

RED DE CENTROS DE INVESTIGACIÓN DEL BANCO INTERAMERICANO DE
DESARROLLO

PROYECTO: LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS REFORMAS INSTITUCIONALES

**LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS REFORMAS INSTITUCIONALES EN EL PERÚ:
LOS CASOS DE EDUCACIÓN, SALUD Y PENSIONES**

**INSTITUTO APOYO
LIMA, PERÚ**

Director del Estudio
Gabriel Ortiz de Zevallos

Colaboradores
Hugo Eyzaguirre
Rosa María Palacios
Pierina Pollarolo

Asistente de Investigación
Jessica Soto Huayta

Agosto de 1998

Introducción

El Perú experimentó entre 1990 y 1995 uno de los procesos de estabilización, liberalización, desregulación y privatización más ambiciosos de la región, en el marco de un contexto de “*extraordinary politics*”, donde las capacidades de veto de diversos actores políticos tradicionales –partidos políticos, sindicatos, etc.- habían quedado reducidas a su mínima expresión. El presente estudio analiza una serie de hipótesis respecto de qué factores viabilizaron o impidieron reformas en áreas tan sensibles como educación, salud y régimen de pensiones, y busca aislar lecciones de estas experiencias que sean útiles también para otros países. Las dificultades que enfrentaron los casos de pensiones y salud, así como el fracaso en educación, demuestran que, aún cuando un gobierno tiene el poder necesario para llevar a cabo las reformas, la viabilidad política de este tipo de acciones nunca es sencilla. Cabe señalar que este estudio focaliza su atención en la identificación de factores y estrategias que facilitaron o entorpecieron la viabilidad política de reformas institucionales, dejando de lado otros objetivos deseables en el campo político.

El caso peruano permite apreciar con claridad como la viabilidad política de una reforma puntual está en parte supeditada al juego político mayor, donde los actores políticos claves del país se enfrentan, en parte para definir grandes lineamientos de políticas, pero también con el objeto de ocupar el espacio político. Resulta un error, por ejemplo, creer que la viabilidad política de una reforma de la educación pública está circunscrita al análisis de los agentes directamente involucrados en la misma. La reforma educativa, o cualquier otra, debe ser analizada también como una pieza más en el ajedrez político de un país, donde el grado de apoyo u oposición que reciba dicha reforma de parte de actores políticos importantes dependerá de objetivos que nada tienen que ver con la reforma ni sus contenidos. El fracaso de la reforma de la educación aquí analizado, por ejemplo, estuvo relacionado con que ésta se vinculara, por motivos que se detallan más adelante, con la dinámica política del referéndum sobre la Constitución de 1993, donde el juego político fundamentalmente giraba en torno a la posibilidad de permitir la reelección del Presidente Fujimori en las elecciones presidenciales de 1995.

Dado que ese período de la historia política peruana es extremadamente complejo, conviene señalar de manera explícita qué elementos se consideran generalizables a otros países. Bajo ese enfoque, el escenario político peruano durante 1990-1995 podría caracterizarse en términos bastante generales por dos elementos claves: la crisis gravísima que enfrentaba el país y el vacío político que ocupó sorpresivamente un actor político desconocido como el Presidente Fujimori. Ambos elementos podrían presentarse en otros países.

La crisis que vivió el Perú en 1990 combinó los efectos de una hiperinflación devastadora con el avance del terrorismo, por lo que llegó a ser calificada como la peor crisis de la historia republicana¹. Como ya ha sido señalado en muchos textos, los escenarios de crisis facilitan la viabilidad política de las reformas en general. Sin embargo, como se verá más

¹ Perú Económico, julio de 1990.

adelante, este efecto no necesariamente es extensivo a todas las reformas. Las reformas en campos sociales pueden ser políticamente más difíciles de llevar a cabo en un contexto donde el ajuste y la privatización ocupan un papel preponderante en la atención pública. Un punto adicional a considerar es que la adopción de un programa de reformas estructurales genera, como conjunto, reacciones de apoyo y oposición de actores políticos, lo cual puede afectar la viabilidad política individual de cada reforma de manera positiva o negativa.

El segundo elemento es más complejo: qué dinámicas políticas mayores genera un vacío del sistema de representación política como el que experimentó Perú en 1990, proceso del cual el país todavía no se recupera. Para ello, se intentará no considerar los elementos que son propios del caso peruano –autogolpe, nueva Constitución, referéndum, reelección, etc.–, sino abstraer patrones que podrían estar presentes en casos similares. El primer punto es que frente a un vacío así aparecerán nuevos actores políticos –*independientes*– que ven una oportunidad extraordinaria para posicionarse en ese espacio. La candidatura de Fujimori a la presidencia, así como la de muchos otros que no tuvieron éxito, corresponde a esa dinámica. Cuando un actor político nuevo y sin base política propia llega al poder genera, como es natural, una gran cantidad de incertidumbre, por lo que si éste quiere realmente tener un futuro político, deberá dar muestras concretas y frecuentes de que su gobierno es viable. Sin embargo, dado el descrédito de los partidos políticos, un actor nuevo tendrá el incentivo de marcar distancias y echarles a éstos la culpa de todo, lo cual dificulta la creación de alianzas que faciliten la adopción de reformas. Por otro lado, los actores políticos tradicionales estarán más proclives a colaborar mientras perciban que ésta es una situación atípica y temporal, que al cabo de cierto tiempo les permitirá recuperar su espacio. La posibilidad de que el gobierno de un actor político nuevo se fortalezca a través de reformas más o menos exitosas puede implicar riesgos para la viabilidad política futura de los actores tradicionales. Todos estos patrones, que pueden repetirse en otros países, fueron importantes en el análisis de la viabilidad política de las reformas aquí estudiadas. Como se verá más adelante, las reformas en educación, salud y pensiones aquí estudiadas se vio afectada importantemente por esta confrontación política de orden mayor.

Finalmente, el caso peruano también identifica riesgos y estrategias útiles en países donde el debate político sobre políticas públicas tiene importantes limitaciones técnicas. El grado de sofisticación en los procesos de diseño y decisión de políticas públicas en un país depende mucho del nivel de asesoría técnica con que cuentan agentes políticos importantes como el Congreso, los partidos políticos, los medios de comunicación, etc. Este nivel técnico es esencial para identificar con claridad los temas relevantes, y analizar adecuadamente los pros y contras de las opciones disponibles. Si, como ha sido el caso peruano en el periodo en estudio, estos recursos son muy escasos, el debate sobre las reformas tiende fácilmente a convertirse en una guerra de colocar etiquetas. Si una reforma del financiamiento de la educación, por ejemplo, llega a ser etiquetada como una privatización, su suerte puede estar echada, aún si sus contenidos no corresponden exactamente a tal etiqueta. Muchas veces los debates sobre las reformas se dan en blanco y negro, y de poco sirve explicar los matices intermedios. El caso de la reforma de salud es un ejemplo interesante y exitoso de una estrategia que logró superar este problema.

Contexto Político

El período analizado de esta parte de la historia peruana reciente es extremadamente complejo y en esta sección sólo se describirá algunos elementos que permitan al lector tener referencias sobre los factores políticos que afectaron la viabilidad de las reformas institucionales aquí estudiadas.

El 28 de julio de 1990, Alberto Fujimori asumió la presidencia de la República del Perú, la cual atravesaba por una gravísima crisis económica cuyas expresiones más visibles fueron la hiperinflación, la recesión económica y el aislamiento internacional. Asimismo, la situación de la violencia terrorista se había agravado notablemente.

El desprestigio de los partidos políticos tradicionales, reforzado por el debilitamiento del aparato estatal, generó un escenario que favorecía a los llamados “*independientes*”. Ya en 1989, Ricardo Belmont, dueño de un canal de televisión menor, había logrado la alcaldía de Lima y en 1990, Alberto Fujimori, del recién creado Movimiento Político Cambio 90, logró la Presidencia de la República en segunda vuelta, con un nivel de votación de 56.5 por ciento y sólo tres meses de campaña electoral.

El problema central para Fujimori en ese momento fue conformar una base política que le diera el respaldo suficiente para gobernar. En este escenario, una de las principales alianzas que estableció Fujimori fue con las Fuerzas Armadas, quienes deseaban apoyo para la lucha antiterrorista. Asimismo, Fujimori privilegió su relación con los organismos multilaterales, los que le ofrecieron propuestas de política. Por último, el Presidente Fujimori se cuidó mucho de mantener sus niveles de aprobación pública.

Fujimori mantuvo relaciones conflictivas con los distintos poderes del Estado e incluso al interior del Poder Ejecutivo. En varias ocasiones, el Presidente tomó decisiones al margen de los ministros, llegando a desautorizarlos en público. Asimismo, en varias oportunidades el Presidente se dedicó a criticar al Parlamento y, en general, a los partidos políticos tradicionales representados en el Congreso. Dicho escenario contribuyó a perfilar un Parlamento donde resultaba complicado legislar y acordar posiciones entre las distintas facciones.

Por otro lado, luego de la aprobación que generó el shock anti-inflacionario, el programa económico había ingresado a una etapa de fatiga desde los primeros meses de 1992, y la subversión avanzaba peligrosamente, lo que era exacerbado por un Poder Judicial lento e ineficiente. Como resultado de todo ello, la aprobación de la opinión pública a la gestión del Presidente Fujimori empezó a declinar.

El 5 de abril de 1992, Fujimori disolvió el Congreso y declaró en reorganización el Poder Judicial. Fujimori justificó su actitud en la supuesta “labor obstruccionista del Congreso con relación a la política antiterrorista, así como la lentitud con la que actuaba el Poder Judicial en los casos de terrorismo”. El autogolpe fue respaldado por más del 70 por ciento

de la opinión pública. Luego del autogolpe, la aprobación a la gestión presidencial pasó de 59 a 82 por ciento.

El rechazo internacional al autogolpe no había sido previsto por el gobierno. Ello puso en peligro el proceso de reinserción financiera del país, con considerables efectos en el manejo económico y político internos. En este contexto, el Ministro de Economía, Carlos Boloña, quien permaneció en el cargo hasta fines de ese año, se convirtió en uno de los ministros más poderosos del gabinete, dado su gran peso en las negociaciones en el exterior porque aseguraba la continuidad del programa. Frente a la presión internacional, Fujimori se comprometió a convocar a elecciones para la conformación de un Congreso Constituyente para noviembre de 1992 y a elecciones municipales para enero de 1993.

En setiembre de ese año, Abimael Guzmán y algunos miembros del comité central de Sendero Luminoso, -el más peligroso de los grupos terroristas del país-, fueron capturados. La aprobación del Presidente Fujimori, que había caído a 56 por ciento la víspera de la captura, subió hasta 74 por ciento días después. Este hecho también implicó un cambio sustancial en la imagen del país a nivel internacional.

La alianza oficialista Nueva Mayoría/Cambio 90, liderada por el ex ministro Jaime Yoshiyama, obtuvo mayoría absoluta -44 de 80 curules- en las elecciones para conformar el nuevo Congreso Constituyente Democrático (CCD), pero en las elecciones municipales obtuvo resultados desfavorables. Estos resultados adversos, sin embargo, no afectaron negativamente la imagen del Presidente Fujimori.

El desprestigio de los partidos políticos tradicionales alcanzó, más bien, un punto crítico con los resultados de estas últimas elecciones. Los partidos políticos que no habían participado en las elecciones del CCD habían sostenido que la elección “real” era la municipal, pero obtuvieron también pobres resultados. Esta situación y el debate sobre la aprobación de las normas constitucionales determinaron el ambiente de confrontación entre el gobierno y los partidos políticos de oposición que caracterizó a ese año.

La aprobación de la nueva Constitución implicaba, entre otras modificaciones importantes, la posibilidad de reelección presidencial inmediata, la unicameralidad del Congreso, la pena de muerte para terroristas, y la eliminación de la estabilidad laboral absoluta. Estas reformas fueron sometidas a referéndum en noviembre de 1993. Para el gobierno y la oposición, el eje fundamental del conflicto era la posibilidad de la reelección presidencial. En noviembre de 1993, el Sí ganó por una estrecha diferencia.

Luego de concluido el referéndum, el siguiente período estuvo marcado por la campaña electoral para las elecciones de abril de 1995, entre el Presidente Fujimori y el ex secretario general de la ONU, Javier Pérez de Cuéllar, quien había convocado a un espectro excepcionalmente diverso de políticos e independientes en el movimiento Unión por el Perú (UPP), sin una línea política clara.

La campaña electoral no modificó los ejes centrales del programa económico, pero sí

implicó un mayor gasto fiscal -inauguración de obras e incremento del gasto social-. Ello explica en parte el crecimiento de la economía en 1994 de 12.7 por ciento, frente al 6.5 por ciento obtenido en 1993. La campaña también tuvo un claro efecto en la suspensión de aquellas reformas más polémicas o conflictivas.

Fujimori ganó las elecciones en primera vuelta con 64.4 por ciento de los votos y obtuvo mayoría parlamentaria, mientras que UPP obtuvo 21.8 por ciento de la votación. Luego de las elecciones, Fujimori alcanzó el 80 por ciento de aprobación a su gestión. Esta elección confirmó además que los partidos políticos tradicionales (APRA, AP, PPC, IU, etc.) seguían atravesando una profunda crisis.

La reforma del Sector Educación

Introducción

En 1992 el gobierno peruano intentó llevar adelante una reforma que buscaba modificar el rol del Estado en la provisión de los servicios educativos públicos. La reforma pretendía sustituir al Ministerio de Educación en la gestión y administración de los centros educativos públicos por una entidad de derecho privado llamada Consejo Municipal de Educación (Comuned). Estas entidades debían encargarse del manejo administrativo, financiero y de la supervisión de los centros educativos, programas y servicios estatales de educación. Asimismo, el Estado modificaría la forma en que cubría el financiamiento de los servicios educativos que tenía a su cargo y la reemplazaría por un sistema de *vouchers* en función del número de alumnos asistentes regularmente a clases, que abonaría el Ministerio de Economía y Finanzas a los Comuned, autorizándose a los centros o programas educativos a gestionar recursos adicionales. Además, se abría la posibilidad para que órganos distintos al Estado y al Comuned pudieran gestionar directamente los establecimientos educativos que habían sido tradicionalmente públicos y se establecía que el Estado podía otorgar un subsidio estatal por alumno a centros de educación privada.

En esta sección se examina el fracaso en la implementación de esta reforma a partir de las estrategias políticas desarrolladas por los reformadores y opositores en un contexto político de alta confrontación. A partir de una revisión del proceso asociado a este intento de reforma de la educación pública se comprueba la hipótesis de “vinculación”, pero en un sentido negativo. La hipótesis de vinculación señala que una reforma es más probable de ser adoptada cuando se vincula en el proceso de negociación con otra política que facilita su implementación administrativa, que favorece su percepción política o que permite ofrecer compensaciones cruzadas.

En el caso en estudio, una reforma basada en modificar la estructura administrativa y de financiamiento de la prestación del servicio, se asoció -en sentido negativo- en dos niveles. En un primer nivel, la reforma se asoció con la privatización y el recorte fiscal. Se llegó a percibir la reforma como una privatización de la educación, entendida ésta como la pérdida de la gratuidad de la enseñanza -la obligación de los padres a contribuir con la educación de sus hijos, no importando el nivel socioeconómico al que pertenecieran- y como el retiro

del Estado de la educación pública que pasaría a ser un negocio privado. La asociación de ambos asuntos generó el rechazo, esperado por parte de los opositores, en los sectores beneficiados por la educación pública. La vinculación negativa también operó en un segundo nivel cuando la reforma educativa se asoció al referéndum constitucional. La Constitución de 1979 impedía que cualquier servicio educativo –escolar o de cualquier tipo– fuera prestado con fines de lucro² y no permitía un sistema de *vouchers*. Estas modificaciones constitucionales, sin embargo, debían ser ratificadas en referéndum junto con la polémica reelección presidencial y otros temas más. El referéndum era integral por la aprobación o no de la nueva Constitución en su conjunto. Frente a esta vinculación de las reformas educativas con la reelección presidencial, diversos actores políticos –no necesariamente opositores al nuevo esquema educativo– optaron por priorizar el rechazo a la reelección y utilizar para ello el desconcierto y preocupación que había generado la reforma educativa. Debe añadirse que la estrategia notoria que utilizaron los reformadores generó un contexto que fue aprovechado por los opositores al gobierno en los dos niveles de vinculación negativa. Este punto se verá más claro al analizar comparativamente la reforma en el sector salud, que implicó cambios similares con una estrategia muy distinta.

Esta sección está organizada en cuatro partes. En la primera, se presentan los antecedentes de la reforma, incidiendo sobre la adopción y promulgación del Decreto Legislativo 699 en noviembre de 1991, las reacciones a éste y su derogatoria en enero de 1992. En la segunda parte se analiza el relanzamiento de la reforma a través del proceso de adopción e implementación de tres decretos leyes³, el perfil de los actores involucrados y sus percepciones. En la tercera parte se analiza el balance de poder y el proceso de negociación que ocurre en los meses posteriores y la participación de dichos actores. Finalmente, en la cuarta parte se examina el desenlace final de la reforma.

1. Antecedentes

En 1990 el sector educación afrontaba una severa crisis enmarcada dentro de la situación fiscal en la que se encontraba el Perú en esa etapa. Se había reducido el gasto público en educación -US\$1,012 millones en 1994, es decir 50 por ciento menos que en 1987⁴-. Sin embargo, la demanda había crecido 57.3 por ciento en educación inicial, 9.6 por ciento en educación primaria y 19.3 por ciento en educación secundaria. Debe destacarse que la dimensión de la crisis de la educación pública no era evidente para la mayoría de la población. Si bien la calidad del servicio era criticada por los padres de familia y estudiantes, su nivel de desprestigio no urgía a la población a solicitar cambios radicales⁵.

