

DESARROLLO HUMANO Y CIUDADANÍA EN EL PERÚ¹

LUIS VARGAS AYBAR

SE PRESENTA UN ACERCAMIENTO A LA REALIDAD NACIONAL TENIENDO EN CUENTA QUE EL DESARROLLO HUMANO REQUIERE LA PRESENCIA DE INDIVIDUOS CONSCIENTES Y RESPONSABLES DE SUS ACTOS QUE AGRUPADOS EN SOCIEDAD ESTABLEZCAN CÓDIGOS DE CONVIVENCIA COMO CIUDADANOS, ESTABLECIENDO ADEMÁS LAS RELACIONES ENTRE BIENESTAR Y VALORES ÉTICOS Y MORALES COMO RECURSOS DE LA SOCIEDAD.

PALABRAS CLAVE: DESARROLLO HUMANO - CIUDADANÍA - DEMOCRACIA - BIENESTAR

INTRODUCCIÓN

La perspectiva del desarrollo humano tiene un carácter abarcador de las principales esferas de la vida humana. Es un planteamiento holístico que coloca a la persona humana como fin de todo proceso de desarrollo. Las personas no son meros intermediarios o beneficiarios del desarrollo económico, son los verdaderos agentes del cambio en una sociedad. De acuerdo con Mabul ul Haq —impulsor y creador de los Informes de Desarrollo Humano— el propósito básico del desarrollo económico debe ser expandir las opciones de las personas: mayor acceso al conocimiento, mejor alimentación y servicios de salud, mayor seguridad, acceso a actividades de esparcimiento y libertad cultural y política. En síntesis, el objetivo del desarrollo debe ser crear un ambiente para que las personas puedan vivir una vida saludable, larga y creativa.

De esta forma, este enfoque supera la visión economicista del desarrollo y apunta al bienestar de los ciudadanos como principal objetivo de las políticas de desarrollo. Trasciende —aun cuando reconoce su importancia— la adquisición de valores materiales o financieros y rescata el vínculo entre bienestar y valores éticos y morales como recursos de toda sociedad.

De esta forma el desarrollo humano reclama la presencia de individuos conscientes y responsables de sus actos que, agrupados en sociedad, establezcan los códigos de convivencia que les permita realizarse en libertad sin dañar o limitar la libertad de los otros. Este individuo en la tradición republicana es un ciudadano. Por tanto, el individuo y lo público se constituyen en los dos elementos centrales de la construcción de las sociedades modernas que consolidan sus relaciones de Estado-nación. La idea de lo público está estrechamente ligada al espacio donde los individuos, en su calidad de ciudadanos, establecen el contrato social. De la naturaleza y características que éste tenga, como del reconocimiento y respeto que el colectivo social le guarde, dependerá en mucho el tipo de sociedad que se construya.

Con este enfoque nos acercaremos a la realidad nacional. Una rápida mirada al Perú en su historia, geografía y recursos demuestra que es un país sumamente diverso y heterogéneo. Por sus recursos naturales y riqueza biológica es considerado como uno de los quince países con mayor mega-diversidad a escala mundial y, como consecuencia del macizo andino, dispone de diversos planos altitudinales y climáticos. A la par, paradójicamente mantiene a más de la mitad de su población en la pobreza y aún no ha podido resolver problemas de vieja data, tales como: la desigualdad y exclusión social, el centralismo, la desarticulación económica y la inestabilidad política e institucional.

