perspectiva.

b) El Estado y sus funciones

Lo señalado hasta aquí es indicador de dos problemas paralelos. Por un lado, el del Estado en el desarrollo; por otro, el del Estado y sus relaciones con la democracia. De la perspectiva menos *racionalista* centrada en la experiencia cotidiana directa surge la importancia que para la ciudadanía tiene su interacción directa con el Estado a través de sus agentes.

Ya sea que se hable de desarrollo o de democracia, todo Estado se proyecta sobre la sociedad mediante el ejercicio de ciertas funciones. El ejercicio de la autoridad, la custodia y garantía de los derechos, la provisión de servicios básicos como educación y salud son funciones que el Estado ejerce sobre la sociedad. En términos generales y abstractos, el Estado cumple así con su papel de reproductor del orden social. En términos concretos, es experimentado cotidiana-

namente por la población a partir de las prácticas que ponen en acto esos agentes del Estado encargados de cumplir las funciones: autoridades, servidores públicos, funcionarios. Es en esa relación diaria donde se crea una imagen del Estado y un conjunto de expectativas en la población, lo cual a su vez dará lugar a actitudes de adhesión o de distanciamiento y apatía frente al orden político del cual ese Estado es parte. Del mismo modo, es en esas interacciones cotidianas entre funcionarios y población donde se constituye, en un sentido concreto, el estatus de ciudadanía más allá de las definiciones normativas universales que consagran las constituciones políticas como declaraciones jurídicas. Es por ello que en el siguiente capítulo interesa observar algunas de las actitudes hacia sus funciones de parte de dos tipos de agente estatal de especial importancia para la población. Por un lado, los encargados de hacer funcionar el sistema de educación, y principalmente, el personal docente; por el otro lado, los magistrados —jueces y fiscales— encargados de aplicar las leyes y dirimir conflictos entre la población.

CAPÍTULO 3

SERVIDORES PÚBLICOS: PERCEPCIONES DE SU ROL ANTE LA CIUDADANÍA

3.1. FUNCIONARIOS Y DOCENTES DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN

3.1.1. Visiones sobre el rol del Estado

Bajo el supuesto de que el sistema educativo constituye uno de los componentes centrales de cualquier proyecto de democratización —ya sea que este se efectúe desde el Estado o que se promueva desde la sociedad—, resulta interesante saber de qué manera los docentes conciben el Estado y su relación con la sociedad. ¿El Estado, concebido por los docentes, es un Estado democrático?, es decir, ¿permite y busca que los ciudadanos participen en la toma de decisiones y en el goce de bienes públicos o, por el contrario, asume el protagonismo en la dirección de la sociedad e impone un orden sin la participación libre y mayoritaria de todos?

Según la mayoría de los docentes consultados —tanto en la zona urbana como en la urbano-marginal—, la función principal del Estado es «promover el desarrollo» garantizando el acceso a servicios básicos, especialmente los relativos a la salud, la educación y todos aquellos servicios que puedan cubrir las necesidades básicas de las personas. Sin embargo, a diferencia de la zona urbano-marginal, los de la zona urbana creen que el Estado, además de cubrir las necesidades básicas, también debe promover y respetar algunos derechos civiles y políticos como la libertad de expresión y la participación en la toma de decisiones. Sin dejar de lado la visión desarrollista del Estado, la mayoría de los docentes de la zona urbano-marginal

admiten que la promoción del desarrollo social debe ir de la mano con la promoción de la libertad de cada individuo para desenvolverse en la sociedad.

Solo un pequeño grupo de entrevistados considera que la función principal del Estado consiste en «dirigir a la sociedad» y, en cierta forma, «imponer un orden», lo cual entra en contraposición con los valores democráticos de la mayoría que asocia al Estado con la promoción del desarrollo y las libertades individuales.

3.1.2. El Estado frente a los conflictos sociales

Para ahondar un poco más en la concepción que los docentes tienen sobre el Estado y su relación con la sociedad, en las entrevistas se planteó pensar en situaciones en las que existen conflictos y en las que las partes en conflicto presionan al Estado a través de *lobbies*, huelgas, tomas de carretera, etcétera.

La mayoría considera que, en estos casos, la principal función del Estado es abrir espacios de diálogo y de libre expresión, lo cual, de alguna manera, demuestra la importancia que los docentes dan a la participación y la necesidad de que todas las partes hagan oír su voz antes de que se tomen decisiones de interés público.

Existe la conciencia de que los ciudadanos son actores políticos con derecho a representación. En caso de conflictos se espera que el Estado llame a sus representantes, converse con ellos para dar solución a los problemas y finalmente respete los acuerdos tomados.

No obstante, cabe decir también que un alto número de docentes piensa que el Estado debe convencer a la población sobre lo que más le conviene porque la población suele estar confundida y es constantemente manipulada por dirigentes con discursos radicales. Para estos docentes el Estado tiene la obligación de visualizar lo que más le conviene al país; el Estado es quien determina lo que es el bien común y, luego de haberlo determinado, debe hacer un trabajo de incidencia con la población para evitar la influencia de sectores radicales, especialmente sectores de izquierda opuestos al crecimiento y la inversión privada. Se espera, entonces, que el Estado le diga a la gente para qué es, de qué se trata y cuál va a ser el beneficio de inclinarse hacia una decisión. Si la población se opone

y altera el orden, se espera que el Estado «aplique la ley». En el extremo de esta posición, se piensa incluso que a veces «las leyes son muy benignas» y, en nombre del bien común, el Estado debe aplicar la mano dura. Entonces, no basta solo con aplicar la ley, sino que es necesario aplicar la fuerza aun cuando esta no sea legítima puesto que lo legítimo es defender el supuesto bien común.

Por otra parte, otro grupo de docentes —especialmente de zonas urbano-marginales— considera que los conflictos —o la mayoría de estos— derivan de la ausencia de servicios básicos. Para ellos, el Estado haría bastante si se preocupara por cubrir las necesidades básicas de todos los peruanos sin exclusión puesto que, así, la insatisfacción y el estado de conflictividad latente desaparecería.

Finalmente, un grupo reducido de docentes opina que los conflictos son producto de «decisiones injustas y unilaterales» tomadas por el Estado y que dejan en la postergación y abandono a sectores importantes como el campesinado. Así, en aras de la justicia y la equidad, un entrevistado considera que el Estado debiera proteger la agricultura y el medio ambiente descuidados por la promoción de la inversión minera.

3.2. LA FUNCIÓN PÚBLICA

¿Cómo interpretan los docentes la función pública? ¿Qué es ser un funcionario público y qué le corresponde hacer en un Estado con las características antes mencionadas? ¿Cuán democráticos o democratizadores pueden ser?

De las tres alternativas dadas a los entrevistados para definir la función pública («servir a la sociedad», «ejercer autoridad» y «trabajar para el Estado»), casi todos eligieron «servir a la sociedad». Las opiniones sobre cómo debe ser el servicio son variadas, pero coinciden en que los funcionarios deben conocer bien su trabajo y obtener el cargo por mérito y no por influencia partidaria o afán de lucro. Una vez asumido el cargo, el servicio debe ser igual para todos y sin ninguna distinción, «el trato —incluso— debe ser amable, pues está en juego la imagen del Estado y ellos se deben a la sociedad».

Si bien la mayoría coincide en que la característica que define al funcionario es el servicio, también admite —aunque desde un

punto de vista crítico — que los docentes creen que lo que los define es la autoridad que ejercen sobre los otros, especialmente sobre los alumnos. Se trata de algo muy difundido en el magisterio. De hecho no estaría mal si el «ejercicio de la autoridad» se sostuviera en el respeto y en «el entendimiento mutuo entre el alumno y el profesor», pero, lamentablemente, la autoridad que se ejerce se basa en el «abuso, la agresión verbal e incluso insultos racistas».

Hubo un caso excepcional en el que la mayoría de los entrevistados de un colegio de zona urbana consideraba que lo que define a un funcionario del Estado es simplemente trabajar para el Estado, en otras palabras, estar dentro del sistema público. Sorprendentemente, no hubo mención alguna del «servicio a la sociedad» o el «ejercicio de la autoridad». Además, se mencionaron otras prácticas que —según los docentes— también definen al funcionario público, tales como la estabilidad remunerativa y la influencia partidaria en la consecución de puestos.

3.2.1. ¿Por qué enseñar en el sistema público y no en el privado?

La comparación entre sistema público y privado ayuda a identificar con más claridad qué es lo que los docentes y funcionarios piensan sobre la función pública. Casi siempre los motivos por los que eligen el sistema público son el horario de medio tiempo, la estabilidad laboral y los sueldos, que suelen ser un poco más altos que en la mayoría de colegios privados, exceptuando los colegios privados de prestigio. Dichos motivos, a todas luces, no contemplan el «servicio a la sociedad» mencionado en el punto anterior, sino, sobre todo, las ventajas que el sistema público puede ofrecer a cada uno de los docentes. Otra ventaja que este ofrece es la posibilidad de hacer carrera y poder ascender, lo cual difícilmente se puede realizar en los colegios privados. Además, en el sistema público los padres y directivos exigen menos, mientras que en el privado —aunque pagan menos— exigen más.