² Debido a esta limitación constitucional, todas las empresas de servicios de instrucción de idiomas, deportes, arte o cualquier otro tipo simulaban ser asociaciones sin fines de lucro, estando además exentas de todo tributo.

³ El Decreto Ley 26011 referido a la participación comunal en la gestión y administración educativas, el Decreto Ley 26012 referido al financiamiento educativo y el Decreto Ley 26013 referido al mejoramiento de la calidad y ampliación de la cobertura de la educación peruana.

⁴ Entre 1985 y 1987 el gasto público en educación pasó de US\$1,227 millones a US\$2,020 millones en dólares de 1994, lo cual implicó un crecimiento real de 65 por ciento, como producto del sustancial incremento de docentes y de personal administrativo.

⁵ Entrevista a Carlos Boloña. De acuerdo con encuestas de opinión elaboradas por APOYO Opinión y Mercado entre 1990 y 1993, los tres principales problemas del país fueron: inflación, terrorismo y desempleo.

De otro lado, en el Perú, de acuerdo con la Constitución Política de 1979, la educación debía ser gratuita en el sistema público en todos sus niveles (inicial, primaria y secundaria)⁶. El Estado es el principal proveedor de la educación en el país, pues más del 84 por ciento de alumnos están matriculados en escuelas públicas. En las áreas rurales casi la totalidad del servicio de educación es cubierto por el Estado. Sin embargo, en el régimen de educación pública, las familias contribuyen, mediante aportes voluntarios, entre el 20 y 30 por ciento del financiamiento total de los servicios educativos⁷.

Fue en este contexto que, durante 1991, se produjo un intenso proceso de debate respecto al rol del Estado en la provisión de los servicios educativos al interior del Consejo de Ministros. Este debate estuvo enmarcado en dos procesos. En primer lugar, la severa crisis fiscal por la que atravesaba el Estado peruano y la necesidad de asignar los escasos recursos del Estado ahí donde fueran necesarios y no otorgar subsidios sin identificar adecuadamente a los beneficiarios. En segundo lugar, el cambio de rol del Estado en la economía. Así, se consideró que el rol de Estado es el de regular y promover la inversión y la propiedad privada y se llevaron a cabo una serie de reformas encaminadas a liberalizar la economía y desregular los mercados.

En esta etapa, el debate “reformador” estuvo liderado por los Ministros Carlos Boloña (Economía y Finanzas), Alfonso De los Heros (Trabajo) y Jaime Yoshiyama (Transportes) influenciados por la reforma educativa chilena⁸. La presencia de expertos en el Perú durante ese período como Hernán Büchi, traído específicamente con el propósito de compartir sus experiencias –entre ellas, la de educación–, confirmaría esta apreciación, así como el viaje de Jaime Yoshiyama a Chile para aprender de la experiencia de ese país. Aunque el Presidente Fujimori no tuvo una convicción personal respecto a la reforma, fue convencido de la necesidad de llevarla a cabo⁹.

Este proceso concluyó con la promulgación del Decreto Legislativo 699¹⁰ en noviembre de 1991, aprobado por el Ejecutivo al amparo de las facultades legislativas delegadas por el Congreso de la República con el fin de promover la inversión y el empleo. El papel del Ministerio de Educación en esta etapa fue mínimo y no tenía un plan de acción inmediato. No hubo tampoco la participación de otras instituciones privadas o públicas relacionadas al tema. La norma se expidió sin consulta previa a los interesados y fue una iniciativa del Consejo de Ministros.

En términos generales este decreto establecía: (1) la participación de la comunidad organizada en la gestión de los centros educativos que el Estado les cedía en uso en calidad de entidades promotoras, con el fin de incrementar la cobertura de atención, (2) el Estado se reservaba la administración y control de los centros educativos que considerase necesarios

⁶ Esta norma se mantuvo en la nueva Constitución Política aprobada en 1993.

⁷ Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV) de 1994.

⁸ El grupo conformado por Yoshiyama, Boloña y De los Heros había ganado una gran credibilidad ante el Presidente Fujimori durante su gestión. Esta credibilidad influyó en la aceptación del Presidente respecto a la necesidad de reformar la educación pública (entrevista a Carlos Boloña).

⁹ Entrevistas a Carlos Boloña, Federico Prieto, Gloria Helfer, entre otros.

¹⁰ Los Decretos Legislativos son normas con el mismo rango que una ley expedida por el Congreso.

en todo el país de acuerdo con la disponibilidad de recursos presupuestales, (3) el financiamiento de los centros transferidos continuaría a cargo del Estado, sin embargo los promotores podían generar recursos adicionales a través del cobro de pensiones, y (4) en el ámbito laboral, los promotores estaban facultados para seleccionar a sus trabajadores, racionalizar las plazas y expandir el número de ellas de acuerdo con las posibilidades de los padres de familia.

La oposición acusó al gobierno de querer privatizar la educación y eliminar la gratuidad de la enseñanza dispuesta en la Constitución Política. Estas ideas fueron difundidas principalmente por sectores de la oposición liderada por el Partido Aprista, Acción Popular y el bloque de Izquierda Unida¹¹, durante los meses de noviembre, diciembre y enero de 1991. Representantes de estos grupos pedían la derogatoria de dicha norma porque, sostenían, atentaba contra la gratuidad de la enseñanza y privatizaba la educación al ceder en uso las escuelas públicas. Asimismo, señalaban que la norma era inconstitucional. El Poder Ejecutivo había legislado sobre educación, cuando el objeto de las facultades delegadas por el Congreso era la creación de normas para promover la inversión y el empleo, basándose en el argumento que los cambios introducidos generarían inversión y empleo en el sector educativo.

Por otro lado, la jerarquía de Iglesia Católica, representada por la Conferencia Episcopal Peruana, expresaba su preocupación por las consecuencias que podía tener la aplicación del referido decreto que, consideraba, atentaba contra la gratuidad de la enseñanza. Con tal motivo, la Iglesia llegó a enviar tres cartas al Presidente del Senado, al Presidente de la Cámara de Diputados y a la Presidente de la Comisión de Educación del Senado. Finalmente, el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación Peruana (Sutep) organizó una campaña de protesta para detener esta medida, demandando su derogatoria¹² y presentando un recurso de amparo.

El Congreso de la República aprobó la derogatoria de la norma el 27 de enero de 1992. Cabe recordar que en esta etapa el gobierno no tenía mayoría en el Congreso por lo que la derogatoria era previsible. De otro lado, el Consejo de Ministros y el Presidente se concentraron en esta etapa en evitar la derogatoria de otros decretos legislativos que fueron aprobados con las mismas facultades legislativas.

¹¹ Mercedes Cabanillas, presidenta de la Comisión de Educación del Senado y ex ministra del sector durante el gobierno aprista, sostenía: “el decreto legislativo –que privatiza los colegios estatales- ha sido elaborado en la cocina de economía y no de educación. Y creo que el cocinero mayor fue el vehemente ministro Boloña para ahorrarle al Estado, llegar a su meta de equilibrio fiscal para quedar bien antes los organismos multilaterales...”. Luego calificó como “mercantilismo puro” la decisión gubernamental. Asimismo, el ex presidente Fernando Belaúnde Terry, miembro de Acción Popular, también expresaba su desacuerdo con el dispositivo afirmando que atentaba contra la gratuidad de la enseñanza pública. Finalmente, el senador Javier Diez Canseco, de Izquierda Unida, expresaba que “el Presidente Fujimori ha caído en el peor de los mercantilismos y, reconociendo su incapacidad de asumir las responsabilidades que le competen, ha decidido subsidiar a los futuros promotores de la educación peruana, entregándoles la infraestructura de colegios y escuelas, además de las plazas docentes, para convertir la educación de los niños en un pingüe negocio”. La República, noviembre de 1992.

¹² Diversos medios periodísticos de noviembre de 1991 y de la entrevista sostenida a José Ramos, en ese entonces, Secretario General del Sutep.

2. Relanzamiento de la reforma

Disuelto el Congreso el 5 de abril de 1992 luego del autogolpe, y habiendo asumido el Consejo de Ministros la facultad de dictar normas de rango de ley, los ministros Boloña y Yoshiyama -principalmente-, volvieron a promover la reforma educativa inspirados en términos similares al Decreto Legislativo 699¹³. El equipo promotor creía que la causa de su derogatoria era que el gobierno había perdido un debate exclusivamente político, y que en el nuevo contexto la reforma sería viable.

De acuerdo con lo declarado por los reformadores, se buscó a un ministro con convicción en la reforma que debía liderar los cambios desde el Ministerio de Educación, con capacidad para convencer a la opinión pública y mantener el interés y el compromiso del Presidente de la República de apoyar el proceso activamente. Asimismo, Boloña quería un ministro capaz de asumir las resistencias al cambio de régimen laboral (del público al privado) con el que se contrataría a los profesores en el nuevo modelo educativo. En este contexto, asume la cartera Alberto Varillas, a quien se le encarga la elaboración de un proyecto de ley inspirado en estos principios¹⁴. Sin embargo, y de acuerdo con las entrevistas sostenidas con los reformadores, a pesar de contar con todo su respaldo, el Ministro demoró algunos meses la elaboración de las leyes y nunca se comprometió con el cambio de régimen laboral. El proyecto de ley fue elaborado por el ministro de Educación y discutido con el Ministro Boloña, con total independencia del resto del gabinete.

Las reformas fueron anunciadas desde julio de 1992, seis meses antes de que fueran promulgadas, lo que enfatiza la idea de una estrategia notoria. En julio de 1992 el Presidente Alberto Fujimori anunció en su discurso presidencial por Fiestas Patrias “la descentralización de la administración educativa”, comprometiéndose el Estado a ceder en uso las escuelas públicas a los grupos interesados, desde docentes hasta asociaciones de padres de familia, así como municipalidades, con el fin de modernizar el sistema educativo¹⁵.

El equipo promotor creyó que podía llevar a cabo la reforma sin la participación de los especialistas en temas educativos¹⁶. Por tanto, la gestación y promoción de la reforma se dio al interior del gobierno y no involucró la participación de otros actores políticos ni se buscó generar consenso entre los sectores involucrados. En el caso del Sutep nunca se pensó convocarlos porque "eran vistos como enemigos, en donde estaba infiltrado Sendero Luminoso"¹⁷. Sin embargo, se promovió la reforma a través de los medios de comunicación y, con ello, se trató de persuadir de sus beneficios a los agentes directamente involucrados como padres de familia, maestros, alcaldes e Iglesia.

¹³ Entrevista a Carlos Boloña.

¹⁴ Ibid. Respecto al peso político del Ministro de Economía, Carlos Boloña, en este período, ver sección sobre contexto político general.

¹⁵ Gestión, 31 de julio de 1992.

¹⁶ Los expertos académicos del sector consideran que la falta de vocación para el diálogo, la consulta y el debate por parte del gobierno fue un punto crítico que marcó el fracaso de la reforma de educación (Entrevista a León Trahtemberg y Ricardo Morales).

¹⁷ Entrevista a Alberto Varillas.

El 27 de diciembre de 1992, tres días antes de la instalación del Congreso Constituyente Democrático (CCD), fueron promulgados los tres decretos leyes relacionados con la reforma educativa¹⁸.

En general, estas normas pueden ser resumidas en seis aspectos:

- (1) Se planteaba la progresiva transformación de la educación pública con la transferencia de la gestión y administración de los centros educativos del Estado a una entidad de derecho privado llamada Consejo Municipal de Educación (Comuned)¹⁹. Estas entidades, conformadas por representantes del municipio, directores de escuela, Iglesia, padres de familia, etc., debían encargarse del manejo administrativo y financiero y de la supervisión de los centros educativos, programas y servicios estatales de educación que se encontraban en su jurisdicción y que le fueran transferidos por el Ministerio. Dicha transferencia se efectuaría en forma gradual a partir de 1993, teniendo en cuenta la capacidad de la comunidad de asumir la responsabilidad que se le transfería.
- (2) El Estado modificaba la forma en que cubría los servicios educativos que tenía a su cargo y la reemplazaría por una asignación mensual en efectivo (de manera similar al sistema de *vouchers*), que abonaría el Ministerio de Economía y Finanzas a los Comuned. La asignación mencionada sería abonada en función del número de alumnos asistentes regularmente a clases y sería destinada a cubrir los gastos de personal, bienes y servicios, equipamiento e infraestructura.
- (3) Se autorizaba a los centros o programas educativos a gestionar recursos adicionales a través de pensiones, es decir pagos mensuales obligatorios.
- (4) Se abría la posibilidad para que órganos distintos del Estado, es decir, con personería jurídica de derecho privado como asociaciones de profesores, padres de familia, colegios profesionales, instituciones religiosas u otras, pudieran gestionar directamente los establecimientos educativos. Se establecía también que el Estado podía otorgar un subsidio estatal por alumno a la educación privada.
- (5) Los Comuned establecerían una nueva relación laboral con el personal docente, el que se regiría por el régimen laboral privado.
- (6) Se establecía un sistema de evaluación anual del rendimiento estudiantil de todos los centros estatales, con el fin de que el Ministerio de Educación supervisara la calidad de la educación.

3. Proceso de negociación y balance de poder

La reforma de educación presenta tres particularidades que deben ser resaltadas: la estrategia de comunicación, el retroceso en el tema de la descentralización y la vinculación negativa que sufrió, especialmente en el proceso de reforma constitucional. Asimismo, se debe analizar el peso de cada uno de los actores involucrados, y sus reacciones frente a la reforma.

¹⁸ Ver nota a pie de página número 3.

¹⁹ La administración del servicio educativo funciona hasta el momento a través de las Unidades de Servicio Educativo (USE), las cuales dependen de las Direcciones Regionales y Subregionales de Educación. Diversos especialistas consideran que el sistema educativo peruano es uno de los más centralizados de la región.

Estrategia de comunicación

La primera observación está referida a la anticipación con la que se realizó el anuncio de reforma. No sólo las declaraciones del gobierno respecto a las leyes se hicieron con anticipación, sino que el anteproyecto de ley circuló de manera informal durante algunos meses antes de su promulgación, filtrándose a la prensa a fines de octubre de 1992. Asimismo, los diversos actores políticos entrevistados coincidieron en afirmar que los anuncios hechos desde julio de 1992 respecto a la reforma educativa fueron poco claros y muy generales. Estos hechos fueron utilizados por los grupos opositores para especular en torno a las medidas, lo que generó incertidumbre entre los demás actores, que no supieron claramente quienes ganaban y quienes perdían²⁰, abriéndose gran espacio para las dudas y los temores²¹. Estos temores se vieron reforzados por distintos actores políticos como los partidos de oposición, el Sutep y algunos miembros del sector académico, quienes transmitieron la idea de que la reforma educativa anunciada pretendía eliminar la gratuidad de la enseñanza, dado que la ley, efectivamente, permitía el cobro de pensiones.

Ante las reacciones de los distintos grupos de oposición, tanto el Presidente Fujimori como el Ministro Varillas salieron en defensa de los proyectos de ley, afirmando que estos cambios no pretendían eliminar la gratuidad de la enseñanza ni privatizar el sector, sino administrar eficientemente el dinero proporcionado por el Estado a cada centro educativo con la participación de la comunidad organizada (directores, padres de familia, profesores)²². Cabe destacar que la defensa de la reforma comenzó antes de que las normas fueran promulgadas, debilitándose la posición oficial.

Descentralización

El segundo aspecto es el referido a la posición oficial frente al proceso de descentralización política. El anuncio de los decretos leyes generó desde julio de 1992 expectativas positivas entre algunos alcaldes que veían en estas medidas la oportunidad de gestionar y administrar más recursos. Algunos alcaldes acudieron al despacho ministerial para solicitar la transferencia de los centros educativos²³.

Fue en esta etapa en la que el Presidente Fujimori cambió su opinión respecto a la participación de las municipalidades en la ejecución de la reforma. Esto se debió, de un lado, a que los candidatos del gobierno no fueran elegidos alcaldes en las elecciones de enero de 1993 (triunfando en su mayoría candidatos independientes), y de otro, a la escasa convicción personal del Presidente respecto a la descentralización como un medio efectivo de gobierno. Así, en la etapa previa a la promulgación de los decretos leyes, el Presidente había sido convencido sin problema del tema del financiamiento y evaluación educativa. Sin embargo, nunca le convenció totalmente la idea original de transferir los colegios

²⁰ Fernández y Rodrik (1996) han señalado ya desde un enfoque teórico como esto puede ser un factor en contra para que la reforma llegue a concretarse: la incertidumbre que tienen los individuos acerca de quienes serán los ganadores y perdedores ex ante de la reforma puede hacer fracasar el intento de adopción de la misma, aún cuando se sepa que la reforma generará beneficios para la mayoría.

²¹ Entrevista a León Trahtemberg.

²² El Comercio, 25 de agosto de 1992; diversos medios periodísticos, 9 de setiembre del 1992.

²³ Entrevista a Alberto Varillas.

públicos a las municipalidades para lograr una descentralización administrativa del sistema educativo²⁴.

El Presidente Fujimori, en diciembre de 1992, descartó por primera vez la transferencia de las escuelas del Estado a favor de las municipalidades y anunció la creación de los Consejos Municipales Educación (Comuned), personas jurídicas de derecho privado, en donde participaría el gobierno local pero no tendría mayoría²⁵. Cabe resaltar que existe una diferencia sutil entre el término municipio (referido a la comunidad) y municipalidad (referido a la autoridad elegida y la organización burocrática) que, aunque son indistintamente usados por la población común, son diferenciados por los especialistas. Así, para quitar el control de la municipalidad se utilizó el término municipio en los proyectos de ley²⁶.

La “marcha atrás” que hizo el Presidente con respecto a la municipalización de la educación fue percibida por los alcaldes y especialistas como señal de poco compromiso con la reforma y falta de seriedad, transmitiendo la idea de que en el fondo Fujimori no estaba convencido del íntegro de la propuesta²⁷. A su vez, la difusión de las normas en medios de comunicación como una “municipalización de la educación” o una transferencia automática de la educación pública a los municipios generó confusión y a la vez rechazo por la poca coherencia con la que el gobierno estaba tratando el tema.