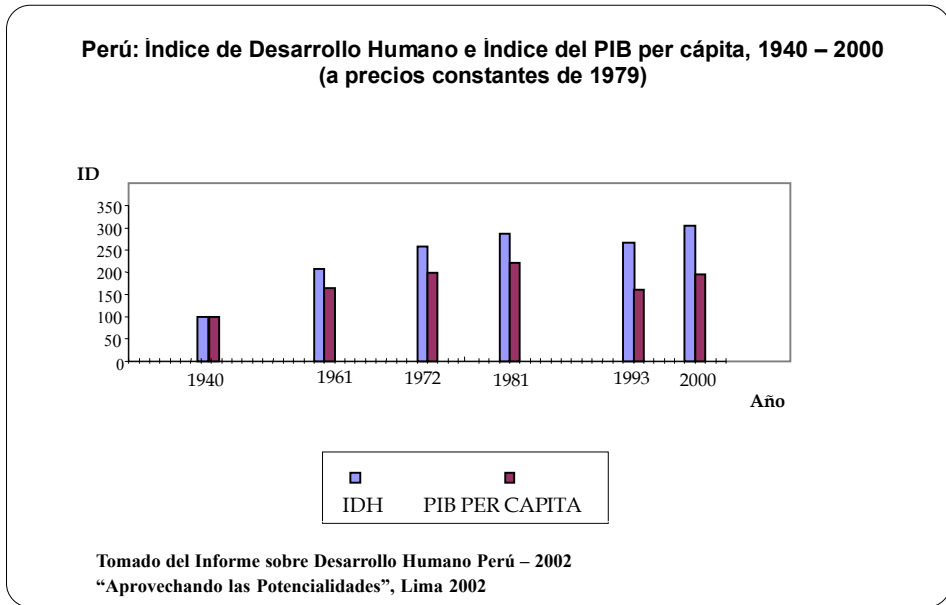
El Estado ha ejercitado durante la segunda mitad del siglo pasado variados esquemas de gobierno, transitando de los totalitarios a los formalmente democráticos, de las políticas de ajuste a los comportamientos populistas y del centralismo a los intentos regionales de administración del poder. Ninguno de ellos ha culminado en su aplicación. La población, apelando a su creatividad y capacidad solidaria, ha desarrollado, de muy diversas formas, mecanismos de sobrevivencia con mayor o menor éxito.

Por tanto, es válido preguntarse: ¿Cuál es el estado de la sociedad peruana a inicios del siglo XXI? ¿Cuáles son sus aspiraciones más importantes reflejadas en el imaginario colectivo? ¿Ellas responderán únicamente a las carencias materiales o serán también reflejo de su multiculturalidad? ¿Las instituciones de la democracia rescatan estas demandas y aspiraciones? ¿Hasta dónde estamos frente a un conglomerado social que no ha logrado establecerse como una sociedad de ciudadanos y producir dirigencias —políticas, económicas y sociales— con capacidad de encaminar los grandes procesos sociales?

La lectura de la realidad nacional, que el PNUD-Perú ha puesto en marcha a través de sus dos últimos Informes Nacionales de Desarrollo Humano (2002 y 2005), permite tener una visión del mosaico socioeconómico y de los grandes retos que se tienen que enfrentar en el futuro. Retos que, si no son comprendidos como una tarea colectiva, que trascienda la actividad del Estado y comprometa la activa participación de los otros estamentos de la sociedad, difícilmente serán superados. En consecuencia, el debate y la construcción de una propuesta de desarrollo humano para el futuro, pasa por conjugar crecimiento, distribución equitativa y ciudadanía.

CRECIMIENTO: LA EVOLUCIÓN DEL PERÚ DESDE EL IDH

Si se toma como punto de partida la mitad del siglo pasado y se aplica la perspectiva que marca el Índice de Desarrollo Humano (IDH), se constata una evolución moderadamente positiva. El IDH pasó de 0,203 en 1940, a 0,524 en 1972; de 0,583 en 1981, bajó a 0,543 en 1993, ubicándose en el 2003 en 0,591. Comparado con la evolución del PIB per cápita, el IDH es más estable en el largo plazo. Debe advertirse, sin embargo, que tras este indicador promedio también hay limitaciones, heterogeneidades y exclusiones.



El IDH, como es conocido, comprende tres dimensiones: la extensión de la vida, el logro educativo y el acceso a recursos; medidos por la esperanza de vida al nacer, el analfabetismo y la tasa bruta de matriculación, y los ingresos, respectivamente. Este índice muestra, para el período 1940 al 2000, la caída de las tasas de mortalidad infantil y la casi duplicación de la esperanza de vida al nacer. La mortalidad infantil se redujo de 195 por mil, en 1940, a 45 por mil en el año 2000. Por otro lado, la educación se ha incrementado notablemente, no sólo por la disminución del analfabetismo, sino por el aumento de la población que ha accedido a educación secundaria y superior.

Gracias a la política educativa iniciada en los años cincuenta, el analfabetismo en la población varió del 57,6%, en 1940, a menos del 11,7% en el año 2000; el analfabetismo en las mujeres se redujo del 69,3%, en 1940, al 17% en el año 2000; los peruanos con secundaria pasaron de menos del 10%, en el año 1950, al 42% en el año 2000; y los que tienen

educación superior de 0,9% al 19% para el mismo período. Todo ello, pese a que el gasto en educación no fue muy elevado con relación al PIB.