En distintos sentidos, los docentes sienten que hay mayor presión en las escuelas privadas. Ahí tienen que «invertir en su actualización precisamente porque no tienen estabilidad» y deben tener mayor cuidado en su relación con los padres ya que el colegio de-

pende económicamente de ellos. La estabilidad e independencia económica que tienen en la escuela pública les otorga autonomía frente a los padres y directivos: «No nos dejamos influir por la dirección. No estamos obligados a aprobar a un alumno. Calificamos de acuerdo al rendimiento del alumno».

Entre los motivos por los cuales enseñan en el sistema público también se menciona la vocación o el gusto por enseñar. Dicha vocación, cuando se está en el sistema público enseñando en zonas rurales o urbano-marginales, implica también vocación de servicio, vocación de «estar con la gente del pueblo» y «brindar una educación de calidad a personas que no tienen esa oportunidad».

El hecho de que los padres prácticamente no estén presentes en el proceso de formación de sus hijos constituye un reto para los docentes de la escuela pública: «No apoyan, no acompañan, no supervisan, mientras que en la escuela privada son más comunicativos y se preocupan mucho más». Esta situación demanda de los docentes poner más empeño y atención en el proceso de aprendizaje de los alumnos. Un profesor explica que todo esto se debe a la pobreza y la inmensa carga laboral que tienen los padres. En muchos casos incluso los propios estudiantes tienen que salir a trabajar y no disponen de tiempo para los estudios.

Ahora bien, ciertamente —para los docentes— es preferible que los padres estén presentes, pero únicamente para acompañar y supervisar a sus hijos, mas no para supervisar la labor docente. Son pocos los docentes que se muestran afables a la idea de una mayor participación de los padres tal como se da en la escuela privada. Ahí «los padres son petulantés y controlan lo mínimo». Esta es otra de las razones por las cuales ellos prefieren trabajar en la escuela pública antes que en la privada.

Finalmente, existe un grupo de docentes que eligió el magisterio —y el sistema público en especial— como refugio, es decir, «porque no quedaba otra opción» y porque sus familiares le decían: «Aunque sea estudia para profesor». Hemos podido constatar que estos casos son más frecuentes en las zonas urbano-marginales. En un caso, el entrevistado eligió la docencia porque vio frustrada su carrera de músico; en otro, la eligió porque cuando estudiaba derecho en Lima sintió que lo excluían y, en un tercer caso, el entrevistado

eligió la docencia como alternativa a otra carrera en la que descubrió que había mucha corrupción.

3.2.2. Evaluaciones para acceder a la carrera pública magisterial

La mayoría —a pesar de que solo algunos pocos están en la carrera— considera que las evaluaciones para acceder a ella son positivas y necesarias por dos motivos: *a)* motivan la competencia y eso contribuye a que los docentes se actualicen y mejoren su nivel profesional; y *b)* permiten que se obtenga reconocimiento ya que se gana más y se puede ascender.

Otros motivos mencionados, aunque de forma aislada, son el hecho de que si uno está dentro de la carrera puede acceder a capacitaciones y existe además la necesidad de que haya un seguimiento de la labor docente. Las evaluaciones permiten que el Ministerio de Educación diagnostique las debilidades y fortalezas del personal con el fin de hacer mejoras.

Si bien la opinión mayoritaria es favorable a la realización de evaluaciones, la mayoría también cree que es necesario que se realicen ciertos cambios en el sistema de evaluación. Muchos de los entrevistados se quejan de la corrupción. Para ellos las evaluaciones no tienen efecto y no se respetan porque hay quienes gozan de influencias que les permiten acceder a los puestos. En contra de lo que establece la ley, algunos funcionarios favorecen a ciertas personas porque estas les pagan, porque existe alguna filiación política o por algún otro tipo de afinidades.

Otra de las críticas es que hasta ahora las evaluaciones «solo toman en cuenta lo cognitivo y no el desenvolvimiento de los maestros en el aula». Las evaluaciones deben ser presenciales. También sugieren que los evalúen y que como parte de la evaluación se tengan en cuenta los logros de aprendizaje obtenidos por sus alumnos.

Por otra parte, también se critica el hecho de que los exámenes sean iguales para todos. Por el contrario, las evaluaciones deberían elaborarse tomando en cuenta la especialidad de cada maestro y el grado en el que enseñan. Además, la mayoría se muestra en contra de que el Ministerio de Educación condicione el acceso a las capa-

citaciones dando preferencia únicamente a los que están dentro de la carrera pública.

Pese a todo, es importante recalcar que la mayoría está convencida de que las evaluaciones por parte del Estado son necesarias. Sin embargo, ante el hipotético caso de que también haya evaluaciones por parte de la sociedad, la mayoría se mostró en desacuerdo bajo el argumento de que es al Estado y a las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) a quienes corresponde evaluar y supervisar con sus equipos especializados; a la sociedad solo le correspondería opinar.

3.3. LA DOCENCIA COMO UN SERVICIO A LA CIUDADANÍA

3.3.1. La función del docente

La mayoría coincide en que la función principal del docente es guiar y orientar a los alumnos en el proceso de aprendizaje. El docente no puede imponer sus ideas. Antes bien, los docentes deben escuchar y tomar en cuenta los saberes de los alumnos, así como motivar la reflexión sobre aquello que aprenden. En ese sentido, podemos decir que existe el consenso de que los estudiantes deben participar activamente en el proceso de aprendizaje.

Asumiendo que el proceso de aprendizaje se da de forma participativa, surge, no obstante, la pregunta de qué es lo que se aprende en dicho proceso y para qué. Por lo menos, la mitad de los entrevistados cree que en el proceso de aprendizaje básicamente se adquieren conocimientos, entre ellos también los conocimientos que son útiles para la vida comunitaria, como son los derechos y las instituciones.

La otra mitad, en cambio, ve el aprendizaje como parte del crecimiento personal en el que se actualizan distintas dimensiones de la persona, además de la cognitiva. Desde este punto de vista, el docente «debe preparar a los alumnos para solucionar problemas, para que enfrenen la vida no solo con conocimientos, sino con actitud, valor, carácter, etcétera. No solo se trata de conocimiento». De esta forma, si se trata de aprender los derechos y las instituciones, no solo vale la pena conocerlos, sino también ponerlos en práctica en el propio colegio de manera que, así, el aprendizaje sea más integral y tenga mayor impacto en la vida cotidiana.

Entonces, para la mayoría de docentes queda claro que el proceso de aprendizaje debe darse de forma participativa. Algunos creen que en este proceso se adquieren conocimientos; otros, en cambio, creen que, además de conocimientos, se aprenden valores, habilidades, etcétera que ayudan a enfrentar la vida. De cualquier forma, promover la participación de los alumnos en el proceso de aprendizaje constituye en sí mismo un hecho acorde con principios y valores democráticos puesto que, de alguna forma, presupone que todos son dignos de decir algo y todos tienen el derecho de expresar lo que piensan.

3.3.2. El compromiso del docente

La mayoría de los entrevistados piensa que su compromiso es formar personas de la mejor forma posible. Sin embargo, no hay una noción clara de qué tipo de personas se quiere formar y con qué fin. Cuando se les pregunta qué tipo de personas quieren formar, se limitan a decir que lo que buscan son personas excelentes y que sean de bien.

Pero ¿ante quién o quiénes asumen su compromiso? Los docentes se sienten comprometidos sobre todo ante los padres, la sociedad y los ámbitos de supervisión institucional como la dirección, la subdirección y las UGEL. En ese sentido, hacer un buen trabajo en la formación de las personas depende de alguna forma de la demanda de estos actores, su presencia, sus exigencias, las visiones de ciudadanía que tengan y que de alguna forma esperan se exprese en la formación de los niños y adolescentes.

Para los fines de esta investigación, interesa saber qué es lo que piensan los docentes sobre los padres por ser estos los usuarios del servicio que brindan y, por tanto, sus pares en la relación contractual que establecen para formar a sus hijos. Más adelante veremos cuál es el compromiso particular que los docentes sienten que tienen con los padres. Por el momento solo diremos que para los docentes y funcionarios del sistema educativo, los padres tienen derecho a pedir cuentas y a estar pendientes de los resultados que los docentes alcanzan en el proceso de aprendizaje de sus hijos.

Sin embargo, son pocos los padres que tienen tiempo para hacer dicho seguimiento: «En este colegio casi el 80% de padres son comerciantes, se ocupan de sus negocios y no estimulan ni valoran la educación de sus hijos». En la mayoría de los casos, los padres muestran preocupación solo al final del año, cuando ven las calificaciones y se dan cuenta de que sus hijos están en riesgo de repetir el año escolar. En ese momento se acercan a conversar con el profesor para ver qué se puede hacer, pero ya es demasiado tarde.

Sin duda, en la mayoría de los colegios públicos investigados, la ausencia de los padres es una constante. Pero ¿hasta qué punto los docentes estarían dispuestos a tolerar la presencia y participación de los padres de familia? Según los casos investigados, hemos constatado cierto recelo por parte de los docentes frente a la posibilidad de que los padres asuman mayor protagonismo en la supervisión. Algunos incluso piensan que hay cierto «exceso» en el otorgamiento de facultades a los padres por parte del Estado: «El Estado les ha dado mucha libertad a los papás para que observen y controlen».

Los docentes reconocen que los padres tienen el derecho de supervisar y ellos el deber de rendir cuentas, pero no dejan de mostrar recelo, fastidio y algo de intolerancia frente a la posibilidad de que los padres controlen, supervisen y, de alguna forma, les quiten la autonomía que supuestamente tienen en las escuelas públicas y que pierden cuando enseñan en las escuelas privadas, donde sienten que existe un ambiente de presión que los obliga a capacitarse, trabajar más horas y tener mayor dedicación.