La Constitución de 1993

El tercer aspecto es el de la vinculación de la reforma de educación con las normas constitucionales que serían debatidas en el referéndum de noviembre de 1993.

Desde abril de 1993 se inicia la campaña política por la aprobación de la nueva Constitución, la cual contenía importantes modificaciones en materia educativa. Así, se incorporó el concepto de lucro como alternativa posible en la prestación del servicio educativo privado. Este hecho fue una completa novedad en el sistema legal peruano ya que, hasta ese entonces, todas las instituciones educativas se constituían como asociaciones civiles sin fines de lucro, estando además exoneradas de todo tributo por disposición expresa de la Constitución de 1979. Si bien esta modificación constitucional afectaba exclusivamente a la educación privada, este hecho fue asociado por la oposición para difundir la idea de la eliminación de la gratuidad en la educación pública y la creación de “negocios” educativos.

De otro lado, en marzo de 1993, la Comisión de Constitución del Congreso Constituyente Democrático (CCD), aprobó la modificación del texto constitucional referido al derecho a la gratuidad de la enseñanza en todos sus niveles. Este derecho, concedido por la

²⁴ Entrevistas a Carlos Boloña y Alberto Varillas. De hecho, el Ministro Boloña fue persuadido por el ex Ministro chileno Büchi para no copiar el modelo chileno en el aspecto de la municipalización, por problemas de politización y poca capacidad gerencial de las municipalidades. La idea de Boloña era entregar directamente a promotores privados sin fines de lucro la educación pública, para lo cual se optó por el modelo del Comuned.

²⁵ El Comercio, 18 de diciembre de 1992.

²⁶ Entrevista a Alberto Varillas.

²⁷ Entrevista a León Trahtemberg.

Constitución de 1979 de manera absoluta, fue modificada, estableciéndose que se concedería la gratuidad “a quienes no pudieran sufragarla, con cargo al erario, de acuerdo con las posibilidades del presupuesto de la República”²⁸. A pesar de que posteriormente el texto del proyecto de Constitución fue cambiado y se repitió básicamente la misma redacción de la Constitución de 1979²⁹, la mayoría oficialista no pudo evitar que la opinión pública percibiera que la gratuidad de la enseñanza iba a ser suprimida o que en todo caso el que pretendiese ese derecho debía ser calificado como “pobre”³⁰.

Actores

En los meses siguientes a la expedición de las normas que crearon el Comuned, el gobierno enfrentaba en el nivel político una situación adversa. El gobierno no lograba comunicar adecuadamente que la gratuidad de la enseñanza no estaba en riesgo. La oposición difundió la idea de que la reforma constitucional abría la posibilidad de que el Estado se retirara por completo de la educación pública, debido a que los Comuned no eran entidades estatales sino personas jurídicas de derecho privado. Asimismo, la introducción en la ley de financiamiento del concepto de “pensión” como pago mensual y obligatorio, en los casos en que ésta se fijara para centros subvencionados por el Estado, contribuyó a crear confusión y temor entre los padres de familia³¹.

Asimismo, el gobierno contribuyó indirectamente con la idea de una “privatización” de la educación pública. Así, estableció en la ley que los Comuned eran personas jurídicas de derecho privado. Esta fue una señal innecesaria e inconsistente con el resto de la norma, dado que la constitución del Comuned se realizaba por un acto administrativo del Poder Ejecutivo: la resolución ministerial. Cabe recordar que se creyó necesario otorgar al Comuned personería jurídica de derecho privado para modificar el vínculo laboral del docente y liberar a los Comuned de las trabas burocráticas a las que están sujetos los organismos públicos³². Sin embargo, hubiera bastado con crear un régimen de excepción para los Comuned, y mantenerlos como personas jurídicas de derecho público.

De otro lado, debe recordarse que la reforma enfrentó graves problemas desde el inicio: no existía un equipo dentro del Ministerio de Educación para llevar adelante el proceso³³; no existió un plan piloto de centros seleccionados de antemano o de Comuned listos para operar, y el gobierno no transmitió adecuadamente el enfoque gradual de la reforma. El

²⁸ La propuesta fue elaborada por el Movimiento Renovación y contaba con el apoyo de la alianza oficialista Nueva Mayoría/Cambio 90.

²⁹ “La educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias. En las instituciones del Estado, la educación es gratuita. En las universidades públicas el Estado garantiza el derecho a educarse gratuitamente a los alumnos que mantengan un rendimiento satisfactorio y no cuenten con los recursos económicos necesarios para cubrir los costos de educación...”. (Artículo 17 de la Constitución Política del Perú, de 1993).

³⁰ En los debates del CCD Gloria Helfer acusaba al diputado Rafael Rey del Partido Renovación de querer repartir carnés de pobres, lo que ella consideraba un acto humillante.

³¹ La diferencia entre pensión y aporte es importante. Los padres de familia realizan “aportes” voluntarios a la educación de sus hijos, pero ningún estudiante pierde el derecho a la educación si sus padres no realizan el aporte. En el caso de pensiones el concepto es entendido como mandatorio: sino se cancelan, el alumno debe retirarse del centro educativo.

³² Los sistemas administrativos de presupuesto, control, personal, adquisiciones, entre otros, son uno de los mayores obstáculos para la reforma del sector público. Desde 1990 se han venido creando entidades públicas exoneradas de uno o más de los requisitos que imponen estos sistemas, otorgándose régimen laboral privado, por ejemplo.

³³ El único esfuerzo que se realizó a nivel institucional fue el cambio de la organización del Ministerio, para lo cual se aprobó una nueva Ley de Organización y Funciones.

proceso debía iniciarse en 1993, pero su cobertura dependía de la evaluación que el Ministerio realizara sobre las capacidades administrativas del “municipio”. Al aprobarse la norma a fines de diciembre de 1992, la población entendió que se enfrentaba a su aplicación inmediata en la matrícula de marzo de 1993³⁴.

Finalmente, debe añadirse que, salvo casos aislados³⁵, el gobierno no había realizado ninguna alianza institucional con grupos de potenciales interesados en la reforma.

La situación de la oposición en este período se puede resumir de la siguiente manera:

- (1) Representaba una minoría en el CCD. A pesar de no gozar de la aprobación de la opinión pública³⁶, contaba con una líder como Gloria Helfer³⁷ que era influyente en el tema educativo.
- (2) Actuó con rapidez en asociar y transmitir que tanto los decretos leyes como las modificaciones constitucionales eran medidas para lograr la privatización de la educación e implicaban la pérdida de la gratuidad de la enseñanza³⁸.
- (3) Utilizó la reforma educativa como un hecho político para hacer campaña por el “No” durante el debate del referéndum. Si bien existieron algunos casos como el de Gloria Helfer, donde sí puede apreciarse un distanciamiento ideológico de la reforma, otros sectores favorables en principio a la reforma, supeditaron este tema al aspecto políticamente más importante: la lucha contra la reelección³⁹.

Respecto al gremio magisterial, el Sutep, en el momento de la reforma se encontraba desprestigiado como los demás gremios sindicales⁴⁰, aun cuando mantenía un fuerte impacto entre los maestros sindicalizados⁴¹. El Sutep tuvo una de las posiciones más radicales en contra de la reforma con un fuerte contenido ideológico y se mantuvo incluso distanciado de otros políticos de oposición de izquierda. La posición del Sutep no admite ningún sistema de cooperación de padres de familia a la educación pública, ni siquiera el de aportes voluntarios, así como se opone a toda forma de municipalización o distritalización de la educación, entendiéndose ésta como la gestión descentralizada sea ésta por parte de los alcaldes o de los Comuned⁴². Asimismo, el Sutep percibió en las reformas un severo recorte del gasto público en la educación y una transferencia de la responsabilidad presupuestaria a los padres de familia y estudiantes⁴³.

³⁴ Entrevista a Alberto Varillas.

³⁵ De acuerdo con las entrevistas sostenidas a Alberto Varillas y Gloria Helfer, el Ministerio de Educación estableció sólo contactos aislados con algunos alcaldes y congregaciones religiosas.

³⁶ Según encuestas de APOYO, el nivel de aprobación de la oposición en el CCD estuvo por debajo del 30 por ciento en el primer semestre de 1993, mientras que a partir del segundo este porcentaje se mantuvo por debajo de 35 por ciento.

³⁷ Gloria Helfer fue Ministra de Educación en el primer gabinete del gobierno de Fujimori. Renunció a inicios de 1991 por discrepancias con la política fiscal del gobierno. En 1992 fue elegida congresista en el CCD, como representante de la oposición.

³⁸ Entrevista a Carlos Boloña.

³⁹ Entrevista a Lourdes Flores.

⁴⁰ De acuerdo con encuestas realizadas por APOYO Opinión y Mercado S.A. entre 1990 y 1993, más del 50 por ciento de la población desconfiaba en los sindicatos, mientras que menos del 35 por ciento confiaba.

⁴¹ De acuerdo con las entrevistas realizadas a Jorge Trelles y Alberto Varillas, el gobierno y los maestros en general tenían mucho temor de la infiltración del movimiento terrorista “Sendero Luminoso” en este sindicato, lo cual contribuyó a la negativa del gobierno de entablar cualquier forma de diálogo con la dirigencia.

⁴² Entrevista a José Ramos.

⁴³ Ibid.

El Sutep difundió estas ideas entre los maestros, las cuales tuvieron mucho impacto sobre ellos pues se sintieron amenazados por la pérdida de su estabilidad laboral⁴⁴. Asimismo, el Sutep transmitió a aquellos maestros que se interesaron en la idea de ser contratados bajo un esquema privado y así conseguir un mejor salario, que los escasos recursos con los que se iban a administrar los colegios no iban a ser suficientes para cubrir sus expectativas⁴⁵. Por otro lado, se difundió la idea equivocada -pero atractiva para algunos profesores del sector público- de que era posible conseguir financiamiento del Ministerio Educación fácilmente si se formaba un colegio privado por iniciativa de los maestros. Algunos llegaron a constituir un Comuned aún cuando éste no estaba reglamentado⁴⁶. Para frenar las expectativas, el Sutep organizó a escala nacional seminarios donde se discutió con profesores y padres de familia las leyes promulgadas, además de movilizaciones, marchas y paralizaciones⁴⁷.

De otro lado, si bien los padres de familia pudieron interesarse en la idea de manejar los colegios y, con ello, mejorar la calidad de la educación de sus hijos, en su mayoría sintieron que efectivamente se perdería la gratuidad de la enseñanza⁴⁸. Además, la anunciada municipalización de la educación generó rechazo entre los padres de familia, quienes dudaban de la capacidad de los gobiernos locales en administrar los centros educativos y asumir responsabilidades educativas⁴⁹.

La jerarquía de la Iglesia Católica no apoyó la reforma,⁵⁰ pese a la expectativa del gobierno por interesar al sector. Los reformadores pensaban que la Iglesia vería en la reforma la oportunidad de acceder a recursos del Estado para subsidiar a los alumnos de los colegios que ellos administraban y así expandir su labor educativa, pero su reacción fue adversa al gobierno⁵¹. La Iglesia, representada por la Comisión Episcopal de Educación, criticó la medida en carta pública dirigida al Presidente Fujimori. Si bien se rescató el esfuerzo descentralizador, se criticó la carencia de un proyecto educativo definido y viable y la ausencia de explicaciones acerca de los mecanismos de financiamiento adecuado y permanente de la educación. Asimismo, se mostró temor por el hecho de que no quedara suficientemente garantizada la gratuidad de la educación para la inmensa mayoría del país y que los Comuned sean condenados a la ineficiencia por falta de recursos presupuestarios para su normal funcionamiento⁵².

Entre los medios de comunicación escrita únicamente el diario Expreso⁵³ fue favorable a la reforma. Apoyaba la descentralización de la gestión de la educación pública hacia la gestión

⁴⁴ Entrevistas a León Trahtemberg y Gloria Helfer.

⁴⁵ Entrevista a José Ramos.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ La República, 19 de enero de 1993 y entrevista a José Ramos.

⁴⁸ Entrevista a Gloria Helfer.

⁴⁹ De acuerdo con encuestas de APOYO Opinión y Mercado elaboradas en agosto de 1993, más del 50 por ciento del total de entrevistados consideraban que la educación no debía pasar al control municipal.

⁵⁰ Entrevista a Alberto Varillas y Federico Prieto.

⁵¹ De acuerdo con la entrevista a Alberto Varillas, hubo algunas congregaciones religiosas que se interesaron con la idea.

⁵² Patricia McLauchlan de Arregui (1994). En: Notas para el Debate, No.12. GRADE, pág. 86.

⁵³ De acuerdo con encuestas de APOYO Opinión y Mercado, los cuatro diarios con mayor índice de lectoría -diarios leídos habitualmente- entre 1990 y 1992 fueron El Comercio, Ojo, Expreso y La República, respectivamente.

comunal y privada, el hecho de que los Comuned pudieran negociar con los maestros sus remuneraciones y condiciones de trabajo con libertad, así como que los “colegios estatales fueran racionalizados y evaluados seriamente”⁵⁴. Otros medios de prensa como El Comercio, si bien se refirieron a las reformas como un “loable intento descentralizador y democratizador”, sostenían que las normas abundaban en generalizaciones e imprecisiones y cuestionaban la capacidad de los gobiernos locales de afrontar en el corto plazo la gestión y administración de los colegios públicos⁵⁵. Los demás medios adoptaron una posición contraria a las medidas. La República acusaba al gobierno de querer privatizar el sistema educativo y eliminar la gratuidad de la enseñanza⁵⁶.

La mayor parte del sector de especialistas agrupados en la ONG Foro Educativo mantuvo una actitud adversa a la reforma. Miembros de este grupo opinan cotidianamente en los medios de prensa respecto a la educación peruana, impactando en las elites. Su reacción estaría asociada a dos elementos: (1) nunca fueron convocados por el gobierno a participar en la discusión y elaboración de las medidas y (2) algunos vieron en las reformas “un intento neoliberal para privatizar la educación dogmáticamente, introducir las reglas del mercado y la competencia en la educación, y seguir el esquema chileno, considerando que las normas no habían sido elaboradas por especialistas en el tema educativo, sino por gente ‘dogmática’ y preocupada por el tema económico”⁵⁷.

Este grupo demandaba un proceso de descentralización, con mecanismos para prevenir los riesgos respecto a la falta de madurez de los gobiernos locales⁵⁸, así como un proceso más lento y selectivo, empezando por los colegios que estaban dispuestos a experimentarlo. Se criticó que no se hubiese considerado un período de prueba y que se quisiera implementar la reforma casi de inmediato, sobre todo cuando no había experiencias exitosas previas de gestión comunal ni municipal en el sistema educativo⁵⁹. Con respecto a la ley de financiamiento, se puso en duda el interés del Estado en seguir asignando un presupuesto para la subvención por alumno en los colegios. Se temía que el costo de la enseñanza sería trasladado gradualmente a los padres de familia⁶⁰.

4. Desenlace

En enero de 1993 se produce la salida de Carlos Boloña del gobierno. A su vez, Jaime Yoshiyama pasa a ocupar la presidencia del CCD. Esta situación perjudicó la marcha de la reforma, al alejarse sus voceros del Consejo de Ministros.

Durante los primeros meses de 1993, el Ministro de Educación intentó tomar algunas iniciativas para promover la reforma. Intentó buscar el apoyo de la Iglesia para generar un impacto favorable sobre los padres de familia, quienes recibirían mejor la idea de que los

⁵⁴ Expreso, 23 de junio de 1993.

⁵⁵ El Comercio, 2 de enero de 1993.

⁵⁶ La República, 24 de diciembre de 1992.

⁵⁷ Entrevista a León Trahtemberg.

⁵⁸ Entrevista a Patricia de Arregui.

⁵⁹ Entrevista a León Trahtemberg, Ricardo Morales y Patricia de Arregui. A pesar de que la norma establecía un proceso gradual para la implementación de la reforma, esto no fue percibido así por los especialistas.

⁶⁰ Opinión de León Trahtemberg en el diario Expreso, 21 de diciembre de 1992.

colegios públicos fueran administrados por párrocos⁶¹. Sin embargo tuvo muy poco apoyo en esta labor, fue realizada de manera parcial y su impacto fue mínimo. Durante el mes de abril de 1993, la minoría parlamentaria logró reunir el número de firmas para interpelar al Ministro de Educación. El pliego de interpelación se centró en los decretos leyes de la reforma, logrando la congresista Helfer gran atención por parte de los medios de prensa, aun cuando no se consiguiera el voto de censura para el Ministro.

Los entrevistados señalaban que la falta de voluntad política por parte del Presidente de la República para implementar la reforma fue evidente durante 1993. El Presidente aprobó las normas sin estar convencido de la necesidad o importancia de ellas⁶² y, posteriormente, temió que el control de los Comuned quedara en manos de los alcaldes y otros miembros de la municipalidad, aún cuando se hubieran tomado las medidas legales para evitar esto. Así, luego de anunciar las medidas y de defenderlas en los medios de comunicación, el Presidente empezó a dar marcha atrás en el primer semestre de 1993, hasta que en junio de este mismo año, anunció la suspensión de la puesta en marcha de la denominada “municipalización educativa” por la exagerada politización con la que se había tratado el tema⁶³.

Asimismo, durante el debate sobre las reformas constitucionales para el referéndum de noviembre de 1993, el Presidente Fujimori habría confirmado que el tema educativo era muy sensible a la opinión pública y que se había arriesgado políticamente de manera significativa⁶⁴. Debido a ello nunca se aprobaron los proyectos de reglamento de los decretos leyes. Tampoco se llegó a nombrar a la Comisión de Transferencia, a la que hacía referencia la Ley de Participación Comunal, para llevar adelante el proceso. En agosto de 1993, el Ministro de Educación renunció -lo venía haciendo desde mayo-, debido a que era obvio que la reforma no sería ejecutada.