Como se nota, se han dado mejoras sustantivas en dos de los componentes más importantes del desarrollo humano: incremento de la esperanza de vida y mejora en la educación. Sin embargo, donde el desarrollo humano ha sido bastante lento es en el incremento de los ingresos reales promedio. El PIB per capita de los años 70 es semejante al del 2000. En consecuencia la gente del Perú vive más, detenta más educación, pero tiene casi los mismos ingresos.

Como ya se ha expresado, el IDH –que refleja mejor la situación de los pueblos y el ritmo de su avance que el simple PIB per cápita– a nivel agregado no muestra las diferencias subnacionales. Por tal razón, en sociedades tan heterogéneas como la peruana se hace imprescindible mirar este avance vía el IDH a nivel regional o local.

En el Informe sobre Desarrollo Humano en el Perú, del 2002, se trabajó por primera vez la construcción de un IDH provincial y en el del 2005, como resultado de múltiples demandas regionales y locales y de instituciones especializadas que reclamaban mayor detalle, se estimó, a partir de la data oficial, el IDH distrital. Los hallazgos fueron notables.

Las provincias costeras unidas por la carretera Panamericana son las que se ubican en los niveles alto y medio alto del IDH, compartiendo los puntajes del medio alto con un pequeño grupo de provincias serranas o amazónicas. La esperanza de vida al nacer analizada a nivel provincial presenta una brecha de casi 20 años (Lima y Callao tienen cerca de 75 años de esperanza de vida al nacer, mientras que Pachitea en Huanuco apenas alcanza los 56 años). La tasa de analfabetismo ha caído notablemente, pero se hace necesario destacar que las tres cuartas partes de la población que hoy es analfabeta (11,7%) es femenina y rural. La mediana nacional de ingresos mensuales por trabajo no supera el equivalente a cien dólares, mientras que la mediana de ingresos por trabajo en la zona rural no sobrepasa los cien nuevos soles.

El IDH a nivel distrital refleja las asimetrías poblacionales. En el Perú, en el 2003, había 1 828 distritos, de los cuales más de la mitad (952) tenían menos de cinco mil habitantes y, en su conjunto, albergaban al 8% de la población total, mientras que Lima acogía a casi un tercio del total.

Estas diferencias de IDH entre distritos muestran brechas semejantes a las que existen entre países del primer mundo y los países africanos subsaharianos. No es una exageración, por tanto, decir que en términos del IDH convive un país como Burundi dentro del Perú.

El Perú creció, evolucionó, de los años cincuenta a la fecha, eso no se puede negar. Sin embargo, como lo muestra también el IDH a niveles desagregados, este crecimiento fue

desigual y poco inclusivo. Y aun en los sectores que más destacan en ampliación de cobertura, como los de salud y educación, sus desempeños (acciones, políticas y recursos) han sido insuficientes y mal distribuidos.

La educación pública amplió forzosamente su cobertura y decayó notablemente en calidad. En el sector privado —con respetables excepciones— se identificó a la educación como un buen “nicho” de negocio y proliferaron los centros educativos sin cuidar la calidad de los mismos. Los resultados se expresan en la capacidad y comprensión de lectura y razonamiento matemático de los jóvenes educandos a nivel secundario, los cuales en una prueba mundial en el 2002 quedaron en los últimos lugares². El gasto en educación es uno de los más bajos de América Latina: 3,2% del PIB.

En salud se definieron políticas, se crearon y recrearon modelos sistémicos, se hicieron esfuerzos descentralizadores, se crearon modalidades de aseguramiento y focalización; pero nunca se le otorgó a este sector recursos suficientes como para poner en marcha sostenida varias de sus propuestas. Por eso, algunas de estas fueron tímidamente implementadas y otras sólo quedaron en el papel como meras propuestas. El gasto en salud representa el 1% del PIB y el 5% del Presupuesto Público. Los resultados muestran a la fecha un pobre y restringido acceso a la salud. Según encuestas especializadas (ENNIV 2001) de las personas que reportaron alguna enfermedad o accidente, el 18,4% se automedicó, el 22,5% no consultó y el 40,9% no acudió a un servicio.