Pero, entonces, si lo ideal es trabajar sin presión externa, sería interesante observar qué hacen los docentes voluntariamente para alcanzar la excelencia en su trabajo sin la necesidad de presión, qué hacen para optimizar el plan curricular, qué ofertas dan a la comunidad —al margen de los mandatos institucionales— que revelen dedicación y voluntad de servicio.

Según lo recogido en las entrevistas, los docentes se plantean como meta cumplir con la programación institucional, no más. Ciertamente, el cumplimiento de la programación requiere una dedicación especial, pero no necesariamente garantiza que los docentes cumplan con su compromiso de «formar personas de la me-

por forma posible». Solo el 10% de los entrevistados declaró haber realizado actividades extracurriculares para optimizar su trabajo:

- «Trabajo la parte catequética *ad honorem*. También hago proyectos interdisciplinarios».
- «Puedo ayudar en la solución de problemas en casa o a mejorar la situación amical familiar».
- «Realizo concursos gastronómicos en Fiestas Patrias con el fin de formar la identidad y el patriotismo».
- «A principio de año me trazo como objetivo mejorar y no cometer los mismos errores».

La mayoría se inclina por cumplir una rutina ya establecida por el Ministerio de Educación y con las reuniones de planificación con los docentes: «Hay una programación que está dada por el ministerio. La programación es anual. Los profesores mensualmente también se reúnen para trazar algunas líneas. Y luego el diario de clase».

3.4. RELACIÓN CON LOS USUARIOS DEL SERVICIO

Entendida la democracia no solo como organización política, sino también como sistema de relaciones horizontales, la relación contractual entre funcionarios y padres de familia debería partir del reconocimiento claro de los fines de dicha relación y los mecanismos de control y rendición de cuentas que se pueden usar para vigilar que los fines se cumplan.

Sin embargo, en la práctica, existen diversos factores que impiden el desarrollo de una relación horizontal entre padres y docentes. Uno de esos factores es la descalificación que se hace de los padres de familia. La descalificación se da porque los padres no están presentes en el proceso de aprendizaje de sus hijos, solo aparecen para quejarse cuando sus hijos han salido desaprobados; la Asociación de Padres de Familia (APAFA) suele usarse para sacar provecho económico; las personas que conforman las APAFA suelen ser ineficientes en el ejercicio de sus funciones. Por todas estas razones, los docentes creen que los padres no tienen capacidades ni

solvencia moral para supervisarlos o controlarlos. No obstante, el Estado y la cultura democrática les siguen dando facultades para controlar y supervisar, cuando —según los entrevistados— no existen las condiciones para que los padres lo hagan.

La mirada de los docentes hacia los padres de familia a veces no solo es descalificadora, sino también paternalista: «Hay que ayudarlos, son ignorantes; no tienen capacidades suficientes». Por eso, incluso, algunos docentes creen que los funcionarios del sistema educativo deberían encargarse de las funciones de la APAFA.

3.4.1. El rol de los padres según los docentes

Según los docentes, los padres deben acompañar, apoyar y vigilar el proceso de aprendizaje de sus hijos; además, se espera que cubran las necesidades básicas de estos, especialmente las de alimentación, vestido y materiales para la escuela. Solo en casos contados se hizo referencia al derecho que tienen los padres de supervisar el desempeño docente.

Según los docentes, los padres tiene principalmente tres roles:

- Brindar apoyo y acompañamiento a sus hijos en el proceso de aprendizaje. Se menciona, por ejemplo, la importancia de que estén presentes cuando sus hijos realizan sus tareas y de que conversen con ellos sobre lo que van sintiendo en el proceso.
- Vigilar y supervisar el desempeño de sus hijos. Se menciona, por ejemplo, la necesidad de que supervisen el cumplimiento de las tareas y vigilen su conducta.
- Excepcionalmente se hace referencia a la necesidad de que los padres supervisen el trabajo docente.

Sin embargo, como se ha señalado, los padres no suelen estar presentes para apoyar, acompañar, vigilar y supervisar a sus hijos. Solo vienen al final del año para ver si estos han aprobado: «El 80% descuida su tarea. Solo a fin de año vienen cuando ya no hay nada que hacer. Lo ideal sería que estuvieran pendientes de sus hijos complementando el trabajo del docente. La mayoría trabaja en el campo y en el comercio ambulatorio». «El problema es que los pa-

dres no ejercen su rol porque están en el campo, en los viñedos. A las reuniones solo viene el 25% o 30%».

La ausencia de los padres —según los entrevistados— hace difícil el trabajo con los alumnos y muchas veces deriva en problemas de pandillaje.

3.4.2. Las Asociaciones de Padres de Familia (APAFA)

Para los docentes y funcionarios del sistema educativo, la APAFA es una institución ineficiente y sin solvencia moral. Las personas que la conforman casi siempre están envueltas en problemas de corrupción y no cuentan con capacidades suficientes para ejercer sus funciones. Por eso, la mayoría cree que el Estado y la democracia no han hecho bien en otorgarles tantas facultades. En un colegio de la zona urbano-marginal, algunos docentes incluso llegan a lamentar que no se las pueda intervenir o desaparecer.

En ese sentido, la APAFA es «un mal necesario» ya que es una institución reconocida legalmente y que, por tanto, debe existir, pero que no funciona porque «sus miembros no están bien preparados para realizar las funciones que se les encomienda». Se les ha otorgado muchas facultades, pero no tienen la capacidad ni la solvencia moral para ejercerlas.

Es recurrente la afirmación de que para los padres la APAFA es un botín, puesto que recauda fondos que luego son usurpados por sus miembros. Eso explica por qué sus miembros se aferran al cargo y buscan ser reelegidos una y otra vez. De hecho, muchos de ellos actualmente se encuentran en juicio por actos de corrupción. Algunos entrevistados creen que una alternativa para solucionar este problema sería que los funcionarios, especialmente los directores, también tomen parte en la administración de los fondos.

De las APAFA no solo se espera que no sean corruptas, sino también que sepan trabajar de forma coordinada con la dirección, que mantengan y mejoren los servicios del colegio, que trabajen de forma planificada, etcétera. Pero las APAFA no saben cómo responder a estos requerimientos porque no tienen capacidades suficientes para hacerlo.

Además, así como se espera que realicen determinadas acciones, también se espera que no realicen otras, como fiscalizar a los profesores: «Se les ha dado muchas facilidades para que puedan exigir lo que no deben: se informan mal y exigen sacar a los profesores».

Uno de los entrevistados propone su desaparición, que los docentes reemplacen a los padres en las funciones que realizan las APAFA o que, por lo menos, «sus miembros sean profesionales con integridad moral». Otro entrevistado lamenta que la institución no pueda ser intervenida dado que es una institución civil.

3.4.3. Otros espacios en los que los padres participan

Existen diversos espacios en los que los padres participan: espacios de coordinación, supervisión, asesoría y acompañamiento, celebración, etcétera, pero el elemento común en todos estos espacios es el ausentismo, sobre todo en las zonas rurales y urbano-marginales.

Estos son algunos de los espacios a los que se hace referencia con mayor frecuencia:

- *Escuelas de padres.* Generalmente son organizadas por los tutores, las APAFA y psicólogos contratados. En ellas se tratan problemas que previamente han sido identificados como relevantes para la comunidad escolar. Por ejemplo, la paternidad responsable, problemas de empleo, madres solteras, etcétera.
- *La Asociación de Padres de Familia (APAFA).* Según la ley de las APAFA, este organismo canaliza institucionalmente el derecho de los padres de familia de participar en el proceso educativo de sus hijos.
- *El Consejo Educativo Institucional (CONEI).* El CONEI promueve la participación real y efectiva de los actores educativos en la gestión de la institución.
- *Reuniones con tutores.* Se realizan por lo menos cuatro veces al mes y sirven para que los docentes informen sobre los avances académicos y la conducta de los estudiantes.
- *Actividades extracurriculares.* Se trata de ceremonias conmemorativas, espacios recreativos, fechas cívicas, celebraciones por el día del padre o la madre, etcétera.

3.4.4. Compromiso con los padres de familia

Los docentes consideran que el compromiso con los padres de familia consiste, principalmente, en hacer un buen trabajo con sus hijos y rendir cuentas de ello. En segundo plano, también se sienten comprometidos a brindar asesoría y acompañamiento cuando los padres lo requieran. Esto último lo consideran más un servicio que una obligación.

Ante la pregunta de si se sienten comprometidos con los padres, un número considerable de docentes se sienten sorprendidos. Para uno de los entrevistados, esta idea no solo resulta extraña sino incluso absurda, en tanto que «son los padres los que se comprometen con nosotros. Si por *a* o *b* no cumple, se retira a su hijo». Sin embargo, la opinión de la mayoría es que tienen el compromiso de cumplir sus funciones pedagógicas lo mejor posible para garantizar la buena formación de sus hijos. Además, también tienen el compromiso de rendir cuentas a los profesores sobre los resultados de su trabajo. Esto último, no obstante, es tarea sobre todo del tutor, quien se reúne por lo menos cuatro veces al año con los padres de familia. Según los entrevistados, la tutoría implica mucha responsabilidad, razón por la cual «los profesores se niegan a coger tutoría».