Durante los meses que siguieron el Presidente de la República puso énfasis en la inversión que el gobierno realizaría para el desarrollo y mejoramiento de obras de infraestructura educativa en todo el país, a través del Instituto Nacional de Infraestructura en Educación y Salud (Infes)⁶⁵. El Presidente Fujimori se dedicó a inaugurar colegios en el interior del país con el objetivo, según declaraba, “de que a los niños no les falten aulas donde estudiar y combatir con ello la deserción escolar”⁶⁶. Según las entrevistas concedidas a la prensa por el Presidente Fujimori, el mejoramiento de la infraestructura educativa reflejaba el modelo de desarrollo que quería impulsar su administración⁶⁷.

En noviembre de 1993 el “Sí” ganó por una estrecha diferencia –53 versus 47 por ciento-. De acuerdo con encuestas de APOYO, el voto por el No se había incrementado en el período comprendido entre el 25 de setiembre hasta el 24 de noviembre –último día en que

⁶¹ Entrevistas a Gloria Helfer y Alberto Varillas.

⁶² Entrevistas a Carlos Boloña, Alberto Varillas, Jorge Trelles y Gloria Helfer.

⁶³ Diversos medios periodísticos, junio de 1993.

⁶⁴ Entrevista a Gloria Helfer.

⁶⁵ Diversos medios periodísticos, 7 de julio de 1993.

⁶⁶ La República, 27 de octubre de 1993.

⁶⁷ Diversos medios periodísticos, 17 de noviembre de 1993.

se permitió realizar encuestas- de 28 a 41 por ciento. Aunque los resultados favorecieron a Fujimori, no fueron los esperados por el gobierno⁶⁸. El Presidente fue consciente de que casi pierde las elecciones, entre otras cosas, por el tema educativo. Esta idea es reforzada con el anuncio que hace el Presidente Fujimori en la etapa post referéndum respecto a que, en su opinión, la campaña por el “Sí” fue pésima. Entre sus principales objeciones estaría la incapacidad para explicar adecuadamente “el verdadero sentido de las modificaciones en temas como el laboral y el educativo...”⁶⁹.

En enero de 1994, el Presidente declaraba “a los Comuned los voy a dejar en nada”⁷⁰. Posteriormente el Ministro de Educación Jorge Trelles hizo una defensa cerrada respecto a la gratuidad de la enseñanza y puso énfasis en un programa agresivo de infraestructura educativa⁷¹. En mayo de 1994, el Ministro Trelles expresaba su desacuerdo con la privatización de los servicios educativos estatales y señalaba que su posición estaba orientada básicamente a una plena gratuidad de la enseñanza⁷². Precisaba que, tanto la educación como la salud, eran áreas en la que el Estado podía asumir su responsabilidad sin utilizar el sistema privado⁷³.

Finalmente, en mayo de 1994, se anunciaba en los medios de prensa que “con el propósito de despejar toda duda respecto a la absoluta y total gratuidad de la enseñanza, como lo consagra la Constitución, la Comisión de Educación del Congreso decidió derogar los Decretos Leyes 26011, 26012 y 26013, promulgados en diciembre de 1992, que de una u otra forma podrían poner en duda ese precepto”⁷⁴. El proyecto aprobado fue coordinado con el Ejecutivo.

El fracaso de la reforma de la educación puede explicarse por la exitosa vinculación que, en sentido negativo, logró la oposición entre la reforma de la administración y financiamiento de la educación pública y la supuesta pérdida de la gratuidad de la enseñanza y privatización de la educación. La idea de la “privatización de la educación” fue además utilizada como un medio para oponerse al conjunto de las reformas constitucionales. Así, existieron políticos que no necesariamente estaban en contra de la reforma educativa, pero que igualmente la aprovecharon como herramienta en la campaña por el “No”, como parte de una estrategia que buscaba un objetivo político mayor: impedir la reelección presidencial⁷⁵. Este no fue el único caso, pues la reforma constitucional incluía otros temas altamente sensibles para la población: pena de muerte, congreso unicameral, estabilidad laboral, que también fueron usados en la campaña. El análisis posterior de esta campaña demuestra que la oposición conocía que el tema educativo era una de sus fortalezas.

⁶⁸ Semana Económica, 2 de noviembre de 1993.

⁶⁹ Semana Económica, 7 de noviembre de 1993.

⁷⁰ La República, 19 de enero de 1994.

⁷¹ Diversos medios periodísticos, 4 de abril de 1994.

⁷² Para el Ministro Trelles los Comuned “eran una entelequia lógica sin ningún sustento en la realidad, me hacen recordar a las empresas de propiedad social de los años 70”. De acuerdo con la entrevista realizada lo único que él veía con este cambio era pasar de una pésima administración regional a una pésima administración comunal, teniendo en cuenta que los Comuned serían presididos por los alcaldes, “representantes de las instituciones más ineficientes del país”.

⁷³ Expreso y La República, 9 de mayo de 1994.

⁷⁴ Diversos medios periodísticos, 24 de mayo de 1994.

⁷⁵ Entrevista a Lourdes Flores Nano.

Un aspecto que resalta en este período es la falta de profundidad en la discusión de los temas de la reforma. Salvo casos de excepción, donde se nota un esfuerzo por analizar los contenidos de la reforma -potencialidades y riesgos-, como puede notarse en la posición de la Comisión Episcopal de Educación de la Iglesia Católica o los editoriales del diario El Comercio, el debate técnico fue opacado y relegado por la dinámica política. Como se ha mencionado, la oposición repitió durante todos estos meses la etiqueta “privatización de la educación”. Los opositores utilizaron los temores de la población a la privatización de los servicios educativos. Aún durante la etapa de entrevistas para esta investigación (cinco años después) la frase era utilizada de la misma manera con la que se utilizó en ese período. Varios entrevistados señalaron que "Boloña quería privatizar la educación". Cuando se indagó acerca de lo que se entendía por este concepto, no había un diagnóstico claro. Las respuestas variaron considerablemente desde la eliminación progresiva o total de recursos públicos –que nunca estuvo en discusión- hasta la modificación del vínculo laboral de los maestros –que no implica privatización alguna, pues muchos entes públicos hoy tienen a su personal en el régimen privado-.

En este contexto de alta confrontación, un desacierto cometido por el gobierno fue adoptar una estrategia notoria de comunicación y debate (“perfil alto”). Cuando el equipo reformador intentó persuadir a la opinión pública de la necesidad de llevar a cabo la reforma a través de los medios de comunicación, se abrió un espacio para que, en un contexto de alta confrontación, los grupos opositores especulen acerca de las medidas y generen dudas y temores en los grupos potencialmente interesados. El gobierno no adoptó medidas para reducir este efecto. Al contrario, entre los primeros anuncios y la promulgación de las normas, hubo una demora de seis meses durante la que se hicieron anuncios “en el aire” y se retrocedió sobre afirmaciones hechas previamente.

Adicionalmente, como la reforma planteaba un nuevo modelo, sin que existiesen experiencias previas, los impulsores de la reforma no tenían nada que mostrar a los padres de familia (si bien el proceso debía ser gradual, no existían experiencias piloto), que pudiera servir como referente de lo que se quería lograr con la reforma. Esta situación contribuyó a generar un clima de incertidumbre, pues todo parecía indicar que aún no había un plan bien definido. Tampoco se tuvo un conjunto claro de ganadores que pudieran apoyar políticamente la reforma ni presionaran por su implementación.

En el caso de la reforma de educación, aquellos que se percibieron como beneficiarios potenciales constituían un grupo reducido y, sobre todo, muy disperso: algunos padres de familia, maestros y alcaldes, que vieron en la reforma la oportunidad de mejorar la educación de sus hijos, sus salarios y administrar colegios públicos, respectivamente. Ninguno de estos grupos estaba organizado. Mención aparte merece la Iglesia Católica, la cual pudo haberse interesado en el esquema, pero la confrontación con el gobierno por asuntos como el control de la natalidad y la enseñanza de educación sexual jugaron un papel importante en apartarlo de la reforma. Finalmente, tratándose de una estrategia que no tenía ganadores claros ni organizados, los reformadores no tomaron en cuenta que la

opinión pública, a pesar de los problemas que enfrentaba y aún tiene la educación pública en el Perú, no identificaba este tema como un elemento importante de la agenda política.

La reforma del Sector Salud

Introducción

El gobierno peruano ha llevado a cabo una reforma en la prestación de los servicios de salud que, en líneas generales, sustituye al Estado en la gestión y administración de los centros y puestos de salud de nivel básico por una persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro llamada Comité Local de Administración de Salud (CLAS). Estas entidades, en las que se incorpora la comunidad representada por sus líderes, se encargan del manejo administrativo y financiero de los establecimientos de salud del nivel básico, reservándose al Ministerio de Salud la función normativa y de supervisión del programa, así como el financiamiento del mismo. Como se ve, este esquema es bastante similar al del Comuned, reforma que fracasó estrepitosamente.

Este caso comprueba una de las hipótesis de trabajo: una reforma tiene más probabilidades de éxito cuando durante su proceso de implementación se modifica el balance de poder mediante la creación de nuevos grupos de interés favorables a la reforma (*stakeholders*). Como se demostrará, los usuarios de los CLAS, así como sus líderes y la comunidad donde se encuentran, se han constituido durante el proceso de ejecución de la reforma en un conjunto claro de ganadores que tienen un interés concreto en que la reforma se continúe ejecutando y no sea revertida.

Sin embargo, para lograr el éxito de la reforma no basta con la generación de grupos de interés, pues los reformadores tienen que optar por estrategias que aprovechen o neutralicen el contexto en el que se ejecuta la reforma. En este caso, es también pertinente utilizar la hipótesis de vinculación en su forma negativa: los grupos opositores asocian la reforma con otras reformas o hechos políticos que son percibidos como negativos para la opinión pública en general o para grupos específicos.

En este caso se analiza cómo es posible prevenir una potencial vinculación negativa utilizando una estrategia de “perfil bajo”. Así, en el caso en estudio, la reforma logró aislarse del debate de otras reformas, de un contexto político desfavorable y del debate ideológico acerca de la descentralización y privatización de los servicios públicos, gracias a la utilización de una estrategia explícita de “perfil bajo” y el uso de programas piloto.

Con la estrategia de “perfil bajo” no se busca persuadir a la opinión pública en general, ni a los actores políticos claves, sino que se concentran los esfuerzos en convencer a los beneficiarios directos de las ventajas que los cambios les representan. No se expiden normas con rango de ley, es decir que sean aprobadas o delegadas por el Congreso al Poder Ejecutivo y, por tanto, expuestas al debate político. Los promotores de la reforma no tienen presencia pública activa sobre el tema, sino que se utilizan experiencias piloto para ir midiendo el impacto de la reforma y generar beneficios concretos y grupos de apoyo que

sirvan de “vitrina” para persuadir o neutralizar a la oposición, así como interesar a otros potenciales usuarios.

Esta sección está organizada en tres partes. En la primera se describe el lanzamiento de la reforma, en la segunda los procesos de negociación y en la tercera el desenlace de la misma. Asimismo, se incluye al final del documento un anexo (anexo 1) mostrando los principales logros y avances de los CLAS.

1. Lanzamiento de la reforma: perfil de los actores y percepciones

A fines de la década de los ochenta, los servicios de salud pública se encontraban en situación de colapso operativo como consecuencia de la severa crisis fiscal. La situación de los primeros niveles de atención era la más crítica. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV) de 1991, más del 50 por ciento del total de establecimientos de salud básica⁷⁶ no funcionaba y aquéllos que estaban operativos no lo hacían en forma adecuada. Esta situación se mantuvo más o menos igual en los dos años siguientes, debido a diversos factores como la crisis fiscal, el terrorismo y la epidemia del cólera.

En agosto de 1993, asumió la cartera de Ministro de Salud el Dr. Jaime Freundt, cuya iniciativa personal fue determinante en la gestación del Programa de Administración Compartida (PAC)⁷⁷. El Dr. Freundt tenía la idea de ampliar la cobertura de los establecimientos de salud en el nivel básico de atención y mejorar la calidad del servicio, pues conocía su escasa productividad y lo deficiente de su atención⁷⁸. Debido a su experiencia profesional tenía la convicción de que la participación de la comunidad en la prestación del servicio, bajo un esquema de co-responsabilidad con el Estado, mejoraría la calidad del mismo⁷⁹.

El Ministro conformó un equipo de trabajo al que delegó la responsabilidad de elaborar el proyecto desde el Ministerio. El equipo contó con la colaboración del Dr. Carl Taylor, ex Decano de la Facultad de Salud Pública de la Universidad John Hopkins, quien también creía en los beneficios de la participación de la comunidad en la prestación de los servicios del nivel básico de salud. En enero de 1994 se iniciaron los estudios previos al diseño del proyecto. Se recogieron diversas experiencias de descentralización en la provisión de servicios públicos, como en el caso de Chile, Colombia y Bolivia, a través de las municipalidades, profesionales del nivel local y comunidad, respectivamente. Estas experiencias de descentralización constituyeron un factor importante en la gestación del PAC⁸⁰.

⁷⁶ Existen 3,079 postas y 1,083 centros. Las postas de salud corresponden al primer nivel de atención básica, los centros de salud corresponden al segundo nivel, estando estos últimos en capacidad de realizar atenciones más complejas.

⁷⁷ Entrevistas a Augusto Meloni, Bruno Benavides y Juan José Vera.

⁷⁸ Entrevista a Bruno Benavides.

⁷⁹ Entrevista a Jaime Freundt.

⁸⁰ Entrevista a Juan José Vera.

A pesar de las dudas iniciales en el equipo de trabajo -las cuales se desarrollan más adelante- el interés, convicción personal y presión que ejerció el Ministro Freundt fue crucial para seguir adelante con el PAC⁸¹. Cabe considerar que, ante los riesgos que se afrontaban, el equipo promotor de la reforma decidió aplicar un plan piloto basado en dos aspectos que, como se verá, resultaron fundamentales. En primer lugar, se efectuaría una prueba piloto con 300 establecimientos de salud y, en segundo lugar, la difusión del programa no sería masiva sino que se trabajaría directa y puntualmente en las localidades⁸². De esta manera, se combinó una estrategia de perfil bajo a nivel nacional con una de perfil muy alto con los grupos seleccionados a nivel local.

En mayo de 1994 el gobierno creó el Programa de Administración Compartida (PAC), que dio vida a los Comités Locales de Administración de Salud - CLAS⁸³. Más adelante, en 1997, con el fin de armonizar las actividades con relación a la ejecución del Programa de Administración Compartida, se promulgó una Resolución Ministerial⁸⁴, a través de la cual se creó el Comité Permanente de Coordinación y Apoyo al Programa de Administración Compartida (COPAC). Estas son todas las normas que existen sobre este programa. Como puede observarse, estas normas requieren únicamente de la aprobación del Presidente de la República y del Ministro de Salud. El tema no pasó ni por el Consejo de Ministros ni por el Congreso.

El objetivo de los CLAS era ampliar la cobertura y mejorar la eficiencia de los servicios que brindan los centros y puestos de salud de nivel básico de atención, priorizando las zonas de pobreza crítica, a través de la participación comunal. Asimismo, el programa buscaba: reactivar los establecimientos, desarrollando la infraestructura, equipamiento y recursos humanos necesarios; adecuar los servicios de salud a las reales necesidades de la población; y descentralizar capacidades de decisión.

El Ministerio de Salud, en coordinación con las Direcciones Regionales de Salud, promueve la conformación de los CLAS. El CLAS se constituye como una asociación civil sin fines de lucro, con personería jurídica de derecho privado, responsable de la administración de uno (o más) establecimientos de salud del nivel básico de atención⁸⁵. Está constituido por un número impar de miembros, con un máximo de siete, incluyendo al jefe del establecimiento quien es miembro nato. Los demás son nominados en igual número por la comunidad y por la autoridad de salud correspondiente. El jefe del establecimiento, apoyado por el equipo del Ministerio y del Director Regional o Subregional, convoca a la población a participar en la administración del establecimiento, para que se inscriban candidatos. La población en asamblea pública elige a sus líderes, los que pasarán a formar parte de la directiva. Los otros miembros son propuestos por el jefe del establecimiento a la Dirección Regional o Subregional de salud.

⁸¹ Entrevista a Bruno Benavides.

⁸² Entrevista a Juan José Vera.

⁸³ (Decreto Supremo 01-94-SA y el reglamento, Resolución Ministerial No.451-94-SA/DM)

⁸⁴ Resolución Ministerial No.124-97-SA/DM

⁸⁵ Al inicio del programa se pensó en crear un CLAS por cada centro de salud. Sin embargo, la experiencia demostró que en una misma comunidad podía existir más de un centro. De acuerdo con Juan José Vera, el CLAS se debe fundamentar en el concepto de comunidad y no en el de centro de salud, por lo que en el último año se han constituido CLAS que administran más de un centro.

El Ministerio de Salud, a través del Director Regional o Subregional de salud, según corresponda, suscribe contratos de administración compartida con los CLAS, los que contienen el Programa de Salud Local. Los contratos establecen derechos y obligaciones recíprocas y rigen por tres años, siendo renovables por un período similar. Los contratos pueden dejarse sin efecto durante su vigencia por incumplimiento de las obligaciones contractuales.

Dentro de ese programa, el Ministerio de Salud asume las siguientes responsabilidades: proporciona infraestructura física, mobiliario, equipos, medicamentos, insumos y cobertura de plazas necesarias; formula con la comunidad el Programa de Salud Local; supervisa y evalúa el cumplimiento de las actividades de salud programadas; y controla el uso de los recursos proporcionados, así como los que se obtengan por acción comunitaria.