Con relación a otras variables, como vivienda, tenemos que éstas también han aumentado, aunque a una velocidad insuficiente como para eliminar el déficit habitacional existente en el Perú. La provisión de agua y luz aumentó considerablemente: en el 2000 el 60% de la población tenía agua, el 73% electricidad; pero sólo un 47% tenía desagüe. Todos estos avances además de insuficientes han sido espacialmente concentradores, profundizando las brechas históricas de desigualdad.

POBLACIÓN Y GEOGRAFÍA: DOS ELEMENTOS CONDICIONANTES DEL CRECIMIENTO

Un dato importante para los diagnósticos y procesos de planeamiento es la dinámica poblacional del Perú. Si se observa con cuidado el comportamiento de esta variable, vemos que, a partir de la llegada de los españoles (últimos quinientos años), después de un brusco descenso por la alta mortalidad de la masa indígena, la población poco menos que lentamente se duplicó en el lapso de los primeros cuatrocientos cincuenta años, pasó de tener alrededor de 4,5 millones a 7,1 millones en 1940; mientras que en los últimos 60 años literalmente se cuadruplicó, aumentando en veinte millones su población total (ver gráfica). No es el propósito de este ensayo explicar las razones, mas sí rescatar el fenómeno, pues él tiene grandes implicancias en el presente y futuro inmediato.

La ola de la transición demográfica permite entender mejor el porqué de los sucesivos fracasos de diferentes políticas económicas y sociales. Cuando el “pico” de esta ola estuvo en las primeras edades infantiles, los servicios de salud, sobre todo los orientados a la salud madre-niño, resultaron insuficientes en cobertura y calidad. Cuando la ola transició hacia las edades escolares, nos enfrentamos a una demanda que distorsionó los servicios educativos. Cuando en las dos últimas décadas, la población alcanzó la edad laboral, la ola demográfica de oferta fue tan vasta que sólo la informalidad y el subempleo pudieron paliar el torrente. Conforme esta ola poblacional continúa hacia las edades más avanzadas se prevé una fuerte presión en la seguridad social de la tercera edad, para la cual no hay una respuesta de futuro tranquilizador.



Por el impulso de esta variable, la morfología del Perú cambió. Hoy su población es más grande, más urbana, menos joven, formalmente más instruida y con salud. Así, se aprecia que en el año 2000, el 72% de la población vivía en áreas consideradas urbanas y el 48,8% vivía en ciudades con más de 100 mil habitantes. La esperanza de vida al nacer aumentó de 35,7 años en 1940, hasta casi 70 años en el 2000. En este lapso, la población envejeció, pues si en el año 1940 el 40,9% tenía menos de 14 años, en el año 2000 sólo el 33,3% tenía esa edad. Con la población mayor de 65 años pasó lo contrario, pues sólo era el 3,5% en 1940, y en el 2000 es el 4,6%. Obviamente, la pirámide de edades se ha alargado.

El desplazamiento o migración de la población del campo a la ciudad y de los distintos departamentos a Lima u otras ciudades, significó la irrupción de grandes contingentes de población rural, serrana e indígena, que se fue asentando de manera precaria, como marginados en las ciudades. La urbanización generó un proceso de mestizaje cultural o de “cholificación”³.

La otra dimensión condicionante del futuro de los pueblos es la geografía. Para el caso peruano es particularmente determinante, tanto por lo que le ofrece en términos de recursos naturales, climas y diversidad ecológica; como por lo que le dificulta para integrarse, física, económica y políticamente. Los desiertos costeros al nivel del mar, las punas andinas que albergan población por encima de los 4 500 metros de altitud, y la hoya amazónica con su feraz bosque tropical, perfilan realidades sociales diversas, determinan economías y procesos productivos disímiles y alimentan contenidos culturales diferentes.

El asentamiento de la población en los espacios geográficos también ha variado durante este último medio siglo. El peso relativo de la población de la Sierra ha disminuido, en 1940 radicaba allí el 65%, mientras que en el año 2000 sólo quedaba el 35%. Por el contrario, en la Costa, que para el año 1940 retenía al 28% de la población, su participación pasó en el año 2000 al 52%. Caso similar sucede en la Selva, que pasó del 7% en 1940, al 13% en el 2000. En conclusión, la población es más costeña y selvática y menos serrana.