Además del compromiso de hacer un buen trabajo y dar cuenta de ello, también se menciona —aunque con menos frecuencia— el compromiso de apoyar y orientar a los padres en la solución de problemas de convivencia: «Puedo ayudar en la solución de problemas en casa o a mejorar la situación amical familiar». Dicho apoyo, bien intencionado, sin embargo, paradójicamente en un caso revela desprecio o subestimación: «Hay papás que son ignorantes y hay que hacerles ver la realidad o aconsejarlos por sus hijos». Este tipo de apoyo, dicho sea de paso, está de alguna manera institucionalizado en las Escuelas para Padres.

3.4.5. Reuniones con los padres de familia

Los docentes se reúnen con los padres de familia por lo menos cuatro veces al año para informar sobre el rendimiento académico y la conducta de sus hijos; también para coordinar la realización

de eventos o actividades extracurriculares. Las reuniones suelen ser convocadas por los tutores con la supervisión de la subdirección. Los entrevistados insisten en que se reúnen con los padres muchas más veces de lo que estipula el reglamento, y que lo hacen por iniciativa propia y teniendo en cuenta las necesidades de sus alumnos.

Algunos profesores que no son tutores también están presentes en las reuniones y lo hacen voluntariamente. Otros profesores, en cambio, prefieren evitar ser tutores o ir a las reuniones porque sienten que implica mucha responsabilidad.

Según los entrevistados, existe un número importante de padres de familia que no asisten a estas reuniones pese a ser indispensables para estar informado sobre el proceso de formación de sus hijos. El ausentismo es más común en zonas rurales y urbano-marginales. El problema es tan dramático que a veces los profesores ya no convocan a reuniones, pues saben que los padres no asistirán.

En algunos casos, las reuniones son algo más que informativas y sirven para dialogar con los padres sobre ciertos problemas que afectan a los alumnos o a las familias: «De estos problemas se habla mejor al término de las reuniones». Hay colegios que cuentan con una psicóloga o psicólogo que dedica su tiempo especialmente a escuchar los problemas de padres e hijos. Una de estas psicólogas señaló que hace visitas domiciliarias y/o aprovecha las reuniones de entrega de libretas para hablar con los padres. Esta psicóloga es responsable de la realización de las Escuelas para Padres. En estas se tratan diferentes temas, los cuales se eligen según los problemas que se presenten en cada salón (alcoholismo, pandillaje, embarazos en la adolescencia, bajo rendimiento). La idea —dice— es que padres e hijos incorporen o mejoren el valor de la responsabilidad en ellos.

Hay ocasiones en la que los directores o subdirectores también se reúnen con los padres. Estas reuniones suelen ser solicitadas por los padres cuando tienen alguna queja sobre un profesor. Sin embargo, los funcionarios no siempre tienen mejor disposición para escuchar: «A veces, por el trato a los alumnos o cuando hay juveniles muy sobreprotegidas, se quejan y uno luego tiene que sugerir al profesor que cambie su metodología».

3.4.6. Dificultades y desacuerdos con los padres

Por lo general, los entrevistados dicen no tener dificultades con los padres porque la mayor parte del tiempo estos están ausentes. De cualquier forma, el ausentismo en sí mismo representa una dificultad para muchos porque no permite que los docentes coordinen con los padres las acciones que se requieren para optimizar la formación de sus hijos.

Los padres solo se presentan cuando sus hijos ya han sido desaprobadados. Algunos padres se acercan para quejarse; otros para ver si es posible que los evalúen. «Solo vienen al final del año para reclamar sobre resultados. No entienden que ya los registros están hechos y que ya es demasiado tarde». Para algunos entrevistados esta situación —además de ser común— es algo normal, algo que acontece y que hay que tratar con el diálogo. En la mayoría de casos —dicen— basta con una explicación.

En algunos casos, los padres acuden a la dirección o a la defensoría del niño para que los ayuden e intercedan por sus hijos. Un entrevistado narró un caso en el que el padre llamó al defensor —uno de los profesores del propio colegio— y «este trató de intimidar al docente sobre el cual recaía la queja diciéndole que el asunto podía ser elevado a la UGEL. El docente se sintió amenazado y tuvo que ceder». Al margen de si el padre tenía, o no, razón en su reclamo, lo interesante de este caso es que muestra cómo los padres de familia se han empoderado en la defensa de sus derechos o los de sus hijos y cómo para los docentes resulta molesto que hayan adquirido conocimientos y habilidades para hacerlo.

Según los entrevistados, los padres pueden llegar a excederse. A los docentes les molesta que intenten desautorizarlos, que hagan escándalos y que vengan con «mala actitud». Los entrevistados insisten en que cuando vienen a quejarse por las notas los escuchan e intentan aclararles la situación, pero a veces los padres no entienden o, en todo caso, se cierran e intentan imponer su posición: «La señora era problemática. Tenía antecedentes en sindicatos. Vino a gritonear a varias profesoras. Fue una cosa aislada. Vino a hacer escándalo. Después se fue, no volvió».

En esta entrevista, además, el docente hace referencia a la procedencia rural de los padres como un factor que podría explicar la

razón por la cual no entienden y son revoltosos. Esta entrevista es particularmente importante por dos razones: demuestra que los padres que tienen experiencia en el uso de las instituciones (como la sindical, por ejemplo) representan una amenaza, y que difícilmente se puede establecer una relación horizontal si persiste el prejuicio de que los padres no entienden porque son rurales.

Algunos mecanismos de control usados por los docentes para imponer su punto de vista:

- Cuando en una reunión un padre de familia discrepa con el profesor, este intenta neutralizarlo diciéndole que hablarán personalmente del tema al término de la reunión.
- Cuando un padre viene a quejarse por una nota desaprobativa, el profesor saca el registro y le dice que si la nota está colocada en este, entonces no hay nada que hacer.
- Cuando en una reunión un padre se opone a la decisión del profesor y de la mayoría de asistentes, el profesor expresa que es antidemocrático oponerse a lo que piensa la mayoría.

3.5. VISIONES SOBRE LA DEMOCRACIA

3.5.1. Concepción de la democracia

La mayoría de los entrevistados cree que la democracia tiene que ver especialmente con la participación, pero que esta es limitada y solo se efectúa cuando se realizan procesos electorales. La mayor parte del tiempo solo algunas personas tienen acceso efectivo a todos los derechos. En ese sentido, la mayoría de docentes considera que debe ampliarse la participación promoviendo la igualdad. Se insiste especialmente en la igualdad de oportunidades para desarrollarse económicamente, para expresarse y ser escuchado, para participar en la vida política y para fiscalizar.

Algunos recalcan que los grupos que más poder tienen son los que más provecho sacan del sistema sin que se dé efectivamente la supuesta democracia. Pese a todo, la mayoría de los entrevistados tienen una opinión favorable de la democracia, al menos en lo que respecta a su carácter ideal. La impresión que tienen es que la

democracia en el Perú todavía es incipiente: «aún no está funcionando» o «recién se está construyendo» y hay aspectos que deben corregirse, como la corrupción y la exclusión.

Sobre todo en la zona rural y urbano-marginal se insiste en la necesidad de más igualdad. Lo ideal sería tener un Estado que promueva la igualdad, pero que al mismo tiempo respete la libertad y los derechos de todas las personas. De forma aislada también se menciona la necesidad de que se respeten todas las culturas, que haya un Estado adecuado a la realidad de cada lugar, que sea más transparente, más eficiente, que promueva la meritocracia y que sea menos asistencialista.

Hay un grupo de entrevistados que tiene una visión escéptica de la democracia. Para ellos la democracia es un ideal utópico puesto que en la realidad siempre habrá poderes fácticos que manipulen la información y el acceso al poder. «La democracia está hecha a la medida de los intereses de ciertos grupos». Además, algunos entrevistados, por lo menos el 10%, cree que el pragmatismo autoritario constituye una opción legítima.

«El Estado debe respetar las ideas de la gente, pero también plantear soluciones. El gobierno de Fujimori no fue tan malo. Se necesitaba un gobierno así, autoritario, para acabar con el terrorismo. Tuvieron que morir inocentes para ganar la batalla».

«La participación es innecesaria. En democracia no hay resultados rápidos y muchas veces hay decisiones que hay que tomar sin estar consultando».

«Ser democrático no conduce a nada, ¿qué se saca con ser democrático?»

3.5.2. El rol del docente en la consolidación de la democracia

Existen dos posiciones claramente diferenciadas respecto al rol del docente para la consolidación de la democracia:

- El docente debe explicar el sentido de la democracia y promover su aplicación motivando la participación en distintos espacios de la vida cotidiana como el aula o la implementación de munici-

pios escolares y fiscalías escolares. En estos espacios, el docente debe promover la reflexión y la libre opinión, así como la escucha y el respeto al otro cuando este defiende su posición. Se incide en formar en actitudes y no solo en el aspecto cognitivo.

- El docente debe promover el respeto y el deber, así como la preservación de ciertos valores o nociones del bien. Desde esta perspectiva, la democracia no necesariamente consiste en la promoción de la participación, sino en la promoción de ciertas visiones o interpretaciones del «deber ser». Esto, finalmente, deriva en ciertas muestras de intolerancia: «A los no creyentes (los exonerados) les pido que participen en la interpretación de la escritura bíblica. No entiendo para qué los matriculan aquí, en un colegio que lleva como nombre Nuestra Señora de Guadalupe».