El CLAS se responsabiliza de administrar los recursos humanos, financieros, bienes materiales, equipos y otros asignados; establecer las condiciones de gratuidad para la provisión del servicio y la escala de tarifas aplicables a la prestación de los servicios en función de las características socioeconómicas del ámbito y de los individuos⁸⁶; velar por la adecuada ejecución del Programa de Salud Local y rendir cuentas de sus avances; disponer de los ingresos provenientes de la prestación de los servicios, así como los originados por acciones complementarias efectuadas y por donaciones y legados, para el funcionamiento del establecimiento, el incremento de remuneraciones, la contratación de personal adicional⁸⁷, la mejora y mantenimiento de la infraestructura física, equipo y mobiliario, y otros gastos que permitan la utilización del Programa de Salud Local, y dar mantenimiento adecuado a la infraestructura y equipo. Asimismo, el CLAS es responsable de llevar a cabo el Censo Comunal de Salud, el que tiene por objetivo obtener información sobre el estado de salud de la comunidad y sus condiciones socioeconómicas para la aplicación de tarifas.

Finalmente, se estableció que el CLAS se financiaría a través del Programa de Salud Básica para Todos⁸⁸ (antes Programa de Focalización⁸⁹), que asume el pago del personal y los gastos por bienes y servicios. Estos fondos se transfieren directamente de la sede central a cada uno de los CLAS, lo cual permite manejar información presupuestal desde este nivel. De otro lado, el Fondo de Compensación y Desarrollo (Foncodes) asumió el financiamiento de la mejora de la infraestructura y equipamiento. Bajo este mecanismo, el CLAS se presenta a Foncodes solicitando se financie su proyecto, el cual debe cumplir con todos los requisitos establecidos por esta entidad. Asimismo, la Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas del Ministerio de Salud (Digemid) se encarga de la provisión de

⁸⁶ Los CLAS están autorizados a cobrar a los pacientes tarifas por atención médica con el fin de dotar a la administración del centro de mayores recursos que le permita mejorar la calidad de los servicios, aumentar el número de horas de atención, etc.

⁸⁷ La contratación de personal se rige por el régimen de la actividad privada.

⁸⁸ Informe de Diagnóstico Normativo e Institucional, Ministerio de Salud, abril de 1995.

⁸⁹ Si bien el PAC fue creado en mayo de 1994, para ello se utilizó los marcos legales del “Programa de Focalización del Gasto Social Básico”, que fuera aprobado por la Ley de Presupuesto del Sector Público para 1994. Ello permitió una mayor flexibilidad en la contratación y manejo presupuestal

medicinas. Finalmente, el CLAS dispone de recursos generados por el establecimiento y donaciones.

2. Balance de poder y proceso de negociación

2.1. Proceso interno

En la etapa de preparación de la reforma y su posterior ejecución, se pueden identificar dos temas polémicos que fueron centrales en el proceso de negociación interna del equipo reformador: la posición de la reforma frente a la descentralización y la estrategia de difusión pública de la reforma.

Descentralización

Respecto a la descentralización existía una tendencia dentro del equipo reformador a creer que la delegación de funciones y la participación de la comunidad era un factor clave para lograr la eficiencia en la prestación de los servicios⁹⁰. Con ello se creía lograr una mejor identificación de los problemas y alternativas de solución, una mejora en los mecanismos de asignación de recursos, y una gestión y administración más eficiente.

Sin embargo, la idea de descentralizar el manejo administrativo de los puestos y centros de salud, a través de las municipalidades, nunca fue aceptada por completo, por temor a que la reforma fuera politizada. Se temía que las municipalidades pudieran ser manejadas por partidos de la oposición⁹¹. Hubo varios factores que reforzaron esta idea. En primer lugar, se consideró la experiencia frustrada de los Comuned⁹². En este caso, la idea original había sido trasladar la administración de los centros educativos del país a los gobiernos locales (municipalidades), pero el Presidente se opuso. Este tema había sido ampliamente discutido durante 1993. Las leyes que reformaban el sistema educativo fueron derogadas en mayo de 1994. En segundo lugar, el gobierno había perdido las elecciones municipales de enero de 1993 y los alcaldes constituían posibles opositores del gobierno. Finalmente, no se tenía casi ninguna experiencia municipal en lo que era provisión de servicios de salud. Existía únicamente algún nivel de experiencia comunitaria, pero a nivel local, y no promovida desde el Gobierno Central⁹³.

Asimismo, algunos funcionarios de alto nivel dentro del Ministerio pusieron en duda las posibilidades de éxito del esquema PAC⁹⁴. Así, sostenían que el hecho de que la comunidad participara en la gestión y administración de los servicios de salud abría la posibilidad que el programa fuera politizado, lo cual debilitaría el esfuerzo técnico que desde el Ministerio se quería hacer, y además cuestionaban la auto-gestión de los establecimientos de salud por parte de la comunidad.

⁹⁰ Este modelo era recomendado por organismos internacionales como BM, BID, etc. y estaba siendo aplicado en otros países en desarrollo para mejorar la eficiencia y calidad en la prestación de los servicios.

⁹¹ Entrevistas a Bruno Benavides y Juan José Vera.

⁹² Entrevista a Augusto Meloni.

⁹³ Entrevista a Juan José Vera.

⁹⁴ Entrevistas a Bruno Benavides y Augusto Meloni.

Con respecto a la desconfianza frente a la auto-gestión se señalaban tres razones. En primer lugar, no se había dado ninguna experiencia previa que hubiera tenido éxito en este tipo de gestión. Se sostenía que el fracaso de este tipo de experiencias se debía principalmente a la falta de preparación de las personas que asumían la administración. Si bien podía haber mucho entusiasmo por el concepto de participación de la comunidad, había muchas dificultades al hacerlo operativo. En segundo lugar, esta independencia podía generar problemas cuando se tuviera que implementar programas de salud, extendidos que requerían la acción coordinada de los distintos establecimientos de salud. En tercer lugar, la gestión privada podría implicar la exclusión de usuarios de los servicios de salud con criterios subjetivos.

Estrategia de difusión pública

Estos temores y la vinculación negativa que podría hacerse de la reforma con la “privatización” de la salud, condujeron a los reformadores a la determinación de empezar con pruebas piloto, para luego continuar con una “expansión silenciosa” por todo el país. Así, la estrategia de “perfil bajo” consistía en no realizar grandes campañas de información o difusión del proyecto, siendo éste, hasta hoy, casi desconocido fuera del ámbito del Ministerio de Salud, de los gremios médicos y de los usuarios directos. Los reformadores han concentrado sus esfuerzos en convencer a los beneficiarios directos de las ventajas que los cambios les representan⁹⁵. En ese sentido, el cambio que el CLAS representa pasa desapercibido a nivel nacional, pero se caracteriza por ser de “perfil alto” en el nivel local. “Había una decisión de no levantar mucho vuelo sobre el asunto porque era una experiencia piloto y no se sabía que resultados iba a tener”⁹⁶. Además, “no se tenía evidencia empírica que demostrara el éxito de la participación de la comunidad en la gestión de los centros y postas de salud de nivel básico”⁹⁷.

En concordancia con esta estrategia, los promotores de la reforma no han tenido presencia pública activa sobre el tema. No hubo lanzamiento del nuevo sistema, ni el Presidente ni el Ministro de Salud se refirieron a este tema⁹⁸. De la revisión de la información periodística realizada para el período 1993-1994, no se han encontrado artículos, entrevistas ni editoriales respecto al tema de los CLAS. Por otro lado, ningún entrevistado que no esté directamente vinculado al Ministerio de Salud, conoce a profundidad el Programa PAC o la reforma CLAS. Incluso, un miembro importante de la oposición de la Comisión de Salud, Población y Familia del Congreso no conoce mayor detalle sobre el tema. Como se ha mencionado, no se han expedido normas con rango ley, es decir, que sean aprobadas por el Congreso o el Poder Ejecutivo con facultades delegadas, y que por tanto estén sujetas al debate político.

Actores

A pesar de los aspectos controvertidos al interior del equipo reformador, el Ministro Freundt mantuvo un rol de liderazgo en la promoción del PAC. Convenció a la alta

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Entrevista a Bruno Benavides

⁹⁷ Entrevista a Augusto Meloni.

⁹⁸ Entrevistas a Juan José Vera, Augusto Meloni y Bruno Benavides.

dirección del Ministerio, así como al Presidente de la República, de seguir adelante con la reforma⁹⁹. Los ministros que lo sucedieron no se mostraron al principio muy entusiastas con el sistema, sobre todo el Ministro Yong Motta, quien fuera Vice Ministro de Freundt. Sin embargo, fueron persuadido por los funcionarios comprometidos con el sistema de seguir adelante. Lo mismo sucedió al ingreso del Ministro Costa Bauer, pero el proyecto sigue expandiéndose, con un nuevo impulso¹⁰⁰.

Cabe resaltar que el Presidente Fujimori respaldó la propuesta del Ministro de Salud. No la percibió como una reforma integral, sino como cambios administrativos para mejorar servicios de salud básica. “El Ministro Freundt estaba completamente sintonizado con lo que el Presidente quería”¹⁰¹.

De otro lado, los primeros obstáculos que enfrentaron los CLAS provinieron de grupos de la burocracia interna del Ministerio de Salud, que perdían algunos privilegios por causa de la descentralización del gasto. La entrega directa de los fondos desde el equipo que conforma el Programa de Salud Básica para Todos a los CLAS restó poder a los empleados administrativos de la sede central y recursos a los de las Direcciones Regionales y Subregionales, así como a otras entidades de menor jerarquía como las UTES¹⁰². Estos grupos burocráticos sostenían que el traslado directo de los fondos desde el nivel central, evitándose a la autoridad regional, llevaría a una reconcentración de las funciones del sector en el nivel central y a la debilidad de la autoridad intermedia. “Los funcionarios del nivel regional tratan a los CLAS como un cuerpo extraño debido a que representan una pérdida de poder para ellos”¹⁰³. Si bien estos sectores no simpatizaban con la idea de transferir la administración de los fondos, tuvieron escasa relevancia política pero sí algún poder obstructivo al interior del Ministerio, sobre todo en aquellos períodos de cambio de ministro y de personas claves dentro de la administración.

A pesar de que el gremio de trabajadores del Ministerio de Salud era uno de los pocos que conservaba fuerza, no pudo oponerse frontalmente a la reforma, mas allá del campo ideológico, debido a los beneficios directos que estaba generando el PAC y a la participación comunal¹⁰⁴.

Otra reacción de rechazo importante provino de los médicos agrupados en la Federación de Médicos del Ministerio de Salud. Criticaron al Ministerio por promover la “privatización” encubierta de la salud pública. Sostenían que esta privatización amenazaría la estabilidad laboral para las personas empleadas con nombramientos en el sector público. En la práctica, la flexibilización de las relaciones laborales hacía perder su poder de negociar sueldos y salarios directamente con el Ministerio de Salud. Los CLAS atomizaban el poder de los

⁹⁹ Entrevista a Bruno Benavides.

¹⁰⁰ Entrevistas a Bruno Benavides y Juan José Vera.

¹⁰¹ Entrevista a Bruno Benavides.

¹⁰² Ibid. Las UTES son unidades territoriales de salud, dependientes de la Dirección Subregional de Salud.

¹⁰³ Carl Taylor (1996), pág. 24.

¹⁰⁴ Entrevista a Bruno Benavides.

médicos, haciendo que su negociación con el empleador sea individual. Ellos temían que esta experiencia se generalice¹⁰⁵.

Asimismo, sostenían que la reforma favorecería la malversación de fondos, aún cuando en realidad ésta implicaba una mayor fiscalización sobre el cumplimiento de su trabajo, aspecto que, para el equipo reformador, era mas bien lo que les molestaba¹⁰⁶. Los pronunciamientos de la Federación Médica no tuvieron mayor impacto, debido a los resultados objetivos que los médicos observaron en su práctica profesional. La Federación tuvo que retroceder en sus afirmaciones porque los mismos médicos a quienes representaban estaban siendo beneficiados con la reforma, al conseguir trabajo en mejores condiciones -sobre todo entre los más jóvenes- en los CLAS¹⁰⁷.

2.2. Proceso externo

En el proceso externo, es decir, la negociación entre el Ministerio y otros grupos como el Colegio Médico, destaca el intento de vincular la reforma a un proceso de “privatización de la salud pública”. En este sentido, hubo tres temas que los gremios utilizaron para fortalecer su posición: el régimen laboral de los médicos contratados por los CLAS, la personería jurídica de los CLAS y el financiamiento a través de aportes de los usuarios.

El Colegio Médico del Perú cuestionó la reforma por principios. Se opusieron al co-pago de un "servicio social", obligatorio a cargo del Estado, diciendo que con ello se intentaba privatizar toda la salud pública¹⁰⁸. Sin embargo, no se opusieron explícitamente. Este grupo tuvo escasa relevancia política, pero tenía alguna influencia entre los médicos. De acuerdo con la entrevista sostenida con el Dr. Sánchez Moreno, el PAC es una experiencia fracasada porque no está articulado con un esfuerzo serio de política nacional, ni trabaja coordinadamente con todos los niveles y sectores: Ministerio, IPSS, Sanidad de las Fuerzas Armadas, Fuerzas Policiales y sector privado. Asimismo, sostuvo que si los médicos aceptan las condiciones de trabajo es debido a que no existe empleo suficiente para ellos. Consideró que se está "precarizando" el trabajo de los médicos a través de los CLAS.

Respecto a los médicos en general, inicialmente se percibieron como perdedores por la mayor fiscalización sobre el cumplimiento de su trabajo y por el temor a la inestabilidad laboral. Luego, cuando los CLAS empezaron a contratar a personal nuevo y a pagar suplementos remunerativos, su actitud cambió en algunos casos, y se neutralizó en otros¹⁰⁹. Sin embargo, este hecho ha ocasionado problemas con los médicos del régimen público, quienes “han estado acostumbrados a una serie de privilegios, a realizar sólo unas cuantas

¹⁰⁵ Entrevista a Augusto Meloni.

¹⁰⁶ Carl Taylor, op. cit.

¹⁰⁷ Entrevista a Bruno Benavides.

¹⁰⁸ Entrevista a Francisco Sánchez Moreno.

¹⁰⁹ Ibid.

horas de servicios, a tratar mal al paciente”¹¹⁰. Con el nuevo sistema, ellos se sienten afectados.

El Ministerio de Salud pudo defenderse de las acusaciones respecto a la privatización, desligando el aspecto administrativo del de financiamiento y adoptando una estrategia de “perfil bajo”, que evitó la vinculación con otros aspectos de la coyuntura política. Así, el PAC pudo aislarse del debate de otras reformas -como la de educación-, de un contexto político desfavorable (procesos electorales de 1993 y 1995) y del debate ideológico acerca de la gratuidad de los servicios de salud.

Respecto al asunto de la personería jurídica de los CLAS, se demostró en la práctica la necesidad de adoptar la forma de asociación civil, ante la urgencia de mejorar la gestión de los establecimientos de salud en un nuevo contexto más flexible que el del sector público, el cual es de gran rigidez: “las reglas del sector público traban tanto, que al final no vamos a poder hacer nada”¹¹¹. Una de las principales trabas que tiene el sector público es la ejecución presupuestal, por ejemplo, para la contratación de personal. “Uno tiene que ceñirse al uso de partidas específicas”¹¹². La solución legal para evitar que los fondos del programa estuvieran sujetos a las rigideces presupuestales fue crear una persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro y para ello se tomó la forma jurídica de “asociación” prevista en el Código Civil. Esta asociación recibe los fondos públicos, tiene un manejo privado de los mismos y, finalmente, rinde cuenta de estos recursos en función a metas establecidas en los contratos¹¹³. Esto permite flexibilidad en la ejecución y, al mismo tiempo, control del Estado sobre la ejecución del gasto.

Para el equipo promotor, los CLAS son una experiencia compartida de lo público y lo privado. “Se ha buscado mecanismos de financiamiento y de ejecución del sector privado para dar un servicio público. No es enteramente privado, porque el contrato que se hace con los CLAS se hace sobre la base del financiamiento de programas de salud pública”¹¹⁴. “No se trata de una privatización porque no se ha entregado la propiedad del Estado al sector privado, ni las entidades creadas tienen fines de lucro. Sólo se ha delegado la responsabilidad de la administración de los centros y postas de salud a estas entidades”¹¹⁵.

El uso de determinado lenguaje en la presentación del proyecto fue importante para evitar la vinculación negativa. El PAC fue llamado originalmente “Programa de Transferencia de Puestos y Centros de Salud a la Comunidad” pero el equipo promotor decidió cambiarle de nombre por “Programa de Administración Compartida” para evitar que la palabra “transferencia” fuera asociada a la venta y privatización de los puestos de salud y al retiro del Estado en la provisión de estos servicios¹¹⁶. Los promotores señalaron que “...hemos peleado por no devaluar las palabras”¹¹⁷ ya que “la palabra privatización genera temor

¹¹⁰ Entrevista a Bruno Benavides.

¹¹¹ Entrevista a Jaime Freundt.

¹¹² Entrevistas a Juan José Vera y Bruno Benavides.

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Entrevista a Bruno Benavides.

¹¹⁵ Entrevista a Juan José Vera.

¹¹⁶ Entrevista a Augusto Meloni.

¹¹⁷ Entrevista a Juan José Vera

porque está ligada al criterio de lucro”¹¹⁸. Asimismo, la frase “participación de la comunidad” resulta difícil de generar oposición. Una de las plataformas políticas de la oposición siempre ha sido promover la participación comunitaria, por lo que no podría oponerse frontalmente en este aspecto.