Los resultados de la determinante geográfica y la dinámica poblacional a la que se suman las políticas económicas fijadas por los centros de poder nacional e internacional han dado base a una distribución irracional de la población, a una ocupación ineficiente del territorio y a la consolidación de una economía inequitativa.

CRECIMIENTO SIN DESARROLLO: UNA MALA DISTRIBUCIÓN

El modelo combinado de economía primario-exportadora y de substitución de importaciones, que se ha aplicado durante la última mitad del siglo pasado, no se planteó el tema de la distribución en su agenda de crecimiento. Este modelo tuvo un período de crecimiento que abarcó hasta mediados de los años setenta, luego entró en una etapa de declinación al compás del creciente endeudamiento, y alcanzó su peor crisis en la segunda mitad de los años ochenta con una hiperinflación y recesión generalizadas. Ante la gravedad de la crisis, en 1990, el gobierno puso en marcha un drástico ajuste que incluyó un programa de estabilización y un conjunto de reformas estructurales orientadas por los lineamientos del “Consenso de Washington”.

En este marco, se aplicaron las políticas de liberalización de los mercados, la privatización, la desregulación estatal, la reforma fiscal y la flexibilización laboral. Siguiendo esta corriente, la política macroeconómica aplicada durante la última década del siglo XX favoreció los negocios privados y aumentó las ganancias empresariales; no generó

empleo adecuado y perpetuó la desigualdad y la pobreza. Para compensar dichos resultados, se aplicó una masiva política de asistencia social de manera bastante centralizada.

La mala distribución de la riqueza y de los servicios que ella provee se manifiesta en el centralismo, la desarticulación física y de mercados, en la débil presencia del Estado y en la forma como la gente reacciona frente a ella. El centralismo limeño es de tal magnitud que han desaparecido los otros centros económico-sociales que en la primera mitad del siglo pasado le hacían contrapeso. La dinámica centralista ha suprimido las posibilidades del resurgimiento de éstos u otros espacios.

En términos de concentración de población, Lima Metropolitana (LM) es el único centro urbano que en los últimos cincuenta años se ha multiplicado por diez, mientras que las ciudades más dinámicas del interior, en el mejor de los casos, han triplicado su población en el mismo período. De esta forma LM se ha distanciado del resto del país y también del resto de ciudades dentro del propio departamento de Lima. Tres demostraciones empíricas esclarecen lo dicho. LM es once veces más grande que la ciudad de Arequipa, segunda en densidad poblacional a nivel nacional. Dentro del departamento de Lima, Huaral es la segunda ciudad en importancia poblacional con 85 mil habitantes, por tanto la relación con LM es de 94 a 1. Por último, hay 10 departamentos de los 24 totales, donde cada uno de ellos tiene menos población que un solo distrito denominado San Juan de Lurigancho, dentro de LM. Este distrito es más densamente poblado que cualquiera de las 190 provincias existentes en el país de un total de 194.

LM ocupa las dos milésimas del territorio y congrega casi un tercio de la población total, genera el 45% del producto nacional, agrupa un tercio de la PEA, y concentra el 55% del ingreso nacional y el 87% de las colocaciones y depósitos; cuenta, además, con los mejores servicios y todos los beneficios que ofrece la modernidad en términos de cultura y recreación.

En esta evolución, LM se ha tornado también en víctima del centralismo. Vive las dificultades, inseguridades y contaminación propia de su concentración no planificada. Pero, más aún, este centralismo capitalino ha hecho creer, a algunos responsables de las políticas públicas, que Lima es el país, o lo que es peor todavía, han llegado a creer que el país se resuelve en Lima o concluye en ella. A partir de esta percepción se ha legitimado la apropiación de los espacios públicos. Esta visión marginalizante se expresa en el prejuicio capitalino de imputar los problemas que Lima vive a la presencia de población del interior, que migró justamente atraída por “las luces de la ciudad”.

Por otro lado, el centralismo también ha condicionado la forma de pensar de muchos de los que viven fuera de Lima. En unos casos demandan la solución de todos sus problemas y necesidades, en tanto Lima sería la culpable de la situación en la que se encuentran. Esta demanda ha encontrado eco en los períodos populistas y en los momentos de clientelaje político, en los cuales los gobiernos, candidatos o incluso empresas, con actitud paternal,

han ofrecido y compensado sin ninguna orientación preestablecida de desarrollo. Este ejercicio asistencialista —que por supuesto nunca fue lo suficiente ni en monto ni en calidad como para dar un empuje a las regiones o áreas del interior— condicionó un comportamiento pasivo en la población y en sus dirigentes, al esperar que el gobierno central o Lima les resuelvan todos los problemas. En otros casos, se consolidó la idea que sólo en Lima era posible salir adelante, por lo que los más calificados, pudientes o “vivos” del interior, migraron a la capital o al extranjero.