3.6. La visión de jueces y fiscales

3.6.1. La relación entre el Estado y la sociedad

Esta dimensión intenta identificar, en opinión de los entrevistados, de qué manera se conecta el Estado con la sociedad. Reviste especial importancia, pues los propios entrevistados como funcionarios del Poder Judicial forman parte del aparato estatal. Con el objetivo de determinar cómo se conecta el Estado con la sociedad se plantearon tres preguntas:

a) Principal función del Estado

Las respuestas más recurrentes están orientadas al rol protector del Estado. Este es un Estado cuya finalidad es proteger, garantizar y asegurar los derechos y libertades de sus ciudadanos. Fueron nueve (9) los entrevistados que dieron este tipo de respuesta.

Un segundo grupo de respuestas denota una percepción del Estado como el encargado de brindar servicios a sus ciudadanos, procurar cubrir sus necesidades y resolver sus problemas en términos amplios. Fueron ocho (8) respuestas en este sentido.

Se puede concluir que ambos tipos de respuestas (17 en total) identifican al Estado con un rol paternalista y protector.

Un tercer grupo ve al Estado como un ente que ordena la vida de los ciudadanos, que garantiza el orden, organiza a la sociedad y establece las normas de convivencia. Fueron cinco (5) respuestas en este sentido.

Un grupo menor (2 entrevistados) se refirió al Estado como el llamado a administrar adecuadamente los bienes.

Otras respuestas (4) fueron muy generales y formales. Entre ellas se mencionó como principal función del Estado gobernar, proteger los intereses nacionales, ejercer los poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial).

b) El Estado y las protestas

Diálogo

Las respuestas orientadas a buscar el diálogo o generar canales de comunicación con la población fueron mayoritarias (10). Entre ellas podemos diferenciar los siguientes grupos:

- Aquellas que simplemente proponen el diálogo sin definir cuál debe ser su resultado. No identifican si la importancia radica en generar resultados (y cuáles deberían ser estos) o si es suficiente llevar a cabo el diálogo aunque este no genere consensos o acuerdos (5 respuestas).
- Dos (2) respuestas de este grupo señalan que el diálogo está orientado únicamente a informar sobre las bondades de las propuestas del Estado o las razones por las cuales no se puede acceder a lo que la población reclama.
- Dos (2) respuestas señalan el consenso como la finalidad del diálogo, sin embargo, una de ellas precisa que no en todos los casos.
- Una (1) respuesta se orienta a que el diálogo genere negociación (puede ser entendido para llegar a consenso con concesiones mutuas).
- De estas diez (10) respuestas, dos (2) señalan, adicionalmente, que el diálogo es una herramienta para la identificación de las causas del conflicto.

Solo escuchar

Dos (2) de las respuestas señalaron que frente a estas situaciones el Estado debe escuchar los reclamos, esta orientación podría ser unida a la del diálogo. Sin embargo, estas dos (2) solo proponen escuchar para tener elementos de análisis y llegar a soluciones objetivas. Una de las diferencias con las respuestas orientadas al diálogo es que la alternativa de escuchar se percibe más lejana. Es decir, uno puede escuchar sin necesidad de entablar diálogos, sino con el solo objetivo de recibir información y procesar la que considere pertinente. Se orientan a analizar y estudiar técnicamente el problema para plantear soluciones. Una (1) de ellas destaca la importancia de educar, pues sostiene que la ignorancia genera un círculo vicioso de conflictos

Orientadas a la identificación de causas

Las respuestas orientadas a la identificación de causas son seis (6). La mayor parte señala que el objetivo de descubrir las causas sería resolver el problema. Sin embargo, también encontramos una (1) respuesta que ve en la identificación y estudio de causas la base para diseñar una política de prevención. Una (1) de las respuestas solo señala que se debe ahondar en las causas pero no precisa con qué fin prioritario.

Orientadas a la prevención

Son cuatro (4) las respuestas que plantean el tema de prevención como el prioritario ante una situación de conflicto. De ellas podemos rescatar que es un tema adicional a la solución del propio conflicto y no una reacción al conflicto una vez desatado.

c) El Estado y la reforma del sistema

Al plantear este tema se busca observar la importancia que los operadores de justicia le daban a una propuesta consensuada, que tuvo participación amplia con presencia no solo del Estado sino también de la sociedad civil.

Veinte (20) respuestas señalaron que debe aplicarse la propuesta. Ocho (8) de ellas plantean una aplicación progresiva, en lo pertinente, en lo más conveniente. Es decir, plantean una aplicación selectiva de la propuesta, algunas de ellas plantean su previa revisión.

Las diez (10) que señalan que debería aplicarse en su totalidad indican como principal razón el hecho de ser una buena propuesta; sin embargo, solo una (1) afirma que la importancia de la Comisión Especial de Estudio del Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS) radica en su carácter consensuado.

Por otro lado, tres (3) respuestas señalan que debe implementarse un cambio radical que no contiene la CERIAJUS, pues esta es más bien conservadora. Algunos de los comentarios en este sentido refieren que la CERIAJUS plantea cambios que inciden solo en lo económico y que se requiere una modificación mayor, que es necesario implementar toda una política.

Otras cuatro (4) respuestas plantean de manera primordial la necesidad de analizar la propuesta y revisar si esta es compatible con las normas del Poder Judicial y el Ministerio Público. Precisa la necesidad de escuchar la voz del Poder Judicial con mayor fuerza y analizar si esas propuestas corresponden a los cambios que realmente se necesitan hacer. Por otro lado, una (1) de las respuestas señala que lo establecido en la CERIAJUS no se debe tomar como un documento que establece prioridades, pues previamente para cambiar la administración de justicia y mejorarla se necesita implementar cambios estructurales que no están contemplados en dicho documento (señala como ejemplo de problema estructural la delegación de funciones que los jueces se ven obligados a hacer, lo que trae como consecuencia que casi ningún juez haga sus sentencias, lo que debería cambiar).

Las últimas tres (3) respuestas no entran en las categorías previas. Una de ellas (1) señala que el Poder Judicial debe escuchar, buscar equilibrio y finalmente imponer su autoridad. Las otras dos (2) nos son claras, solo se refieren a que se debe invertir en mejoras y capacitación, y que ya se han implementado cambios positivos de la CERIAJUS como el Nuevo Código Procesal Penal.

3.7. VISIONES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Esta dimensión tiene como objetivo identificar la autopercepción de los operadores de justicia como funcionarios públicos, las motivaciones que los llevaron a optar por un puesto en el Estado (en el sector justicia específicamente) y su actitud respecto a las cargas y responsabilidades que trae consigo el ser funcionario público.

a) ¿Qué define a un funcionario del Estado como público?

Las respuestas orientadas a que el elemento característico es que *brinda servicios* a la población fueron trece (13). De ellas es importante destacar algunos comentarios complementarios que se observaron en este primer grupo de respuestas.

Dos (2) de ellas señalaron que este servicio debe ser brindado con ética y moral. Una (1) persona trae a colación que, además del servicio que brindan, los caracteriza la autoridad que tienen. Otra persona (1) de este mismo grupo destaca, adicionalmente, un elemento meramente formal que es el nombramiento por concurso. Por otro lado, dos (2) respuestas mencionan que el destinatario del servicio que brindan es principalmente el Estado y, como consecuencia o en segundo lugar, la ciudadanía.

En un segundo grupo conformado por siete (7) respuestas se destacaron algunas cualidades que deben caracterizar a los funcionarios públicos, entre ellas la imparcialidad, autoridad moral, honradez, trabajo, capacidades. Solo una (1) persona destacó la vocación de servicio.

Un tercer grupo de cuatro (4) respuestas colocan como característica fundamental del funcionario público la autoridad de la que están investidos, de esta manera señalan que ejercen poder y pueden decidir.

Las últimas tres (3) respuestas tuvieron orientaciones diversas, una (1) de ellas se limitó a señalar que la definición se encontraba en la Constitución, otra (1) señaló que lo caracteriza la función que desempeña a favor de la comunidad y una (1) tercera por la responsabilidad que el cargo les da.

b) ¿Por qué dedicarse a la carrera judicial-fiscal?

Doce (12) de los entrevistados señalaron que decidieron ser operadores de justicia por vocación. Un dato que nos parece importante destacar es que de este universo, siete (7) pertenecían a la especialidad de familia (de los once (11) entrevistados por dicha especialidad).

Cinco (5) entrevistados señalaron que su llegada a dicho puesto se debió a cuestiones accidentales, porque se presentó la oportunidad, les ofrecieron postular, etcétera. De ellos, dos (2) precisaron que incluso eran contrarios a dicha carrera. Otro (1) entrevistado precisó que lo económico fue un factor que considerar y uno (1) más que al ser invitado no le pareció un concurso difícil.

En otro grupo podemos ubicar a once (11) entrevistados que entran a la carrera con el objetivo de plantear cambios y mejorar el servicio. De ellos, siete (7) señalaron que su decisión de ingresar a la carrera judicial se concretó al haber sido testigos del mal servicio que se brindaba, es decir, por indignación, por las injusticias de las que fueron testigos al ser abogados de parte. Los cuatro (4) restantes señalaron que como abogados tenían ciertas limitaciones para hacer cambios y procurar mejorar el servicio, y que sentían que desde dentro podían plantear mejoras o hacer un mejor trabajo.

c) Opinión sobre las evaluaciones

Lo primero que se debe señalar es que todos (menos uno (1) que se opone porque las percibe como injustas) calificaron como necesarias las evaluaciones, sin embargo, solo cuatro (4) emitieron una apreciación acrítica acerca de estas.