Otro tema polémico ha sido la posibilidad de realizar cobros a los usuarios. En términos generales ha sido bien recibido por la población, aún cuando al principio existieron problemas porque en los hospitales públicos no se pagaba nada¹¹⁹. Paulatinamente, se han ido superando estos problemas debido a que, en primer lugar, existe un adecuado sistema de asistencia social, porque la comunidad conoce quien puede contribuir en algo a su salud y quien verdaderamente no puede. En segundo lugar, la población percibe que, a diferencia del servicio de educación que es permanente, la necesidad de servicios de salud es eventual, por lo que está más dispuesta a pagar. Finalmente, la comunidad observa las mejoras que sus dirigentes logran con lo recaudado en beneficio del propio centro de salud. Incluso, de manera extraordinaria, en algunas localidades se está generando un sistema comunitario de seguro¹²⁰.

Respecto al problema de la diferencia de remuneraciones entre regímenes laborales, se ha tratado de resolverlo igualando remuneraciones netas de ambos grupos de trabajadores¹²¹, aunque no se ha podido solucionar las diferencias en cuanto a las leyes laborales. Así, por ejemplo, un trabajador del sector privado contratado a plazo fijo sólo tiene estabilidad laboral durante la vigencia del contrato. Un trabajador del sector público nombrado, en cambio, tiene estabilidad laboral absoluta. Sin embargo, los menores beneficios sociales para los médicos contratados bajo el régimen laboral privado no han sido un problema mayor pues gracias a los CLAS, existen mayores posibilidades de obtener un sueldo fijo y una mayor experiencia profesional¹²².

Finalmente, debe destacarse el hecho de que los partidos políticos de oposición no han prestado atención debido, además del perfil bajo y entre otras posibles causas, a que este aspecto de la salud no es un asunto prioritario en la agenda de estos actores¹²³.

3. Desenlace

El programa entró en funcionamiento el 26 de julio de 1994, casi tres meses después de que fuera aprobado. Entre mayo y julio el equipo promotor se dedicó a la preparación de la organización de los primeros CLAS, cuatro en Ayacucho y ocho en Chincha¹²⁴, cumpliéndose progresivamente el plan piloto con 300 establecimientos de salud del nivel de atención básica¹²⁵.

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ Ibid.

¹²⁰ Entrevista a Jaime Freundt.

¹²¹ Entrevista a Juan José Vera.

¹²² Entrevistas a Augusto Meloni y Bruno Benavides.

¹²³ Se entrevistó al principal líder de la oposición en materia de salud.

¹²⁴ Entrevista a Juan José Vera.

¹²⁵ Entrevista a Bruno Benavides.

Pese a los potenciales beneficios de la reforma, inicialmente los usuarios no estuvieron organizados y no contaban con canales para hacer llegar sus demandas. En algunos casos, tuvieron problemas con los equipos de salud, quienes, entre otras cosas, los acusaron de malversar fondos. De acuerdo con el Dr. Carl Taylor, la etapa inicial de ejecución de los CLAS fue un período traumático de ajuste interno. En primer lugar, la relación de trabajo entre el equipo de salud y los miembros de la comunidad fue tensa al inicio, pero fue resuelta localmente en el transcurso del primer año. En segundo lugar, se difundió la idea de que sería privatizada la prestación de los servicios de salud y que ello amenazaría la estabilidad laboral de las personas contratadas de acuerdo con el régimen público. En tercer lugar, las condiciones físicas, materiales, humanas de las comunidades donde empezaría a funcionar los CLAS no eran idénticas. Cada comunidad y establecimiento tenía características, grado de desarrollo operativo y de organización diferentes¹²⁶. Finalmente, los recursos no llegaban a tiempo¹²⁷.

Los CLAS han ido enfrentado y superando diversos problemas durante su implementación, como: la falta de capacidad gerencial, tanto de los médicos jefes como de los líderes comunales para el manejo de recursos y la gestión de los establecimientos de salud¹²⁸; los problemas entre la comunidad y el jefe del centro de salud por el manejo de los recursos, porque no están dispuestos a ser supervisados¹²⁹; y los problemas derivados de exigir el cumplimiento de metas¹³⁰.

Asimismo, un problema identificado fue la falta de incentivos adecuados para mejorar la productividad. Hay gente de la comunidad que trabaja sin retribución monetaria ni de ningún otro tipo y al poco tiempo de operar el CLAS, las personas involucradas quieren recibir algo a cambio de su trabajo de dirección¹³¹.

De otro lado, surgieron problemas por falta de incentivos del personal contratado con el régimen laboral privado. En estos casos, los trabajadores contratados pierden algunos de los beneficios que tiene el trabajador del régimen laboral público (los contratos son a plazo fijo, sólo hay estabilidad durante la vigencia del contrato, etc.)¹³². Sin embargo, pueden tener mejores remuneraciones que el personal estable, diferencias que pueden generar un clima laboral tenso¹³³.

Finalmente, el equipo que maneja el programa no está integrado dentro de la estructura orgánica del Ministerio de Salud. Se trata de un grupo de asesoramiento del despacho, cuyas remuneraciones son pagadas directamente por la cooperación internacional. Esto, que pudo ser útil al inicio de la reforma, puede ocasionar que el programa llegue en un

¹²⁶ Entrevista a Augusto Meloni.

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ Carl Taylor (1996) y entrevista a Augusto Meloni.

¹²⁹ Entrevistas a Bruno Benavides y Augusto Meloni.

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Ibid.

¹³² Ibid.

¹³³ Entrevistas a Augusto Meloni, Bruno Benavides y Juan José Vera.

determinado momento a un límite y no pueda integrarse a los programas del Ministerio de Salud, permaneciendo como un esfuerzo aislado y desarticulado¹³⁴.

A pesar de las dificultades observadas, un balance de la actividad de los CLAS desde su creación, indica que las dificultades vienen siendo superadas con un adecuado monitoreo de las variables que generan conflictos por parte del equipo del nivel central. Sin embargo, no puede afirmarse aunque las dificultades estén plenamente resueltas.

Los logros que han tenido los CLAS desde el inicio de su funcionamiento son varios. En primer lugar, se ha ampliado la cobertura y la producción de servicios¹³⁵. A agosto de 1997 existían constituidos 548 CLAS administrando 611 establecimientos, los que sirven a una población aproximada de 3'200,000 de habitantes. Para fines de 1998 se planea tener bajo el sistema de CLAS a 1,200 establecimientos, lo que representa el 20 por ciento aproximadamente de los 5,500 establecimientos de salud básica del país.

En segundo lugar, la participación comunitaria ha llevado a un mejor control de los recursos públicos, así como a un mejor control de los servicios que se prestan¹³⁶. Los reformadores señalan que “el control social funciona”¹³⁷. Asimismo, La participación comunitaria ha llevado a una “apropiación” o identificación con el programa¹³⁸.

En tercer lugar, el hecho de que la población tenga el manejo de los recursos y pueda generar recursos propios hace que tenga mayores incentivos para mejorar la infraestructura del local y hacer otras mejoras¹³⁹. El auto-financiamiento ha permitido adquirir equipo y material para una mejor atención y conservar el local y el equipamiento en mejor estado. Se ha mejorado la calidad de la atención y dado la oportunidad de atenderse a muchos más pacientes¹⁴⁰.

El PAC ha generado también puestos de trabajo, dado que se han ampliado los turnos de atención que, en algunos casos llegan hoy a las 24 horas del día¹⁴¹. Los CLAS han contratado 314 médicos, 755 profesionales no médicos y 728 técnicos. Finalmente, el financiamiento se viene realizando hace de acuerdo con metas de producción¹⁴².

Debe destacarse que en la ejecución del programa se cumplió con éxito la estrategia de “perfil bajo” a nivel nacional, contactándose directamente con los jefes de establecimientos y dirigentes locales. Los promotores de la reforma prefirieron trabajar con los beneficiarios directos con la idea de evitar que la reforma fuera obstaculizada ex ante¹⁴³. “Cuando la

¹³⁴ Entrevista a Juan José Vera.

¹³⁵ Entrevistas a Bruno Benavides y Jaime Freundt.

¹³⁶ Entrevista a Augusto Meloni.

¹³⁷ Entrevista a Juan José Vera

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ Entrevista a Bruno Benavides.

¹⁴⁰ Entrevista a Jaime Freundt.

¹⁴¹ Entrevistas a Bruno Benavides y Jaime Freundt.

¹⁴² Entrevista a Augusto Meloni.

¹⁴³ Ibid.

reforma salga a la luz, será más difícil que decline, retroceda y fracase”¹⁴⁴. De acuerdo con Graham y Naim (1997), incrementar “la voz” de los usuarios, a través de su participación activa en la administración, distribución y financiamiento de los servicios, permite alterar el balance político a favor de la reforma.

Si bien no se tuvo un conjunto claro de ganadores ex ante de la reforma, en los cuales el gobierno hubiese podido buscar apoyo político durante la etapa de implementación, se ha ido generando paulatinamente grupos que la sostengan y defiendan como usuarios, médicos, personal de salud y miembros de la comunidad en general. Estos sectores ven en la reforma la oportunidad de recibir una mejor atención de salud, mejores salarios y puestos de trabajo, control sobre el manejo de los recursos, entre otros. De otro lado, tampoco existe un claro grupo de perdedores organizados. Las dirigencias de los gremios y sindicatos de médicos se oponen a la medida en un plano ideológico, pero saben que no contarán con el apoyo de sus “bases” si es que realizan alguna acción de fuerza.

En este sentido, el proceso de adopción e implementación de la reforma de los CLAS generó una dinámica a favor del cambio. La utilización de una prueba piloto, la evaluación de resultados y la rectificación de los problemas encontrados fueron consolidando la reforma paso a paso. “La estrategia para hacer de los CLAS una experiencia sin posibilidad de retroceso fue generar establecimientos con una nueva administración bajo la responsabilidad de la comunidad, de tal manera que sea muy difícil retroceder, pues la experiencia de los CLAS debía mejorar los servicios tanto que ya no sea posible revertirla”¹⁴⁵.

En este momento sería muy difícil revertir la reforma realizada sin enfrentar la oposición del grupo de interés creado por la ejecución del programa en los últimos cuatro años. Por un lado, los CLAS han generado y están generando puestos de trabajo que son reclamados con urgencia en el interior del país y, por otro, los usuarios potenciales llegan a 3,200,000 personas. Adicionalmente más de 3,500 líderes comunales han sido capacitados por el programa¹⁴⁶.

De acuerdo con Graham (1996), la experiencia de los CLAS ha demostrado tanto la vitalidad de la iniciativa comunal en el Perú como un fuerte potencial para crear a nivel local *stakeholders* de la reforma. Esta también ha demostrado que la cooperación entre los sectores público y privado y la introducción de incentivos de mercado, combinados con una regulación efectiva y una buena comunicación con los beneficiarios, puede tener efectos importantes y positivos sobre la provisión de servicios públicos.

Sin embargo, no se puede dejar de mencionar que, pese al éxito en la implementación de la reforma, ésta no está totalmente consolidada, ya que subsiste la falta de una estrategia para colocar esta experiencia –flexible, por definición- dentro de la política integral del Ministerio de Salud.

¹⁴⁴ Entrevista a Juan José Vera.

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ Informe - Situación actual de los CLAS. 28 de agosto de 1997.

La reforma del Sistema de Pensiones

Introducción

En 1991 el gobierno inició la reforma del Sistema Nacional de Pensiones (SNP) al que se encontraban sujetos de manera obligatoria los trabajadores públicos y privados¹⁴⁷. El SNP era un régimen de reparto que se encontraba en una situación casi de colapso, manifestada en bajísimas pensiones, alta incertidumbre en el valor de las mismas –al depender los incrementos de decisiones políticas y administrativas- y la carencia de mecanismos de financiamiento realistas que aseguraran la sostenibilidad del sistema en el mediano y largo plazo. El objetivo central de la reforma era establecer un sistema basado en cuentas de capitalización individual, administradas, en un mercado competitivo y bajo la supervisión del Estado, por entidades privadas, las que prestarían las pensiones de jubilación y demás beneficios relacionados al régimen de pensiones. La reforma implicaba para el Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS) entrar en competencia con el sector privado en la administración de fondos de pensiones o, alternativamente, su paulatina desaparición.

La reforma fue inicialmente lanzada en diciembre de 1991, cuando el Poder Ejecutivo, utilizando facultades delegadas por el Congreso, dictó de manera apresurada la norma que creó el Sistema Privado de Pensiones (SPP) y estableció reglas generales del sistema. Esta norma no se llegó a implementar debido a sus insuficiencias y vacíos y a un contexto político adverso. Luego del “autogolpe” del 5 de abril de 1992, se desarrolló al interior del Poder Ejecutivo el proceso de revisión de la norma para relanzar la reforma. En ese período, la reforma estuvo sujeta al riesgo de ser abandonada o mediatizada al punto de resultar inviable, debido a una fuerte oposición de diversos grupos que fue escuchada por actores importantes del gobierno. La activa presión de los inversionistas del sector financiero y de seguros fue decisiva para que, finalmente, el proyecto se promulgase, aunque con algunas transacciones. Seis meses después, se inició la operación del sistema con la puesta en funcionamiento de las primeras cinco Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). En la actualidad, más de 1,700,000 trabajadores se encuentran afiliados a cinco AFP, que administran aproximadamente US\$1,400 millones. El SNP existe como un sistema optativo, aunque ya no es administrado por el IPSS sino por una nueva entidad dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Para efectos del presente estudio, la reforma del SNP es una reforma exitosa por cuanto sus grandes objetivos se cumplieron¹⁴⁸. Actualmente, la mayor parte de trabajadores

¹⁴⁷ El SNP, sin embargo, no es el único régimen previsional. Existen hasta la fecha otros regímenes especiales, los que no fueron incluidos en la reforma, aunque inicialmente su inclusión fue propuesta. Los más importantes son el régimen establecido por el DL 20530, conocido como “cédula viva”, al que se encuentran sujetos los trabajadores públicos ingresados antes de 1974, y el régimen de pensiones de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales, administrado por la Caja de Pensiones Militar Policial.

¹⁴⁸ En opinión de Carol Graham, la reforma de pensiones “was largely successful, at least from the standpoint that it was implemented”. Ver Carol Graham “Raising the Stakes in the Social Services, Social Security, and Privatization in Perú”,

activos se ha trasladado al SPP y casi la totalidad de nuevos trabajadores que ingresan al mercado laboral optan por dicho sistema (ver anexo 2).

Esta sección contiene los resultados de una investigación que ha buscado identificar las variables claves que explican su éxito, sobre la base de tres hipótesis:

- (1) Vinculación: la reforma de pensiones se asoció con las medidas relacionadas al programa de estabilización económica, lo que ayudó a convencer a un Presidente indeciso y a justificar la reforma frente a la población.
- (2) Ganadores claros: la reforma propuso una alternativa bien definida frente al sistema existente, que contenía beneficios muy claros (la individualización de los aportes, para unos, y la posibilidad de desarrollar un negocio financiero rentable, para otros) a agentes con relevancia política (trabajadores activos e inversionistas privados).
- (3) Modificación del balance de poder a favor de la reforma: el proceso de implementación de la reforma generó una dinámica a favor del cambio gracias a la actuación de los nuevos grupos de interés, que impidió retrocesos.

Esta sección se organiza en cuatro partes. En la primera se presenta un panorama de la situación del sistema de pensiones en el Perú en 1991. En la segunda se hace un recuento de los hechos relevantes del lanzamiento de la reforma, resaltando el perfil de los actores, sus intereses y sus percepciones acerca de la reforma. En la tercera parte se analiza el proceso de negociación que tuvo lugar antes de la aprobación de la segunda norma, en el que los diversos actores trataban de influir sobre el balance de poder. Por último, se reflexiona sobre el desenlace en relación a las tres hipótesis planteadas.

1. Antecedentes: El Sistema Nacional de Pensiones en 1991¹⁴⁹

El SNP tiene su origen en la reforma pensionaria de 1962, que estableció un régimen de seguridad social -pensiones y prestaciones de salud- obligatorio para todos los trabajadores del sector público y privado. En 1974, la administración del sistema fue entregada al IPSS, cuya existencia y autonomía fueron reconocidas por la Constitución de 1979. Según el texto de las normas, el SNP debía funcionar como un régimen de capitalización colectiva complementado con los aportes de los afiliados activos. Sin embargo, un conjunto de factores ocasionó que el SNP deviniera en un sistema de reparto.

Desde su creación, el IPSS adoleció de falta de autonomía y deficiente administración. El Estado no sólo no efectuaba sus aportes como empleador, sino que con frecuencia captaba los recursos recaudados por el IPSS para financiar obras y gastos corrientes. De otro lado, las inversiones no eran realizadas con los criterios más adecuados, por lo que gran parte del fondo se fue perdiendo o licuando por efectos de la inflación¹⁵⁰.

en *Private Markets for Public Goods*, pág. 19.

¹⁴⁹ La presente sección se basa en dos documentos: *El Sistema de Pensiones Peruano*. Analítico, APOYO Consultoría S.A., marzo de 1992; y APOYO al Congreso. Servicio de Asesoría Económica. Año 1, No.11. Publicación del Instituto APOYO.

¹⁵⁰ Por ejemplo, entre 1981 y 1987 el IPSS perdió anualmente entre 20 y 30 por ciento del capital que invirtió, una

Adicionalmente, el IPSS se fue burocratizando progresivamente, pasando de 25,000 trabajadores en 1985 a 45,000 en 1990. En 1986, los costos administrativos representaron el 11 por ciento de los costos totales de la seguridad social en el Perú¹⁵¹. La situación del sistema se agravó especialmente en el gobierno del Presidente Alan García, durante el cual fueron aprobadas leyes de corte populista que, por un lado, redujeron las aportaciones mínimas requeridas para poder recibir una pensión y, por otro, incluyeron nuevos beneficiarios al sistema (amas de casa, campesinos, trabajadores informales, entre otros) sin garantizar su financiamiento.

