



VIII FORO PÚBLICO PARA LA GOBERNABILIDAD Lima, 19 de setiembre de 2008

Foros públicos para la gobernabilidad Un balance general

Por Félix Reátegui
Director de Investigaciones del IDEHPUCP

I. Razones para un debate

El Instituto de Democracia y Derechos Humanos realizó con el apoyo de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional una serie de foros en diversas ciudades del país. La materia de esos foros fueron los problemas de la administración de justicia y de la crisis y posible restauración del sistema de educación nacional. La naturaleza de esos encuentros consistió en convocar a las organizaciones y autores directamente concernidos con esos problemas en cada localidad con el propósito de estimular un diálogo público que diera lugar a compromisos y decisiones en aquellos ámbitos.

La realización de estos foros públicos responde a dos objetivos generales que aparecen enunciados en los títulos del proyecto del cual forman parte. Conviene detenerse en ellos pues ambos son sustanciales para el futuro de la democracia en el Perú.

En primer lugar, estos foros forman parte de un proyecto cuya razón de ser es «preservar la memoria en la agenda pública en el Perú». Se trata de la memoria de la violencia experimentada en el país entre los años 1980 y 2000. Estas actividades han sido planteadas, así, como respuestas a las tareas señaladas por la Comisión de la Verdad y Reconciliación y buscan mantener vigentes una serie de preocupaciones señaladas por dicha comisión, entre ellas los problemas de la administración de justicia y de funcionamiento del sistema de educación. Conviene recordar, a este respecto, que la CVR realizó un estudio de la violencia que fue más allá de la determinación de crímenes, víctimas y posibles responsabilidades. Aparte de revelar una verdad de implicancias jurídicas, propuso una verdad socio-histórica. Esto significó explicar las condiciones culturales, institucionales, políticas que hicieron posible la violencia. Entre ellas, las atinentes a justicia y educación tienen una relevancia particular.

En segundo lugar, los foros quisieron ubicar la reforma de la administración de justicia y del sistema de educación en relación con otro problema específico, el de la gobernabilidad.

Esto tiene por lo menos dos implicancias. Para abordar esto, conviene adoptar una de entre varias acepciones posibles de «gobernabilidad». Una de ellas, fecunda en el análisis político institucionalista, entiende la gobernabilidad como «la capacidad de control institucional del cambio social por parte del conjunto del sistema político». Esto alude a la posibilidad de «adoptar decisiones oportunas, efectivas, coherentes y que gocen de apoyo social».¹ La idea de controlar institucionalmente el cambio social alberga varias posibilidades. Puede referirse a neutralizar, inducir, potenciar, dirigir, acelerar o sofrenar ese cambio. No es necesariamente una petición de principio a favor de la inmovilidad social.

Desde este punto de vista, la pregunta por las reformas en los ámbitos bajo consideración se refiere a lo siguiente:

- a. ¿Es posible *gobernar* en algún sentido relevante sin educar y sin administrar justicia?

¿De qué manera es que la precariedad o las crisis en esos ámbitos afectan a la capacidad del Estado peruano, y, por extensión, al sistema político, para controlar el cambio social en la sociedad peruana en general?
- b. ¿Es posible reformar la administración de justicia y la educación?

¿Qué recursos internos posee el Estado peruano y el sistema político para inducir cambios institucionales relevantes y sostenibles en esos ámbitos? ¿Qué recursos internos tienen los sistemas de justicia y de educación para autorreformarse?

La atención a estas preguntas lleva a preguntarse a la vez, en el contexto de estos foros públicos, qué posibilidades y condiciones hay en las diversas sociedades regionales para imprimir cambios institucionales de importancia. La presencia de diversos actores involucrados en cada foro público —autoridades locales, autoridades sectoriales, elementos de la sociedad organizada y otros— ofrece, precisamente, algunas impresiones al respecto.

Esto ha sido una inmersión en la calidad del diálogo público en el Perú de hoy, calidad muy afectada por la inexistencia de un sistema de partidos políticos. Dentro de esto, emerge muy notoriamente el problema de la gobernabilidad.

La tendencia general es que, si por un lado está muy claro que:

- a) Existen problemas en esos ámbitos.
- b) Cuáles son esos problemas.
- c) Qué debería hacerse al respecto,

por el otro lado, los sistemas políticos e institucionales locales presentan cierta atonía, es decir, cierta debilidad para:

- a) La formulación de demandas públicas claras.
- b) La toma de decisiones públicas al respecto.
- c) La ejecución de esas hipotéticas decisiones.

¹ Pachano, Simón. *La trama de Penélope. Procesos políticos e instituciones en el Ecuador*. Quito, Flacso, 2007. Pachano a su vez cita a Camou, Antonio (comp.) *Los desafíos de la gobernabilidad*. México, Flacso, 1998, pp. 15-58

Todo ello ha de ser materia de una reflexión e investigación más amplia sobre sistemas políticos regionales.

En resumen, desde el punto de vista de la gobernabilidad, los problemas de la reforma del sistema de administración de justicia y del sistema de educación enfrentan una dificultad más general, de entorno institucional: más allá de los problemas y eventuales soluciones particulares en cada sector, es débil la posibilidad de tomar decisiones públicas al respecto.