Cinco (5) entrevistados señalaron que son importantes pero que no deberían enfocarse solo en lo académico, sino en analizar si los postulantes tienen vocación para ejercer el cargo, las motivaciones, el compromiso. Señala uno (1) de ellos que los conocimientos se adquieren, pero la ética no, por eso la importancia de ese análisis, eso aseguraría un mejor servicio.

La mayor parte de entrevistados, trece (13), señalaron que las evaluaciones que se realizan no son idóneas. En su mayoría afirmaron que se daba mucha relevancia a los conocimientos, y al uso

de la memoria. Algunas de las críticas se orientaron a la falta de especialidad en la carrera y a la ausencia de calificación de las especialidades en estos exámenes. Otras señalaron que no se evalúa la capacidad de razonamiento de los postulantes ni su capacidad de redacción. Otras críticas se dirigieron al peso que se les otorga a los certificados, los cuales muchas veces se venden o fabrican y no demuestran las capacidades del magistrado. Sobre la calificación psicológica, uno (1) de ellos señaló que esta no tenía criterios claros, que se calificaban temas reservados, muy personales y que no eran relevantes para el desempeño de la función. Dos (2) agregaron que las evaluaciones, tal y como se plantean hoy, permiten que entre gente no idónea.

Otras dos (2) respuestas señalaron claramente que las calificaciones eran necesarias pero que no estaban de acuerdo con los procesos de ratificaciones, pues se forma un cuello de botella y debería solo expulsarse a los jueces por faltas graves.

Una atingencia importante en este punto es que varios entrevistados se refirieron a los procesos de ratificación, pues en ese momento muchos atravesaban por dicho proceso. Ninguno de los que abordó el tema se mostró a favor, señalaron que las ratificaciones no eran idóneas, pues no se calificaba el real desenvolvimiento de los jueces. Ello debido a que, por ejemplo, no se seleccionaban las resoluciones que se iban a analizar al azar sino que los propios jueces bajo proceso de ratificación escogían sus sentencias (las mejores). Además mencionaron que todo el trabajo de armar el expediente por analizar debía ser hecho por los propios operadores de justicia, lo que los distraía de su función principal. También señalaron que luego de esa calificación había siete años de «impunidad» en los que los jueces podían desempeñarse como quisieran y no había ningún control desde la propia institución.

Las cuatro (4) respuestas restantes pueden calificarse como «otros». Una (1) de ellas señala que los exámenes no están estandarizados, otra (1) que las preguntas son ambiguas y confunden, otra (1) por el contrario cree que deben ser más exigentes tanto en el tema psicológico como de conocimientos, y una (1) última señala que deben ser más amplias y constantes, pues son muy espaciadas y así no es posible calificar el desempeño.

d) Rendición de cuentas

Se preguntó la opinión sobre la posibilidad de que la ciudadanía pida cuentas a los funcionarios de justicia. La mayoría de entrevistados aprobaron que la sociedad los evaluara (23). En lo que sí difirieron fue en la manera en la que esto debía canalizarse.

Cinco (5) respuestas señalan que este control debe hacerse poniendo a disposición de toda la ciudadanía, a través de internet, las sentencias que emitían.

Tres (3) respuestas señalaron como el canal ideal a la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA). Al respecto señalaron que dentro de su estructura había un representante de la sociedad civil y que a través de dicho organismo los usuarios pueden denunciar la mala actuación judicial. Por ello consideraron a la OCMA como el canal institucional idóneo para que la sociedad les tome cuenta sobre su rol. Dichas respuestas no propusieron una actuación directa de la sociedad ni cambios a lo existente hasta hoy.

Otras seis (6) respuestas señalaron que estaban de acuerdo con que se tome en cuenta a los miembros de la sociedad para el control de su función, pero a través de instituciones o de ciertas personas. De ellos, tres (3) lanzaron propuestas de interlocutores. Dichas propuestas fueron desde que el control se haga a través de la CERIAJUS (al parecer quien lo dijo no sabía que ya no existe la CERIAJUS), otro mencionó que el interlocutor podía ser la Defensoría del Pueblo o el Colegio de Abogados, y otro que la prensa y las organizaciones no gubernamentales (ONG) serían las instituciones a través de las cuales se debía hacer dicho control. Los tres (3) entrevistados restantes de este grupo señalaron que los que los controlaran debían ser abogados, pues conocían su trabajo. Por el contrario, la población no estaba capacitada para ello, no tenía el conocimiento para hacerlo. Uno (1) de ellos destacó la importancia de que las personas «escogidas» debían ser personas capacitadas y probas. La última (1) señaló que debería estar controlada por una junta de fuera, pero no especificó cómo sería su conformación.

Por otro lado, cuatro (4) entrevistados se orientaron a un control más directo de la población. Estas propuestas fueron desde reali-

zar un referéndum, mientras que las restantes señalaron que las personas atendidas por los jueces debían ser las que califiquen su desempeño.

Las restantes seis (6) respuestas (de las 23) no señalaron de qué manera debía hacerse ese control, pero tres (3) de ellas señalan de qué manera no debe hacerse. La primera señala que el Colegio de Abogados no es el llamado a hacer este control, pues cuando esto ocurrió en Huancayo los jueces con más faltas y hasta destituidos eran los que obtenían mejores calificaciones. Otra señala que la representación de la sociedad civil en el Consejo Nacional de la Magistratura no es respetada y por ello este no sería la vía idónea. La última respuesta, un poco menos concreta, señala que la sociedad civil debe autoevaluarse antes de evaluar al sistema de justicia.

Cuatro (4) entrevistados señalaron su desacuerdo por diversos motivos. Uno (1) de ellos indicó que siempre habrá 50% de personas atendidas descontentas; otro (1) señaló que para calificarlos los ciudadanos debían tener mejor educación, y otro (1) señaló que la ciudadanía no conoce la realidad del Poder Judicial por dentro. Una (1) última respuesta de este grupo precisó que la sociedad civil a veces representa a un sector político, por lo cual debería especificarse su conformación.

e) Jueces: ¿qué los diferencia de un árbitro?

De las dieciocho (18) respuestas recibidas (una (1) persona no contestó), cuatro (4) señalaron como la diferencia más relevante la autoridad de la figura del juez, la posibilidad de ejecutar sus sentencias de coerción, que les da su facultad jurisdiccional que deriva del Estado y por ello también están sujetos a más controles y a procesos con una estructura distinta a la de los mecanismos arbitrales.

Otras seis (6) respuestas destacaron la diferencia entre los temas que tocaban. Al respecto señalaron que el árbitro se aboca a temas más patrimoniales (temas limitados), por el contrario, los jueces tienen que resolver otro tipo de temas, penales, deben tomar en cuenta factores como la realidad social, factores extrajurídicos del conflicto que resuelven (esto último fue precisado por dos (2) entrevistados), y que no son temas acordados por las partes.

Dos (2) respuestas señalaron que la diferencia es quién los escoge, en el caso de los árbitros los escogen las partes. Un (1) entrevistado destacó que mientras que en el árbitro confían por haberlo escogido, en el juez desconfían.

Otros dos (2) resaltan la diferencia de la duración del proceso, es decir, no se centran en la figura del juez y árbitro sino en el proceso. Al respecto señalaron que mientras que en los arbitrajes el proceso es más corto, en los procesos judiciales estos son más prolongados.

El resto de respuestas no fue uniforme. Entre ellas podemos identificar una (1) que señala que el árbitro tiene posibilidad de negociación, otra (1) que destaca la distinta carga procesal que afecta a cada uno y la diferencia en el pago. Otra (1) señaló que, en el caso del juez, este imparte justicia para todos. Por último, una (1) de las respuestas no ubicó diferencias sobre todo cuando se aplica el Nuevo Código Procesal Penal.

f) Fiscales: ¿qué los diferencia del defensor de la parte civil?

Cinco (5) de las respuestas señalaron como una de las diferencias que la parte civil persigue la reparación civil, lo cual los fiscales no tienen como objetivo primordial. En estas respuestas también señalaron algunas otras diferencias. Dos (2) de ellas se refirieron al poder de coerción de los fiscales, poder que la parte civil no posee, otras dos (2) señalaron la obligatoriedad de intervención en un proceso judicial, y una (1) mencionó la imparcialidad que deben tener.

Otro grupo de respuestas (3) destacan la función del fiscal como defensor de la legalidad y la carga de la prueba, lo cual los diferencia de la parte civil. Esta definición es sumamente formal.

Las dos (2) respuestas restantes destacan la imparcialidad con la que debe actuar el fiscal y señalan que este debe ser considerado tercer coadyuvante de la parte civil.

Del universo de diez (10) entrevistas a fiscales, tres (3) señalaron que ambas partes se pueden complementar, pues tienen intereses comunes a pesar de sus diferencias.

3.8. CONCEPCIONES DEL SERVICIO BRINDADO

a) La función principal de un juez

Nueve (9) de los entrevistados se limitaron a señalar como principal función la de administrar justicia (sumamente genérico y formal).

Otras cuatro (4) señalaron como función principal resolver conflictos.

Cinco (5) señalaron más de una función, de estas coincidieron en el tema de resolver conflictos, pero agregaron algunas otras funciones como restablecer la paz, dar respuestas jurídicas, motivadas y oportunas, defender derechos y dar un servicio (esto último lo afirmaron dos (2) entrevistados).