En 1991, el IPSS estaba en una situación de inminente colapso, a pesar del reducido nivel de las pensiones y del elevado porcentaje de aportación sobre la remuneración de los trabajadores afiliados (9 por ciento desde 1985). Por todo ello, la imagen de esta institución figuraba en las encuestas de opinión como una de las más negativas entre la población (81 por ciento).

Aportaban al sistema aproximadamente 2.04 millones de trabajadores, mientras que los pensionistas sumaban aproximadamente 278 mil. En noviembre de 1991, la pensión promedio era de US\$69, la cual se otorgaba de manera uniforme a todos los pensionistas sin distinción alguna respecto del número de años de aportación. Ello se debía a la política de reajuste de pensiones aplicada por el gobierno anterior durante la hiperinflación, en donde se otorgaba incrementos nominales cada mes.

2. El lanzamiento de la reforma: perfil de los actores y percepciones

La reforma del sistema de pensiones fue promovida inicialmente por el entonces diputado Mario Roggero, de la coalición que había apoyado a Mario Vargas Llosa como candidato a la Presidencia de la República en las elecciones de 1990. En su campaña electoral, Roggero había utilizado el tema del régimen de pensiones para publicitar su candidatura y cultivado contactos con especialistas chilenos que habían participado en la reforma de pensiones en ese país.

Elegido como diputado en el Congreso, Roggero intentó durante su primer año de trabajo parlamentario lograr consenso entre los diversos grupos políticos para la aprobación de su proyecto de ley, que establecía un sistema de pensiones muy parecido al chileno. Aunque el proyecto fue aprobado por unanimidad por dos comisiones parlamentarias, en la última etapa, y como reflejo de la inestabilidad política, el Apra y la Izquierda retiraron su apoyo. En el proceso, Roggero logró, sin embargo, que la idea de la individualización de los aportes pensionarios adquiriera credibilidad ante la opinión pública y consiguió influencia sobre el Presidente¹⁵².

Fracasado el intento de lograr un acuerdo parlamentario, los ministros de Economía, Carlos Boloña, y de Energía y Minas, Jaime Yoshiyama, decidieron presentarlo al

vez descontado el efecto de la inflación. Estudio del especialista Mesa Lago, citado en APOYO al Congreso, ibid.
¹⁵¹ Ibid.

¹⁵² Entrevistas a Jaime Yoshiyama, Carlos Boloña, Alfredo Romero, José Antonio Payet y Lourdes Flores Nano.

Presidente de la República para que sea aprobado por Decreto Legislativo, pues el Ejecutivo había recibido del Congreso facultades legislativas para fomentar la inversión y empleo. Boloña y Yoshiyama intentaban utilizar tales facultades para aprobar en un solo paquete todas las reformas necesarias, pues, dado el contexto político, se preveía que sería muy difícil pasar las leyes por el Congreso y, menos aún, obtener nuevamente facultades legislativas. Así, durante el segundo semestre de 1991, los ministros y sus asesores elaboraban apresuradamente normas dirigidas a desregular y liberalizar prácticamente toda la economía, especialmente aquellas áreas que habían sido objeto de mayor sobre regulación en los gobiernos anteriores: comercio exterior, mercado laboral¹⁵³, mercado de tierras, sistema financiero, etc.

Debido a esta multiplicidad de temas en agenda, muchos de los proyectos eran improvisadas adaptaciones o copias de proyectos del Fredemo o de legislación de otros países. El proyecto de reforma de pensiones no fue revisado en profundidad por ningún miembro del equipo económico, en el entendido de que Roggero lo había discutido en detalle con los expertos chilenos. Con la idea de presentar un paquete completo de reformas, Boloña y Yoshiyama prefirieron incluir también un proyecto sobre la reforma del sistema de prestaciones de salud del IPSS, que también fue preparado en forma improvisada.

A muy pocos días de finalizar el plazo de delegación de facultades, el equipo de trabajo del MEF y Mario Roggero, con ayuda del ex ministro chileno José Piñera¹⁵⁴, convencieron al Presidente Alberto Fujimori sobre la reforma. El Presidente simpatizaba con la idea de las cuentas de capitalización individual, pero le preocupaban dos temas: de un lado, la reducción de ingresos que sufriría el IPSS como consecuencia de la transferencia de los aportantes y, de otro, la posición de dominio sobre el mercado financiero que adquirirían los bancos y compañías de seguros al obtener la administración de los fondos de pensiones¹⁵⁵.

La posición de Luis Castañeda Lossio, exitoso Presidente del IPSS¹⁵⁶, contribuyó a las preocupaciones del Presidente; Castañeda se opuso a la iniciativa porque entendía que afectaba seriamente el financiamiento del IPSS, tanto en lo que se refería a las pensiones

¹⁵³ En la reforma laboral se incluyó una norma que posteriormente influyó positivamente en el proceso de la reforma de pensiones. Se modificó la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS), una suerte de seguro de desempleo a que tienen derecho los trabajadores cuando terminan la relación laboral, equivalente a una remuneración por año de servicios. La CTS era entregado por las empresas directamente al momento de cesar el trabajador, lo que a veces generaba problemas, pues las empresas utilizaban esos fondos como capital de trabajo. La modificación consistió en que las empresas depositaran un sueldo anualmente en libretas a nombre del trabajador en instituciones bancarias, ki que facilitó el acceso a crédito de los trabajadores con la CTS como garantía.

¹⁵⁴ Ex Ministro de Trabajo y Previsión Social de Chile, cuya administración había sido la responsable de la reforma previsional. Piñera había sido invitado al Perú para entrevistarse con el Presidente Fujimori.

¹⁵⁵ Entrevistas a Carlos Boloña y Mario Roggero.

¹⁵⁶ El señor Castañeda había realizado una gestión muy eficaz en la municipalidad de Lima organizando el sistema de peajes de las rutas rápidas de la ciudad. Designado como Presidente del IPSS por el Presidente Fujimori, Castañeda logró en poco tiempo mejoras en las finanzas de la institución y avances notorios de los servicios de salud con cambios simples pero efectivos.

como al sistema de prestaciones de salud¹⁵⁷. Su posición cambió cuando el ministro Boloña le aseguró que la reforma del sistema de prestaciones de salud sería aprobada pero no implementada. Castañeda estaba de acuerdo con la reforma de pensiones desde un inicio porque había comprobado en su gestión del IPSS que el SNP colapsaría si no se tomaban medidas radicales. Por ello, luego se convirtió en defensor de la reforma, aunque exigió que se incluya el “aporte de solidaridad” para el IPSS, del 1 por ciento sobre la remuneración del trabajador¹⁵⁸.

Finalmente, y aunque no estaba totalmente convencido, el Presidente de la República promulgó las normas referidas a las dos reformas –pensiones y prestaciones de salud– porque eran parte del paquete de normas vinculadas al programa de estabilización que le presentó el Ministro de Economía y Finanzas. El Presidente ordenó incluir en la norma dos disposiciones que respondían a sus preocupaciones: “el aporte de solidaridad” y la prohibición de que las instituciones financieras y de seguros puedan participar como accionistas de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

Contenido del Decreto Legislativo 724

- Sistema Privado de Pensiones (SPP), complementario al SNP
- Administración del SPP bajo el principio de cuentas de capitalización individual, a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)
- Afiliación al SPP optativa para todos los trabajadores.
- Contribución al SPP del trabajador: 8 por ciento
- Aporte de solidaridad del 1 por ciento de la remuneración para el IPSS, a cargo de los empleadores de los afiliados al SPP.
- Fecha de inicio de actividades de las AFP y del organismo regulador del sistema: julio de 1992.

El decreto tuvo impacto inmediato en el sector de los trabajadores de niveles socioeconómicos más altos, para quienes la reforma significaba la vía de salida de un sistema de reparto que pagaba pensiones completamente desvinculadas de las remuneraciones y los aportes efectuados. Los trabajadores de niveles socioeconómicos más bajos no percibieron los beneficios de la reforma por la desconfianza frente a entidades financieras, algunas de las cuales habían realizado estafas masivas en el pasado, desconfianza que no fue debidamente contrarrestada con una buena campaña de difusión.

La oposición más radical provino de los sindicatos de trabajadores, sindicato de enfermeras, asociación de médicos del IPSS y otros gremios profesionales, que

¹⁵⁷ Castañeda Lossio tenía la convicción de que las prestaciones de salud no debían ser privatizadas, sino que debían estar a cargo de un sistema de seguridad social público porque “... en el campo de la salud no funcionan los seguros privados, ni la competencia, ni los principios de mercado”. Asimismo, Castañeda afirmaba que el IPSS había demostrado una gran capacidad de gestión en esta área.

¹⁵⁸ Entrevistas a Luis Castañeda Lossio, Carlos Boloña y Alfredo Romero.

sostenían, a través de comunicados, declaraciones públicas y una fuerte campaña de prensa, los siguientes argumentos:

- Tanto el DL 724 como el DL 718 eran inconstitucionales y destruían al IPSS;
- El DL 724 ocasionaría el cierre de hospitales y postas del IPSS;
- Se amenazaba el financiamiento de las pensiones al dejar al IPSS sin aportantes;
- Se dejaba a los trabajadores del IPSS sin empleo.
- Ambas reformas eran innecesarias porque el IPSS había demostrado que sí podía sanearse y reactivarse, denunciando, por ello, el interés del gobierno de favorecer intereses privado y complacer al Fondo Monetario Internacional (FMI).

Estos argumentos, que se resumían en el *slogan* coreado en sus manifestaciones públicas “No a la privatización del IPSS”¹⁵⁹, se enmarcaban en una concepción ideológica de la seguridad social que mantienen las dirigencias sindicales y de gremios profesionales. Una reforma que eliminaba el régimen de seguridad social basado en la solidaridad generacional y administrado por el Estado como tutor de los débiles implicaba un paso más hacia un sistema liberal contrario a su ideología.

Si bien en ese momento los sindicatos en general se encontraban desprestigiados ante la opinión pública y los trabajadores¹⁶⁰, y las marchas y movilizaciones, en general, no eran concurridas de manera masiva, su posición y argumentos eran recogidos y difundidos por líderes políticos, parlamentarios y, especialmente, la prensa de oposición¹⁶¹.

De otro lado, los pensionistas del IPSS vieron en la reforma el peligro de que, al desaparecer la base aportante del sistema que se trasladaría al sistema privado, el IPSS colapse y suspenda el pago de las reducidas pensiones. Los pensionistas desconfiaban de la capacidad del Estado de hacerse cargo y cumplir la promesa del pago de las pensiones. Estas ideas fueron reforzadas por la campaña de los opositores de la reforma.

En el plano político, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social de la Cámara de Diputados del Congreso anunció que promovería la derogatoria de los Decretos Legislativos 718 y 724. En diciembre de 1991, el Tribunal de Garantías Constitucionales (TGC) admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad suscrita por las principales centrales sindicales, asociaciones gremiales y asociaciones de pensionistas.

En esa etapa, el principal defensor de la reforma, que se convirtió prácticamente en el vocero del gobierno sobre el tema, fue su promotor, Mario Roggero, quien era invitado a los programas políticos de mayor sintonía de la televisión y era entrevistado frecuentemente. Roggero repetía tres argumentos de muy fácil comprensión: (1) la

¹⁵⁹ En las semanas y meses siguientes a la promulgación de las normas se promovieron marchas y movilizaciones para exigir la derogatoria de los DL 718 y 724.

¹⁶⁰ De acuerdo con las encuestas de opinión elaboradas por APOYO Opinión y Mercado de setiembre de 1991, el 71 por ciento de los limeños no confiaba en los sindicatos más importantes del país.

¹⁶¹ El tema de pensiones aparece casi a diario en la prensa de oposición entre noviembre y diciembre de 1991.

norma no eliminaba al IPSS, sino que más bien lo llevaba a competir con un sistema privado para que adquiriera eficiencia (“no voy a privatizar la seguridad social, voy a democratizarla”; “defenderé tu libertad a escoger”), (2) el trabajador, una vez afiliado, podía revertir su decisión y (3) todo trabajador que se afiliara al SPP se convertiría en propietario de sus aportes¹⁶². La prensa escrita simpatizante con las reformas se refería positivamente al tema de manera frecuente¹⁶³.

El soporte más importante que tuvo la reforma desde un inicio fueron los inversionistas y empresarios del sector privado –especialmente los vinculados a bancos y compañías de seguros- quienes, de manera entusiasta, organizaron seminarios con la participación de especialistas chilenos para persuadir a la opinión pública de los beneficios del nuevo sistema para los trabajadores y para la economía en general. Ello, a pesar de la gran preocupación de estos grupos por la prohibición que contenía el DL 724 sobre la participación de las entidades financieras en las AFP¹⁶⁴, tema que no fue denunciado o debatido públicamente, en una estrategia de mantener el tema en perfil bajo que facilitara una modificación o flexibilización posterior de esta norma.

Entre enero y marzo de 1992, el equipo del MEF¹⁶⁵ y Mario Roggero¹⁶⁶ trataron –con muchas fricciones y sin éxito- de aprobar el reglamento del DL 724 para poner en marcha el sistema¹⁶⁷. En ese proceso de elaboración del reglamento se hizo evidente que el DL 724 no era un buen instrumento para implementar la reforma: tenía vacíos en temas centrales y requería de modificaciones, que debían ser aprobadas por normas con rango de ley, como el de los aportes y la participación de entidades financieras¹⁶⁸. Además, el equipo investigó temas que no habían sido estudiados previamente, como el valor de los bonos de reconocimiento para los trabajadores, por medio del cual el Estado y el IPSS reconocían las aportaciones de los trabajadores a este último y su sistema de pago, y el valor de la deuda del Estado para con los afiliados al SNP¹⁶⁹.

Cuando el proceso de elaboración del reglamento se había empantanado, y cuando las relaciones entre el equipo del MEF y Roggero eran muy malas, ocurrió el cierre del

¹⁶² Prensa escrita, entrevista a Mario Roggero y su publicación Escoja Usted. Lima, 1993.

¹⁶³ El editorial del 24 de noviembre, Expreso resaltaba que “El paso que se ha dado es revolucionario. (...) La ventaja de este sistema no es sólo que se garantiza un mejor servicio sino, además, que debido a la acumulación de los aportes de distintos ciudadanos se logrará juntar un gran capital, cuyas posibilidades de inversión y rentabilidad son mayores”.

¹⁶⁴ Entrevista a José Antonio Payet.

¹⁶⁵ Conformado por 14 especialistas del sector privado (seguros, inversiones, etc.) y consultores en general. El equipo estaba liderado por Alfredo Romero.

¹⁶⁶ Como promotor del proyecto, Roggero se sentía en la necesidad de impulsar al Ejecutivo a expedir las reglamentaciones, por lo que coordinó nueva visita de José Piñera y Julián Bustamante (superintendente de AFP de Chile) y realizó gestiones ante el BID para obtener el financiamiento que se requería para poner en marcha la SAFP.

¹⁶⁷ Roggero atribuye estas dificultades a la “incapacidad del equipo del MEF”. Según el entonces ministro Carlos Boloña, el equipo del MEF sí realizaba un buen trabajo, pero no deseaba incluir a Roggero por sus afanes protagónicos y su desconocimiento de las implicancias económicas y financieras de la reforma.

¹⁶⁸ Entrevistas a Carlos Boloña, José Antonio Payet y Alfredo Romero.

¹⁶⁹ Entrevista a Alfredo Romero y revista Semana Económica, 10 de febrero de 1992.

Congreso del 5 de abril de 1992. Este hecho ocasionó que Roggero saliera de la escena política y, por tanto, se apartara también del MEF y la reforma de pensiones.

Después del 5 de abril, el equipo del MEF continuó el trabajo de elaboración de un proyecto de ley. Dado que el Ejecutivo había asumido las facultades legislativas, no se tenía que pasar por el Congreso para promover una modificación legal¹⁷⁰. El equipo llegó a las siguientes conclusiones¹⁷¹:

- (1) El SPP debía ser obligatorio para los nuevos trabajadores porque era la única manera de que se terminara con el SNP (“cada nuevo afiliado acrecentaba la brecha”).
- (2) Era necesario elevar los aportes al SPP para hacerlo sostenible, pues el 8 por ciento fijado por el DL 724 era insuficiente.
- (3) La ley debía contener mecanismos para alentar la transferencia de trabajadores al SPP; el más importante era el costo: debía encarecerse el SNP respecto del SPP con mayores aportes.
- (4) Se debía permitir la participación de entidades financieras y de seguros para garantizar el establecimiento de AFP sólidas y competitivas.

3. Balance de poder y procesos de negociación

Una vez listos, los proyectos de nueva ley y su reglamento fueron presentados al Consejo de Ministros en numerosas oportunidades, siendo objeto de cuestionamientos por parte del Presidente. En esta etapa, el Presidente se mostró más cauteloso y muy permeable a las influencias de la oposición debido a que se encontraba en un proceso electoral para el establecimiento de un nuevo congreso. A la vez, el Presidente era muy dependiente de su Ministro de Economía, a quien le debía la credibilidad del gobierno frente a los organismos internacionales. Mientras Carlos Boloña fue ministro utilizó continuamente su poder de presión sobre el Presidente, no sólo para promover todas las reformas sino también para ganar en otro tipo de conflictos. Ese poder era apreciable, si se considera que en 1992 el gobierno necesitaba contar con el respaldo de la comunidad financiera internacional para mejorar su imagen ante el mundo luego de las medidas del 5 de abril. En ese contexto, el Ministro de Economía era una persona clave para restablecer y cultivar las relaciones con los organismos internacionales. Para el Ministro Boloña, su permanencia en el gobierno dependía de esa necesidad, por lo que sentía que debía acelerar en la implementación de todas las reformas.