Otro elemento que marca la naturaleza de la mala distribución en el país se refleja en la desintegración física. Sólo Lima y las principales ciudades de costa y sierra están conectadas por carreteras asfaltadas. En esta línea, es preocupante constatar que, del total de la red vial, sólo el 14% es asfaltado y no más del 25% tiene el rango de camino afirmado. La lógica centro-periferia explica por qué más del 50% de los caminos es de una calidad inferior a la de afirmado y también por qué los departamentos —con escasas excepciones— no han unido las capitales de sus provincias con vías asfaltadas. En un país centralista como es el Perú, la distancia o cercanía a Lima hace al progreso. Y, en correspondencia, siempre el poder se ha preocupado más por articularse a Lima que por articular sus espacios intradepartamentales.

Este comportamiento de articulación física es a la vez causa y consecuencia de la dinámica de los mercados. Los mercados en el Perú han tenido un desarrollo heterogéneo e incompleto. Mientras que casi la totalidad de la población participa en los mercados de bienes y servicios, aunque con distinta intensidad, sólo una parte utiliza los mercados de factores. Mercados tales como el de trabajo, que sólo puede absorber el 44,6% de la fuerza laboral; o el mercado de capitales, que es pequeño y está concentrado en Lima. O el mercado de crédito, que es heterogéneo y poco desarrollado⁴.

Frente a este débil y heterogéneo crecimiento, el Estado —con muchas limitaciones— ha sido la institución que ha tratado de resolver los problemas que los mercados no han podido hacer. Un indicador de la presencia del Estado es el nivel de gasto público que pasó del 7,8% del PIB en 1955, al 21,4% en 1975 y al 15,5% en el 2000. Esto muestra que el Estado peruano, en realidad, nunca fue muy grande y que su intervención actual es mas bien pequeña comparada con otros países de la región⁵. Debido a este tamaño de Estado, los recursos que tiene para gasto social y económico tampoco son muy elevados.

Por estas razones, la gente se fue permanentemente adecuando a los vaivenes de cada ciclo económico y sus impactos en las regiones y localidades. Los diversos grupos de la sociedad se organizaron y aprendieron en este devenir a sobrevivir, a pagar el precio o aprovechar las oportunidades, aun cuando éstas fueran precarias. Las relaciones que la población estableció con el poder central o local, sus desplazamientos o permanencias en el territorio, y el diseño de sus estrategias de vida individual y colectiva, fueron dibujando un patrón cultural en cada región o segmento social.

En este mapa de la heterogeneidad con exclusión no se puede dejar de mencionar, como elementos de causalidad, a los regímenes de propiedad, de tributación y de justicia. Aspectos que históricamente han demostrado su capacidad de “blindar” los intereses de los más poderosos.

LA CIUDADANÍA: UN TEMA PARA PENSAR

A la luz de esta realidad, ¿se puede hablar de la existencia de una sociedad de individuos / ciudadanos? Como se ha visto, el Perú sigue siendo un país escindido, donde la pobreza, la desigualdad, el hambre, la ignorancia y la irresponsabilidad social parecen haberse perpetuado. ¿Qué ha fallado? ¿Por qué el *desarrollo* sigue siendo esquivo en la historia contemporánea peruana? ¿Por qué los ciclos de crecimiento no han sido acompañados de una adecuada distribución que disminuya las brechas estructurales? ¿Qué le ha faltado a las instituciones nacionales para cumplir adecuada y concertadamente sus funciones? ¿Dónde está la sociedad y sus organizaciones? ¿Dónde está la política?

Miremos la realidad. El modelo aplicado ha generado una dinámica económica fluctuante entre crecimiento y crisis, fomentando a su vez un clima de inestabilidad política de tipo pendular, que ha dificultado la organización de las representaciones políticas en partidos o movimientos estables.