Las dos (2) respuestas restantes fueron distintas, una (1) señala que era enterarse del conflicto buscando una solución justa, y otra (1) resolver los casos pero personalmente y no delegando el trabajo a otra persona como se acostumbra hacer.

b) La principal función de un fiscal

Se mostró una tendencia formalista en las respuestas. Ocho (8) de diez (10) entrevistados señalaron que la principal función era defender la legalidad (esta es una de las funciones otorgada constitucionalmente).

De estas ocho (8) respuestas, cuatro (4) agregaron algunas otras funciones, igualmente formales y señaladas en la Constitución, estas son la carga de prueba (3) y ser titular de la acción penal (1).

Las dos (2) respuestas restantes coincidieron en señalar que su función era velar por una correcta administración de justicia y una (1) de ellas agregó el tema de las pruebas también.

Es decir, en total cuatro (4) de estas respuestas mencionaron el tema de la carga de la prueba.

c) Principal preocupación de un juez cuando conoce un caso

Cinco (5) respuestas estuvieron orientadas a conocer el problema, en el sentido de indagar en él y comprenderlo para resolverlo me-

por. Una (1) de ellas señaló que se debe indagar en factores sociales y familiares, y otra (1) destaca que la indagación es importante pues los elementos que brindan las partes a veces no son suficientes.

Otras cinco (5) respuestas estuvieron orientadas a conocer o hallar la verdad, es decir, se refieren a conocer pero no en el sentido de indagar sino de hallar la verdad, de esta manera señalan «saber quién dice la verdad, encontrar quién tiene la razón».

Dos (2) respuestas se orientan a señalar que la principal preocupación son las pruebas del caso, pues ello los ayudará a resolverlo.

Otras dos (2) respuestas señalan que la preocupación es resolver el caso, pero no dan más información.

Otras tres (3) destacan la preocupación de resolver con celeridad los casos.

Y una última respuesta señala que la principal preocupación es individualizar la participación y responsabilidad de los implicados.

d) Principal preocupación de un fiscal cuando le asignan un caso

Esta pregunta no recibió respuestas uniformes por parte de los fiscales. Podemos ubicar cuatro (4) respuestas que señalan que su principal preocupación es resolver el problema. Sin embargo, cada una aporta un elemento diferente. Una de ellas señala que debe ilustrar al juez con los elementos necesarios y recabar pruebas, otra que debe resolver libre de prejuicios y la tercera que debe resolver oportunamente. Una cuarta respuesta da ejemplos específicos de lo que entiende por resolver el problema, por lo que señala que en el caso de menores infractores lo que espera es recuperar al niño y sus valores, y en el caso de violencia familiar que esta cese.

Otras dos (2) respuestas señalan como preocupación conocer el caso y ubicar los medios de prueba que colaborarán para demostrar su acusación.

Las otras tres (3) respuestas son diversas. La primera señala que debe reflexionar acerca del caso y la segunda señala algo en la misma dirección, que es internalizar el caso sin formar parte de este, hablar con los involucrados y procurar una conciliación. Por último, la tercera es una respuesta simple y meramente formal, y señala que la preocupación es el debido proceso.

e) Compromisos percibidos

Ocho (8) respuestas señalaron que el compromiso estaba relacionado con una mejor administración de justicia. De ellas, dos (2) además agregaron que hay que hacerlo con imparcialidad y honestidad.

Cuatro (4) respuestas señalan temas más personales como el compromiso; por ejemplo, tener una vida intachable es un compromiso moral, ser una persona honesta y justa, actuar correctamente.

Otras cuatro (4) respuestas señalaron que el compromiso es servir.

Tres (3) respuestas señalaron que el compromiso es cumplir con sus funciones, con su trabajo. Otros dos (2) señalaron como compromiso respetar las leyes.

Otras dos (2) respuestas señalaron como principal compromiso proteger derechos o bienes jurídicos.

Las últimas tres (3) respuestas fueron diversas, una señaló que su función es resolver lo que está en el expediente de manera estricta y no ir más allá, otra señaló que el principal compromiso es la pacificación de la sociedad, y una tercera señaló que era una función social luchar por el Estado constitucional.

f) Ante quién se siente comprometido

Se puede identificar que algunos operadores de justicia sienten compromiso ante un solo receptor (primer grupo) y otros ante varios (segundo grupo).

En el primer grupo, trece (13) respuestas (la mayor parte) se refirieron a la sociedad como ante quien se sienten comprometidos. Otras tres (3) respuestas señalaron que se sentían únicamente comprometidos con ellos mismos, o con su conciencia, o con el Estado (1) y uno con los usuarios únicamente (1).

En el segundo grupo podemos encontrar diversas combinaciones de ante quién se sienten comprometidos. Estas combinaciones son:¹

¹ S = sociedad; E = Estado; U = usuarios; MP = Ministerio Público; C = consigo mismo; F = su familia.

S + E	(2 respuestas)
S + E + U + MP	(1 respuesta)
C + E + S	(1 respuesta)
C + S	(1 respuesta)
C + U	(1 respuesta)
C + F + U	(1 respuesta)
C + F + S	(1 respuesta)
C + E	(1 respuesta)

Cabe señalar que solo una (1) de las respuestas planteó un tema de agenda propia que es la indebida delegación de funciones en el Poder Judicial.

3.9. PERCEPCIONES SOBRE LOS USUARIOS

a) ¿Dentro del sistema de justicia cuál es el rol de los usuarios?

Doce (12) respuestas identificaron en los usuarios un rol activo. Tres (3) de ellas señalaron que su deber es estar informados de sus derechos y de lo que sucede en el proceso. Otros cinco (5) magistrados señalaron que el rol principal de los usuarios es brindar información para los casos y de esa manera coadyuvar a que el proceso sea mejor llevado. Otros cuatro (4) señalaron como principal función de los usuarios un rol activo orientado a la fiscalización y control de los actos de los magistrados, utilizando las quejas o yendo ante la OCMA. Otras dos (2) respuestas señalaron que su principal función es dirigirse con buena fe y de manera honesta a la administración de justicia.

Quince (15) respuestas se orientaron a no darle un rol tan activo a los usuarios, de estas respuestas tres (3) señalaron que son la razón de ser del sistema, otras dos (2) que son los destinatarios del servicio, otras cuatro (4) señalaron que son los encargados de poner en funcionamiento el sistema con su solicitud, una de ellas puntualiza que luego de solicitar el servicio deben someterse al sistema, las tres (3) restantes señalan que son parte del proceso y que deben colaborar en él cuando se les solicite, cuando los llamen y aportar pruebas.

b) ¿Cuánto tiempo al día dedica a la atención de litigantes?

Diecisiete (17) de las respuestas señalaron que la política de sus despachos era de puertas abiertas y de ellas seis (6) no mencionaron que hubiera una norma al respecto sino que era una cuestión discrecional, el resto (9) sí mencionó que existía norma interna pero que a pesar de ello existía discrecionalidad para atender.

Nueve (9) señalaron que la atención era de dos horas, que esto lo establecía una norma interna. La mayor parte señaló que había una norma pero que había cierto margen de liberalidad, sin embargo dos (2) de ellos precisaron que era difícil atender más tiempo debido a la carga laboral y solo uno (1) mencionó que no era posible salirse del horario establecido.

Un (1) magistrado señaló que el horario de atención era solo una recomendación, pero que su política era no atender pues el 90% de personas van a pedir favores con lo que él no estaba de acuerdo. Un (1) fiscal señaló que solo los fiscales titulares atienden, los adjuntos no.

c) ¿Qué determina el tiempo de atención?

La mayor parte conoce que existe una norma al respecto que establece que la atención debe realizarse durante dos horas al día, aunque no coincidieron en su origen (circular interna, norma general, acuerdo interno). Asimismo, la mayor parte de respuestas coinciden en que esto no es limitativo, que tienen cierto nivel de liberalidad para atender a los usuarios. Algunos mencionan consideraciones especiales por la especialidad y porque algunos de los procesados vienen de provincia (sobre todo en Huancayo).

d) ¿Alguna vez un procesado o víctima no ha entendido su sentencia y ha acudido a usted? ¿Qué ha hecho en esos casos? (Jueces)

Seis (6) jueces señalaron que esto no les había pasado.

Cuatro (4) señalaron que no les había pasado pues procuraban escribir claro, «en fácil», uno (1) de ellos señaló que si le pasara le daría una explicación al procesado o a la víctima de manera gene-

ral, pues «no hay que entrar en detalles ya que podría caerse en falta de independencia».

Seis (6) señalaron que sí les había sucedido y que cuando ello sucede intentan ofrecer una explicación a los procesados o víctimas (precisaron que sucede sobre todo con los que pierden). Lo mencionaron como casos excepcionales, excepto uno (1) que señaló que casi todos preguntaban.

e) ¿Alguna vez una víctima le ha pedido que le explique cómo va a defender su caso? ¿Qué hace en esos casos? (Fiscales)

Cuatro (4) magistrados señalaron que cuando eso sucede se les explica a las víctimas en modo entendible y general el proceso. Solo uno (1) señaló que explicaría la estrategia de manera específica.

Tres (3) señalaron que nunca les ha pasado y uno (1) de ellos mencionó que si pasara ofrecería explicaciones a la víctima.