2. Conocimiento versus decisión

Con ciertos matices de diferencia, en las diversas sociedades regionales hay acuerdo sobre la validez de las dos grandes propuestas existentes en cada ámbito:

(a) Ceriajus. Comisión de Reforma Integral de la Administración de Justicia. Esta propuesta se concentra en:

- 1) mejorar servicios.
- 2) fortalecimiento de justicia de paz.
- 3) pluralismo jurídico.

(b) CNE. Consejo Nacional de Educación. Esta propuesta plantea seis grandes objetivos estratégicos:

- 1) Primer objetivo: Oportunidades y resultados educativos de igual calidad para todos.
- 2) Segundo objetivo: Instituciones educativas que garantizan aprendizajes pertinentes de calidad.
- 3) Tercer objetivo: Maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia.
- 4) Cuarto objetivo: Una educación financiada y eficaz, gobernada con transparencia.
- 5) Quinto objetivo: Educación superior de calidad aporta al desarrollo y la inserción global.
- 6) Sexto objetivo: Una sociedad que educa a sus ciudadanos y los compromete con su comunidad.

Así, parece ser que los diagnósticos y las rutas son claros. El problema no es de conocimiento, sino de formación de una decisión pública. (Este comentario se sitúa en el plano de las grandes propuestas. Queda abierta la cuestión referente a la capacidad técnica para la *implementación* de las políticas y programas que dimanen de cada opción estratégica. La razón para centrarnos en ese nivel de reflexión es que ahí es donde se ubica la decisión pública).

Una pregunta que surge de manera relevante de los foros públicos es en qué grado es que esto depende de la calidad de la demanda pública existente en cada sociedad regional.

Y planteada esa pregunta, una segunda cuestión, muy relevante en estos momentos, es cuál es el papel de las universidades y de los colegios profesionales en la formación de demandas públicas de cambio institucional, en el entendido adicional de que un elemento fuerte de tal demanda es la capacidad de elaborar propuestas. Esta es una pregunta que repercute, una vez más, sobre la debilidad del sistema político peruano, reducido a lo partidario, en un contexto en el cual lo partidario se caracteriza por su precariedad y su "informalidad" y su renuencia a formular cuestiones de índole pública y abstracta referidas

a cierta idea de “cambio social”: reforma de la educación, reforma de la administración de justicia.

3. Tópicos principales sobre la administración de justicia

1. Acceso

- Justicia de paz.
- Dentro de acceso, la cuestión cultural y económica son importantes.
- La administración de justicia es un servicio.
- Enfoque de pluralismo jurídico .

2. Garantía de los derechos humanos.

3. ¿Cómo se reforma el sistema de administración de justicia?

- a. Intervención de actores sociales.

4. Formación de operadores de justicia. Formación de estudiantes. Mirada a facultades de Derecho.

5. La justicia como productora de la política. La justicia es una instancia estatal por excelencia. Eso se expresa en algunas de sus funciones más señaladas en los foros: preservación del orden; canalización institucional del conflicto; control del poder político; ejecutor o garante de las decisiones públicas; ámbito donde se da la experiencia ciudadana de tener derechos. Así, el colapso de la justicia se traduce en fallas de gobernabilidad.

6. La naturaleza de las reformas. ¿Por dónde empezar?

- Ámbito normativo y cultura. Dentro de ello, sobresale la crítica al “culto al expediente”.
- Ámbito organizativo.
- Ámbito ético y del “sentido común”: el perfil burocrático de los operadores de derecho.
- El entorno integrador: la reforma de la justicia no funcionaría de manera aislada. Sin otras reformas, está condenada a no funcionar.

4. Tópicos principales sobre el sistema de educación

1. Reconocimiento de la crisis generalizada del sistema y el reclamo de una mirada integral, que no sea simplificadora. Por ejemplo, no se trata únicamente de un problema de docencia ni de financiamiento. No es, tampoco, un problema solamente de la estructura o de los métodos pedagógicos. Se necesitaría un cambio de la concepción general del fenómeno de la educación: sus fines, los medios con que opera, la naturaleza del hecho educacional, su puesto y sus roles en la reproducción del orden social (dentro de lo cual, resalta: ¿es un derecho? ¿es una instancia de reproducción de *recursos humanos*? ¿es una instancia para legitimación del orden social por medio de una experiencia de igualdad?). De aquí, las columnas de toda posible reforma:

- Equidad y calidad.
- La experiencia del aula.

2. La experiencia descentralizadora de la educación y los problemas del sistema político peruano. ¿Qué es la comunidad educativa y cuáles son sus lazos con una presunta comunidad política regional?

3. El problema de las condiciones generales de la educación:
 - La desnutrición infantil.
 - Precariedad y trabajo infantil.
 - El entorno familiar.
 - Las desigualdades de género.
 - El entorno “simbólico”: los medios de comunicación.
4. La interculturalidad como requisito básico de toda reforma de la educación. El aprendizaje del respeto y del autorrespeto. Y la valoración de los saberes locales.
5. La cuestión universitaria, sus lazos con el sistema de producción y su función en la difusión de ciudadanía.

Lima, 19 de setiembre de 2008.

Área de Comunicaciones e Impacto Público
Instituto de Democracia y Derechos Humanos – IDEHPUCP
Pontificia Universidad Católica del Perú
Tomás Ramsey 925, Magdalena
Teléfonos: (01)462-0538 / 626-2000 anexo 7510
www.pucp.edu.pe/idehpucp