Consecuentemente, esto ha llevado a que la democracia no haya logrado consolidarse, convirtiéndose en una promesa fallida y, a menudo, interrumpida por gobiernos autoritarios. La moraleja de estos cincuenta años, teñidos con sangre por más de una década de violencia y terrorismo, es que la falta de continuidad democrática ha afectado también al ciclo económico, pues no se han desarrollado los mecanismos institucionales que hubieran posibilitado sortear las crisis económicas.

Los partidos políticos y sus líderes no han sabido o no han podido capturar las angustias y esperanzas de la sociedad. Por tanto, sus propuestas no siempre reflejan los intereses de las mayorías, y acaso tampoco de las minorías. No tienen representatividad. La gente le ha perdido respeto y credibilidad a la clase política y, por extensión, a la democracia como opción de vida. Curiosamente, esta situación de indiferencia o desprecio por la cosa pública, ha abierto paso a todo tipo de aventurerismo político.

En este escenario histórico, la democracia se ha concretado al plano electoral que lleva más de dos décadas de práctica. Sin desmerecer la importancia de su conquista, el proceso electoral está aún lejos de ser universal, homogéneo y expresión de una convivencia aceptable. Ya no es frecuente, se siente como superada, la etapa en que el gamonal votaba a nombre del conjunto de peones o trabajadores de su finca, teniendo ellos sólo un rol de presencia muda. Sin embargo, hoy todavía se llega a las ánforas sin el mínimo de conocimiento y conciencia de lo que ella implica. La población no siempre siente que ejerce

un derecho, sino una obligación que es penada pecuniariamente. Esta es la democracia que espera la presencia del ciudadano, que en su mejor expresión es una persona libre, en el sentido de Sen, en pleno dominio de su voluntad, con clara conciencia y práctica de sus derechos y deberes.

En el Perú, aunque se ha avanzado con el reconocimiento de los derechos fundamentales en los tratados internacionales, textos constitucionales y leyes, todavía persisten prácticas discriminatorias en la vida social y laboral. Diferentes formas de abuso como la delincuencia y la violencia contra las mujeres y los niños ponen en evidencia la inseguridad, desprotección y desigualdad entre los habitantes del Perú.

Las leyes existen, pero su aplicación depende del poder. No se trata solamente de casos individuales exacerbados por los medios de comunicación. Masas inmensas de población excluida⁶ son menospreciadas sistemáticamente por la propia cultura social, además de los casos flagrantes de violencia y maltrato. El incumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, a pesar de la dimensión de sus denuncias, es seguramente el caso más patético de la incongruencia entre la formalidad y la práctica y entre las leyes y su cumplimiento.

La gente no siempre tiene conciencia del vínculo entre sus actividades cotidianas y el ejercicio ciudadano que le permite una democracia constituida. Y, esta falta de conciencia encuentra sus fundamentos en una relación históricamente mala entre lo que necesita como individuo y lo que le ofrece la sociedad y el Estado. Para un amplio sector de la población, la salud y la educación siguen siendo servicios deficientes y solamente en teoría gratuitos; la seguridad debe ser asumida por cada cual; la infraestructura pública tiene un lento avance; las tarifas caras y las tasas de interés elevadas, sin que se note un control favorable para los consumidores. Si es campesino, se sentirá indefenso frente a los precios de los insumos para producir y los que se imponen a sus cosechas. Sabe que la justicia es lenta y costosa, y sospecha de antemano que favorece a los más poderosos. Su visión se completa, sobre todo, cuando ve acentuada la exposición de la corrupción en el país con el pésimo ejemplo de quienes deberían constituir la élite dirigencial por su grado de responsabilidad en la política, la economía, la cultura o la representación social.

Entonces estamos frente a una carencia de ciudadanía, de capacidad de la población de reaccionar proactivamente, de enarbolar nuevas banderas, de asumir su responsabilidad, de sentirse actor protagónico de su propio cambio. Y este comportamiento pasivo anida temores y alimenta opciones maximalistas. Una sociedad así estructurada es, obviamente, un obstáculo mayor para el desarrollo y un reto para todo diseño de proyecto nacional futuro.

LOS RETOS DEL DESARROLLO HUMANO: UNA ACCIÓN COLECTIVA

Frente al cuadro descrito, una opción pareciera que se perfila como posible: fomento de una cultura de desarrollo en espacios subnacionales, con activa participación de las organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil, reconociendo y respetando sus diferencias culturales. El desarrollo humano comienza por un cambio en la actitud de la gente. Ella tiene que movilizarse a partir del reconocimiento de la realidad, buscando alcanzar sus aspiraciones colectivas.