Dos (2) señalaron que los usuarios deben tener un abogado y es él quien debe explicarles, y otro (1) señaló que ellos no defienden a personas sino que recaban pruebas y prueban hechos, por lo que si ofreciera explicaciones a las víctimas sería por pura cortesía, pero no por obligación.

f) ¿Alguna vez una víctima le ha manifestado su desacuerdo con alguno de sus argumentos?

Cinco (5) magistrados señalaron que nunca les había pasado.

A otros cinco (5) magistrados sí les había pasado. Tres (3) de ellos señalaron que sí explicaron el porqué de la decisión y solo uno (1) de ellos señaló que deliberaría con el agraviado para proponer lo mejor.

g) Aspectos analizados para dictar sentencias

Diez (10) jueces declararon que para su sentencia principalmente toman en cuenta las pruebas. Uno (1) de ellos puntualizó que las únicas pruebas que cuentan son aquellas que provienen del expediente. De los diez (10), solo tres (3) toman en cuenta, además de las

pruebas, la *inmediación* (es decir el contacto directo con los involucrados) y el contexto del agresor y agresión. Hechos y calificación fueron mencionados por este grupo también.

Tres (3) señalaron que analizan la responsabilidad y el grado de esta. Una (1) de ellas mencionó que analiza las causas del comportamiento.

Seis (6) mencionan los hechos como punto de principal análisis y dos (2) de ellos también mencionan la jurisprudencia como un análisis prioritario.

Otros dos (2) destacan *por sobre todo el principio de inmediación* (uno de ellos señala la audiencia como lo importante y el otro además señala como punto importante la pericia psicológica).

Otros (2) destacan sobre todo el contexto y el análisis de factores sociales y económicos que generan el delito al momento de resolver, así como su situación económica.

h) Aspectos analizados por fiscales para alegatos en juicio oral

Seis (6) señalaron que su enfoque estaba principalmente en las pruebas, los hechos, demostrar cómo los hechos caben en la tipificación.

Solo dos (2) señalaron las circunstancias, el contexto y el entorno social. Uno (1) de ellos señaló que estos son importantes sobre todo cuando se trata de violaciones.

Otros dos (2) señalaron que aún no aplican el Nuevo Código Procesal Penal y por tanto no realizan alegatos.

3.10. VISIONES DE LA DEMOCRACIA

a) ¿Cómo definiría la democracia en el Perú?

Solo cinco (5) de los entrevistados se refirieron a la democracia en el Perú de manera positiva, a pesar de no estar completamente satisfechos con su desempeño y sentirla inconclusa. En este sector nos referimos a afirmaciones como «se ha avanzado», «en comparación con otras épocas, ahora se han abierto más canales».

El resto de respuestas (22) tuvieron una connotación negativa o pesimista del tema, sienten a la democracia como algo inacabado,

incipiente, con errores y falencias, aún un tema débil y por trabajar, endeble.

Dos (2) respuestas señalan que no se ejerce responsablemente ni por parte de las autoridades ni de los ciudadanos, agregan que hay intereses de ciertos sectores y que es necesario informarse como ciudadano. Uno (1) de ellos lo relaciona con la falta de un voto responsable.

Otros ocho (8) son aún más radicales, pues señalan que no hay democracia, que es una dedocracia, una tiranía de las mayorías, un clientelismo donde el pacto monetario es el que prima y los grupos de poder son lo que deciden. Manipulación de masas (este se refiere al voto como manifestación máxima de democracia).

De ellos, dos (2) califican a la democracia peruana como mala, porque no se cumplen promesas o falta gente honesta.

b) El rol de los jueces en la democracia

Cuatro (4) señalaron que su rol de jueces en la democracia está en su propia función, es decir, administrar justicia; pero no señalan de qué manera el hacer justicia colabora con la democracia.

Otros cuatro (4) señalaron que su rol en la democracia es controlar al resto de poderes del Estado y evitar excesos. Uno (1) de ellos precisa que para cumplir dicho rol es importante no aplicar mecánicamente las leyes.

Otras tres (3) respuestas mencionaron que su rol en la democracia es garantizar derechos y que no queden en el papel y, además, garantizar un ambiente de paz propicio para que pueda haber democracia.

Tres (3) magistrados señalaron que su rol principal era crear predictibilidad, y con eso confianza a nivel internacional y que así las inversiones lleguen (papel en la economía).

Uno (1) señala que el dar ejemplo es un rol en sí mismo. Otro (1) que tal rol es importante en la medida en que garantiza el respeto de minorías. Uno último (1) señaló que el rol de los jueces es importante pero no el más importante, pues más importante es lo económico, sobrevivir.

c) El rol de los fiscales en la democracia

Se recibió respuestas muy diversas, casi todas diferentes entre sí. Una (1) de ellas señala que todos los ciudadanos tenemos un rol en la democracia pero no especifica cuál es el rol del fiscal en ese contexto.

Tres (3) ofrecen respuesta formales; afirman que el rol es lo que señalan la Constitución y la ley (coadyuvar a la correcta administración de justicia) o cumplir su trabajo y respetar las normas.

Una (1) señala que es el respeto a los derechos humanos. Otra (1) que al garantizar la investigación de sucesos delictivos se garantiza la convivencia pacífica.

La mejor respuesta (en nuestra opinión) fue la que dice que tienen un rol educativo, que pueden llegar a las personas mediante fallos accesibles, que se puede dar un mensaje, influir en las partes que forman parte del conflicto.

Uno (1) no comprendió la pregunta, no se había planteado que el fiscal tuviera algún rol dentro de la democracia.

Otro (1) dice que no tienen un rol de primer orden sino secundario en tanto cumplan con sus funciones.

d) Características de un Estado democrático

Ocho (8) respuestas estuvieron relacionadas con el bienestar de los ciudadanos mediante el ejercicio de derechos como, por ejemplo, que todos tengan igualdad de oportunidades o que sus necesidades sean atendidas, se respeten sus derechos, etcétera.

Cinco (5) lo relacionaron sobre todo con la separación de poderes y la no intromisión, que se garantice su independencia y equilibrio, con un adecuado control de estos.

Tres (3) respuestas se dirigen más bien a la concepción formal de democracia, señalando que la democracia ideal se dará en tanto se respete la Constitución, o que en el caso peruano sí hay una democracia formal, pues se elige al presidente por voto popular.

Dos (2) respuestas estuvieron orientadas a valores sólidos, es decir, contar con representantes con valores y ética sólida, con proyectos de país a largo plazo.

Siete (7) relacionaron la democracia ideal con la posibilidad de que los ciudadanos participen en la toma de decisiones, uno (1) de ellos propone democracia directa. También señalan que la democracia ideal tendría como elemento fundamental que los representantes realmente respeten este deber de representación y que no sea «un saludo a la bandera», como lo sienten hasta hoy.

Otras respuestas: uno (1) señaló que sería un Estado que promueva la felicidad ciudadana, otro (1) se reservó la respuesta.

CONCLUSIONES

El Estado peruano es todavía una entidad en desarrollo y como parte de esa realidad sus agentes tienen una percepción compleja sobre su papel en la consolidación de la democracia.

Destaca, por un lado, una aproximación principalmente burocrática a sus labores. El funcionario aparece como desempeñando principalmente un oficio. Sus respuestas están centradas en el cumplimiento de lo que se halla establecido reglamentariamente. No se evidencia una reflexión crítica sostenida sobre la relevancia de la función que se desempeña, más allá de los deberes inmediatamente asociados al cargo.

Pero, por otro lado, existe cierta convicción de que el funcionario o servidor estatal ocupa un lugar diferente del de la ciudadanía en general y que, en virtud de esa distinción, podría cumplir un papel de dirigente. La idea de que se puede enseñar o educar a la ciudadanía por medio de la explicitación de las funciones estatales se halla bastante difundida.

La interacción con la ciudadanía tiende a ser vista como una acción idealmente deseable. Los funcionarios se presentan normalmente como agentes dispuestos a atender preguntas e incluso cuestionamientos. Sin embargo, también aparece como una actividad onerosa en cuanto consume tiempo. De cualquier modo, se puede percibir una buena disposición a enriquecer el diálogo con la ciudadanía siempre que se brinden las condiciones ideales para ello y siempre que eso no suponga una disminución o debilitamiento de la autoridad del funcionario.

Las concepciones de democracia presentadas mayoritariamente siguen las líneas de una definición formal o institucional. No hay una mayoritaria concepción de la democracia como un régimen de coexistencia que se construya en la interacción diaria. Desde ese punto de vista, hay cierta distancia entre las concepciones ideales de democracia y lo que los funcionarios o servidores entienden que están haciendo en el cumplimiento diario de sus funciones.

Por otro lado, el funcionario o servidor se percibe a sí mismo como un sujeto que no está siendo beneficiado suficientemente por la realidad institucional de la democracia. En virtud de esa percepción, su propio compromiso como agente que replica y multiplica las convicciones sobre democracia aparecen limitadas.

De lo señalado se desprende que las actividades de fortalecimiento o reforma del Estado necesitan incorporar entre el horizonte de materias que cubren, además de las referidas a la eficiencia, algunos tópicos vinculados a la cultura política de funcionarios o servidores. Es a través de ellos que la población podría tener una experiencia viva y cotidiana de democracia.

Estado y democratización en el Perú
Magistrados, docentes y su relación con la ciudadanía
se terminó de imprimir
en los talleres de Gráfica Delvi S.R.L.
Av. Petit Thouars 2009-2017, Lince
teléfonos: 471-7741 / 265-5430
e-mail: graficadelvi@gmail.com
www.grficadelvi.com