La ampliación de las oportunidades, la solución a los problemas ancestrales, la disposición de espacios públicos, no debe esperarse que sólo venga por el lado de la oferta gubernamental -aún cuando hay que fortalecer el Estado-, sino que se requiere igualmente de una demanda social, que perciba a la educación, a la salud, a la justicia, a la seguridad, como elementos tan importantes para la construcción del desarrollo social y político, como es la disponibilidad de capitales para el desarrollo económico.

El comportamiento ciudadano debe ejercerse en las células de la sociedad –las familias– y en las de la economía –las empresas, las asociaciones de productores, los colectivos de trabajadores independientes–, sosteniendo en las conductas prácticas lo que se espera del desempeño de la política. La igualdad de trato, la convivencia solidaria, la ética, la transparencia, deberían estar incorporadas en la cotidianidad. Sin avances en estos elementos constitutivos, es difícil imaginar un desarrollo humano sostenible. Esta presencia de los valores democráticos en las unidades familiares y productivas es, además, una práctica al alcance de todos, de la que nadie debería excluirse, y que tendría que ser promovida desde el comienzo de la educación formal y a través de todos los medios de comunicación.

Las concentraciones poblacionales cuentan y se reflejan en las identidades que se gestan a partir de necesidades y esperanzas comunes. Ya hemos visto que el multiculturalismo es la expresión de estas diversas realidades. La gente de las regiones del Perú piensa, siente y espera de diferentes formas su futuro. Por ello, el proceso de descentralización que ha iniciado el país, hace 3 años, abre una posibilidad de fomentar procesos éticos de convivencia, de tolerancia, con valores compartidos, que retroalimenten una autoestima y fortalezcan, a través de las distintas actividades económicas y sociales, un sentimiento de pertenencia y de aspiración común: una identidad regional⁷, sobre la cual se asienten sólidos procesos de integración nacional.

NOTAS

¹ Ensayo preparado sobre la base del enfoque y data de los Informes sobre Desarrollo Humano del Perú, publicados en el 2002 y el 2005, titulados “Aprovechando las Potencialidades” y “Hagamos de la competitividad una oportunidad para todos”.

² La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha puesto en marcha un Programa Internacional de Evaluación de Aprendizaje, PISA, por sus siglas en inglés. En el estudio del 2002 participaron jóvenes de 15 años de 41 países a nivel mundial, entre ellos Perú, que en lectura, matemáticas y ciencias quedó en último lugar.

³ Se dice que uno de los elementos de la heterogeneidad del Perú está dado por su multiétnicidad. Y es cierto, porque en la amazonía y en algunas zonas alto andinas viven grupos humanos que se reconocen como miembros de un grupo étnico. Sin embargo, lo que más hay es un mestizaje racial y cultural, que llevó a calificar al gran costumbrista Ricardo Palma “que en el Perú quien no tiene de inga tiene de mandinga” al formular una crítica al comportamiento de las clases altas, a principios del siglo XX, quienes despreciaban a la gente del Ande o de otro origen. El Perú es un país de mestizos y el mestizaje es “de todas las sangres”, por ello se puede entender que no hayan aparecido y consolidado movimientos sociales o políticos que fijen su identidad en la raza.

⁴ El grado de profundización financiera medido por la relación entre colocaciones/PIB, que es un indicador de cuánto acceso tienen las personas al crédito formal, muestra que el año 2000 la ratio alcanzó el 22,1% para todo el Perú; en Lima la ratio era de 39,7% mientras que en Apurímac era del 0,6%.

⁵ En Chile el gasto público sobre el PIB alcanza el 22,5%, en Bolivia 25,5, Colombia 20,3%, Estados Unidos 18,1% (FMI).

⁶ Una de las expresiones de la exclusión está dada por la falta de un documento de identidad. Alrededor de dos millones de personas se encuentran en situación de indocumentados. 1,5 millones de personas mayores de 17 años y 0,5 millones de niños que no tienen ningún registro de nacimiento. No “existen” frente a la sociedad, ni se pueden servir de ella.

⁷ La Oficina del PNUD en el Perú, para conocer y aportar en esta dirección, ha tomado la decisión de trabajar para su siguiente INDH 2006 el tema de la descentralización con ciudadanía.