Las preocupaciones del Presidente se centraban en los temas sensibles para la oposición: la obligatoriedad de la afiliación; la diferencia entre los aportes al SPP y al SNP y el no establecimiento de la pensión mínima. Como en otras reformas, el Presidente exigía al equipo técnico soluciones creativas para incorporar en el proyecto sus deseos de dejar sin argumentos a la oposición. Ello ponía al equipo técnico en la situación de buscar un

¹⁷⁰ Las medidas del 5 de abril incluyeron el cierre del Tribunal de Garantías Constitucionales, lo que determinó que no se cuestionara judicialmente la constitucionalidad del DL 724.

¹⁷¹ Entrevista a Alfredo Romero.

equilibrio por el cual, minimizando concesiones, se asegurara la viabilidad política del proyecto.

En julio de 1992, fecha que el DL 724 había establecido como el plazo para el inicio de las operaciones del sistema, el Consejo de Ministros no había aprobado aún los proyectos. El Presidente evadió la insistente presión del ministro Boloña ordenando que los proyectos se publiquen para sondear la opinión de la población, lo que no era una práctica usual en el gobierno¹⁷².

El proyecto publicado incluyó modificaciones introducidas por el equipo del MEF para satisfacer algunas de las observaciones del Presidente, pero mantenía la propuesta inicial sobre la obligatoriedad de la afiliación de los nuevos trabajadores e imposibilidad de retorno al SNP, que el MEF consideraba clave para el éxito de la reforma. Además, se incluyó la prohibición de la participación de bancos y compañías de seguros en AFP, pero se permitía la participación de sus accionistas. En cuanto a la diferencia de aportes entre ambos sistemas, se decidió no elevar el aporte al SNP, porque se consideró peligroso que se asocie la reforma con el encarecimiento de costos laborales. En su lugar, se elaboró una fórmula por la cual al trabajador le fuera indiferente en costos el traslado: el empleador debía otorgar a quien se traslade un incremento equivalente al mayor aporte que debía efectuar.

La oposición a la reforma en esta segunda etapa fue encabezada por Mario Roggero, quien declaró que se había “desnaturalizado la reforma al privatizarse el IPSS” y que “no se podrá financiar pensiones de actuales pensionistas”¹⁷³. El hecho de haber sido el promotor más importante de la reforma hizo su campaña más efectiva. La prensa, inclusive la simpatizante a la reforma, le daba espacio porque era noticia vendible el hecho de que un promotor pase a ser opositor. Los tradicionales opositores -trabajadores y jubilados del IPSS, diarios y políticos de la oposición y dirigentes de sindicatos y de gremios profesionales- recogieron todos los argumentos de Roggero para sumarlos a los reclamos por el desmantelamiento del IPSS y por dejar sin servicios de salud para asegurados y sin empleo a miles de trabajadores. Este argumento se vio reforzado con la expedición de un decreto ley, en julio de 1992, que autorizaba al IPSS a reducir personal y que, según los sindicalistas, estaba destinado a facilitar el inicio de las actividades de las AFP¹⁷⁴.

Esta campaña de oposición no fue respondida activamente por el gobierno. Los ministros Boloña y Yoshiyama no defendieron la reforma ante la opinión pública y la oposición porque, como todos los miembros del Poder Ejecutivo en esa época, pensaban que salir a discutir sus reformas implicaba un desgaste sin ningún beneficio. Por otro lado, los dos ministros tenían a su cargo otros asuntos que ocupaban un lugar más importante en su lista de prioridades. Así, el Ministro Boloña debía preocuparse de los

¹⁷² Semana Económica, 6 de julio de 1992.

¹⁷³ Información periodística de agosto de 1992 y entrevista a Mario Roggero.

¹⁷⁴ La norma, que fue promovida por Castañeda Lossio, permitía al IPSS ofrecer incentivos para renunciadas voluntarias. En dos años se redujo el personal en 20,000 trabajadores aproximadamente.

organismos internacionales, la deuda externa y otros temas urgentes, mientras que el Ministro Yoshiyama promovía activamente el proceso de privatización y, en el segundo semestre de 1992 tuvo a su cargo la tarea de organizar la lista de candidatos del gobierno para el Congreso Constituyente Democrático (CCD) y promoverla en las elecciones. Así, los ministros más importantes para la reforma no tenían tiempo para involucrarse más en ella. Ello explica por qué el equipo técnico se sintió sin respaldo. Romero pensaba que la reforma estaba en riesgo porque “nadie del gobierno salió a defenderla. (...). El equipo del MEF no tenía peso político y por eso nos costó tanto esfuerzo defender la reforma ante la oposición”.

Mientras tanto, encuestas realizadas en Lima por APOYO en agosto de 1992 revelaban que el 65 por ciento de la población no sabía lo que eran las AFP. En ese mismo mes, el gobierno lanzó una fuerte campaña publicitaria que explicaba los alcances de la reforma y los beneficios de las AFP.

A fines de agosto de 1992, se anunciaron nuevas modificaciones al proyecto hechas por el equipo del MEF encargado de su elaboración. El cambio más importante fue la eliminación del carácter obligatorio de la afiliación al SPP para los nuevos trabajadores. A las pocas semanas de dicho anuncio, el Presidente Fujimori informó que se publicaría una nueva versión del proyecto, refiriéndose categóricamente a la necesidad de la permanencia del IPSS: “de lo que sí estoy convencido es que el IPSS no puede seguir siendo monopólico, el IPSS necesita competencia para que el asegurado pueda escoger alternativamente”¹⁷⁵.

Esta etapa es la de mayor debilidad de la reforma, pues el Presidente Fujimori, de quien dependía la decisión de continuar con la reforma o abandonarla, recibía influencias que se oponían al proyecto del MEF o que pretendían diluir sus aspectos más importantes. Así, de acuerdo con las entrevistas realizadas a Roggero y Romero, en esta etapa el Presidente continuaba recibiendo las opiniones de Roggero¹⁷⁶, que aún contaba con acceso a la prensa. Un periódico llegó a editorializar a favor de la postergación de la aprobación de la ley “si se ponía en peligro el financiamiento de las pensiones de los actuales pensionistas”¹⁷⁷. De otro lado, algunos ministros sugerían que, en vista de la gran oposición al proyecto, la discusión se debía aplazar hasta que estuviera instalado el nuevo Congreso y dejar que éste decida. Se trataba de ministros que no entendían muy bien las implicancias económicas del abandono de la reforma y que eran muy sensibles a la campaña que podría hacer la oposición en temas sociales.

Por su parte, los grupos inversionistas empezaban a dar señales de malestar frente a la demora en la promulgación de la ley. Sus presiones al gobierno –que habían sido discretas- empezaron a canalizarse a través de los medios de comunicación, filtrando noticias acerca de las pérdidas económicas en que habrían incurrido inversionistas por

¹⁷⁵ Diarios del 19 de setiembre de 1992.

¹⁷⁶ Roggero le envió un fax señalando sus críticas a la campaña publicitaria iniciada por el MEF, la que fue suspendida por órdenes del Presidente.

¹⁷⁷ Expreso 22 de setiembre de 1992.

haber contratado y capacitado al personal que debía trabajar en las AFP. Asimismo, intentaron contrarrestar la campaña opositora con su propia campaña publicitaria y ejercieron presión económica para que los principales medios no den cabida a Roggero y otros opositores de la reforma¹⁷⁸.

A pesar de ello, el Presidente Fujimori tomó la decisión de no aprobar la ley hasta después de las elecciones para el CCD por temor a la influencia de la oposición en los resultados electorales¹⁷⁹. El MEF intentó dar señales positivas hacia la inversión con la publicación de una nueva versión del proyecto de ley¹⁸⁰.

Inmediatamente después de las elecciones para el CCD, el Ministro Boloña llevó nuevamente a Consejo de Ministros el proyecto de ley. En esta etapa, ya el proyecto había sido modificado en los temas más sensibles para el Presidente, pero aún así fue objeto de algunos cuestionamientos, especialmente en cuanto a la pensión mínima, la cual habría sido desestimada en el MEF porque temía que se convirtiera en la fuente de desfinanciamiento del sistema, y al diseño de los Bonos de Reconocimiento. Algunos ministros propusieron dilatar el proceso, enviando el proyecto de ley al nuevo Congreso Constituyente como iniciativa del Ejecutivo.

Finalmente, el Presidente Fujimori aprobó la reforma. La balanza de intereses del Presidente registraba como aspectos negativos una serie de factores, que fueron agravados por la intensa campaña opositora a la reforma: sus propias convicciones, pues él mismo nunca estuvo de acuerdo con el cierre del IPSS; el impacto de la reforma en los jubilados, que podría traducirse en menores votos; y su desconfianza en los bancos y grandes grupos empresariales, que pudieran conformar un monopolio en el sistema de pensiones. En el lado positivo de la balanza, el Presidente veía en la reforma la solución del problema financiero del IPSS –respecto del cual no se había planteado ninguna otra alternativa-; la emisión de las señales positivas para la comunidad de inversionistas; y el otorgamiento a los trabajadores de un beneficio laboral que podía resultar similar a la exitosa Compensación por Tiempo de Servicios (CTS), lo que podría verse reflejado en votos.

Los ministros Boloña y Yoshiyama tuvieron un rol crucial en el proceso de convencimiento al Presidente. Ambos tenían un genuino interés en la reforma porque estaban convencidos de que el éxito y sostenibilidad a largo plazo del programa económico dependía de la profundización de todas las reformas. En la reforma de pensiones, como en todas las que consideraron claves, utilizaron todos los recursos de los que disponían para influir sobre las ideas y la voluntad del Presidente. Otro ministro que apoyaba la reforma, aunque calladamente, era el entonces Ministro de Industrias, Jorge Camet. El había sido Presidente de la Confederación de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep), el gremio empresarial más importante, y, como

¹⁷⁸ En su libro, Roggero señala que en esta etapa le resultó más difícil lograr cobertura periodística porque las AFP, que se encontraban en gran campaña publicitaria condicionaron la colocación de sus espacios a que el medio no publicara declaraciones u opiniones de Roggero.

¹⁷⁹ Semana Económica, 28 de setiembre de 1992.

¹⁸⁰ Semana Económica, 3 de noviembre de 1992; entrevista a José Antonio Payet.

empresario, era sensible al tema de pensiones por su impacto en los costos laborales. Posteriormente, y como sucesor de Boloña, Camet facilitó el proceso de implementación y ajustes a partir de 1994.

En la primera quincena de diciembre de 1992, el Poder Ejecutivo promulgó el Decreto Ley 25897. Según los miembros del equipo técnico del MEF, el resultado fue una ley que había perdido los mecanismos más importantes para liquidar el SNP en el más corto plazo: la obligatoriedad de la afiliación de los nuevos trabajadores y la diferenciación de aportes entre los dos sistemas como mecanismo para alentar las transferencias de los trabajadores existentes. Para Boloña y Yoshiyama, el resultado era mucho mejor que el DL 724 y lo máximo que se podía obtener de un Presidente y Consejo de Ministros preocupados por los efectos negativos de la reforma.

El contenido del Decreto Ley 25897

- Afiliación voluntaria (SNP permanece como opción).
- Trabajadores pueden desafiliarse de la AFP para regresar al SNP.
- Aporte al SPP: 13 por ciento. Aporte al SNP: 9 por ciento.
- Incremento de la remuneración para trabajadores que se trasladen del SNP.
- Pago de las pensiones del SNP es asumido directamente por el Estado con recursos del Tesoro.
- Bancos y compañías de seguros prohibidos de formar AFP, pero sus accionistas pueden hacerlo.

Inmediatamente después de promulgado el DL 25897 se publicó su reglamento y se designó al Superintendente de AFP. El Presidente Alberto Fujimori ofreció entrevistas en las que defendió la reforma, argumentando que ésta era necesaria porque “el IPSS estaba en situación crítica”. Asimismo, explicaba que los trabajadores iban a poder depositar sus aportes en una libreta propia, en la que deberían efectuar lo que llamó “ahorros forzosos” que les permitiría obtener una renta “de la misma manera que con los fondos de la CTS”¹⁸¹.

La creación del SPP provocó reacciones similares a las generadas por el DL 724 en congresistas de la oposición, los jubilados, sindicatos y gremios profesionales, que exigían la derogatoria de la norma con tres argumentos: (1) no se había previsto la pensión mínima, (2) no se garantizaba el pago de las pensiones existentes porque éstas se financiaban con recursos presupuestarios y (3) se estaba entregando los fondos de pensiones al poder monopólico del sector financiero y de seguros.

En enero de 1993, el Ministro de Economía dejó su cargo a pedido del Presidente, y el Ingeniero Jaime Yoshiyama pasó a ser el Presidente del nuevo CCD. Con ello, el Consejo de Ministros perdió a los dos actores más activos e impulsores de las reformas. Sin embargo, la reforma empezó a implementarse por el impulso del sector privado. Después de la promulgación del DL 25897, los grupos interesados en conformar una

¹⁸¹ Información periodística de diciembre de 1992.

AFP buscaron socios extranjeros y nacionales y, apenas se promulgó el reglamento del Superintendencia, varias de las futuras AFP empezaron su trámite de autorización. Algunas de ellas ya contaban con personal capacitado y sólo requerían el permiso para abrir las puertas de los establecimientos al público. El interés por el sistema iba creciendo entre nuevos grupos que estaban en proceso de creación de nuevas AFP¹⁸². El 21 de junio de 1993 las primeras AFP iniciaron funciones¹⁸³. En los primeros 30 días se habían inscrito 78,383 trabajadores. La percepción que tuvieron los principales ejecutivos de las AFP sobre estos resultados fue optimista, así como su expectativa respecto a la evolución del sistema¹⁸⁴.

Sin embargo, las encuestas de APOYO mostraban una escasa simpatía del público por la reforma. Más de la mitad de los encuestados desconocía qué eran las AFP, porcentaje que se elevaba en los niveles socioeconómicos de menores recursos. Asimismo, la desconfianza ante el nuevo sistema era alta. Un tercio de los encuestados opinaba que las AFP podían quebrar. Otro 20 por ciento opinaba que un próximo gobierno podía cambiar las reglas de juego, haciendo a las AFP insostenibles. La falta de información y la desconfianza parecían ser los dos principales elementos negativos de la imagen de las AFP¹⁸⁵.

Paralelamente, el IPSS no lograba implementar un sistema eficiente para emitir y otorgar los bonos de reconocimiento a los trabajadores activos que se habían trasladado al SPP, debido a la ausencia de un historial laboral de cada trabajador a partir del cual se hiciera el cálculo asociado al bono de reconocimiento. Ello obligaba al IPSS a investigar cada solicitud para reconstruir la historia laboral visitando las empresas en donde había trabajado cada solicitante para acreditar los meses y años de servicios.

Hacia octubre, el ritmo de afiliaciones al SPP empezó a descender. Para las AFP, ello se explicaba por el mayor costo del sistema. Si bien para los trabajadores costaba igual, cada trabajador que se trasladaba al SPP implicaba un incremento de costos para los empleadores, y por eso las empresas no alentaban las transferencias. En opinión de Romero, “las empresas se estaban constituyendo en una suerte de oposición silenciosa”¹⁸⁶.

Mientras tanto, el CCD había culminado el proyecto de nueva Constitución que sería sometida a referéndum en noviembre. El proyecto hacía posible la existencia de un SPP y eliminaba el rango constitucional que la Constitución de 1979 había reconocido al IPSS. A diferencia de lo que ocurría con la reforma de educación, la reforma de pensiones no fue utilizada por toda la oposición en la campaña del referéndum.

¹⁸² Semana Económica, 18 de enero y 22 de marzo de 1993.

¹⁸³ El diario Expreso (20 de junio de 1993) comentó en editorial: “5,000 vendedores de cinco AFP se lanzarán a las calles a convencer a dos millones de empleados y trabajadores formales de trasladarse del IPSS al SPP y, dentro de él, a su propia AFP... Se da inicio a un proceso que puede revolucionar el mercado de capitales, bajar las tasas de interés, aportar capital de trabajo a las empresas, aumentar el ahorro nacional y reactivar la economía”.

¹⁸⁴ Información periodística de julio de 1993.

¹⁸⁵ Información periodística del 16 de mayo de 1993.

¹⁸⁶ Entrevistas a Alfredo Romero y José Antonio Payet.

4. El desenlace

Hacia fines del año 1993, las AFP habían invertido US\$65 millones; habían creado 8,000 puestos de trabajo; y contaban con más de 600,000 afiliados. Sin embargo, la situación de las AFP no era buena. Aunque significativo, el número de afiliados no era el esperado¹⁸⁷ y todas operaban a pérdida. En los primeros seis meses de funcionamiento del sistema, las AFP perdieron US\$26 millones por costos operativos, otros egresos e impuestos. Durante 1994, las AFP hicieron drásticos recortes de costos, despidiendo al 40 por ciento del personal administrativo. Entre 1994 y el primer semestre de 1995, las AFP realizaron gestiones con el Poder Ejecutivo y el Congreso para resolver los problemas del sistema, especialmente el incremento de los aportes al SNP y la aceleración de la expedición de bonos de reconocimiento por parte del IPSS a los asegurados que habían decidido su traslado a las AFP.

Se trató de un intenso proceso de *lobby*, que finalmente tuvo éxito por el apoyo decidido del Presidente de la Comisión de Trabajo del Congreso Constituyente. En marzo de 1994, el Presidente Fujimori viajó a Chile, donde los socios chilenos de las AFP peruanas le hicieron notar el escaso apoyo político al sistema y algunas de las dificultades en la legislación del SPP¹⁸⁸. Finalmente, los cambios fueron hechos: (1) se igualaron los aportes entre ambos sistemas; (2) se creó el organismo especial para la administración del Fondo Nacional de Pensiones y tramitación de los bonos de reconocimiento¹⁸⁹, y (3) se emitieron normas reglamentarias que simplificaron los trámites.

Luego de las modificaciones, el ritmo de afiliaciones al SPP aumentó significativamente. Así, pasó de un promedio de 4 mil afiliados al mes en el primer semestre de 1995, a 25 mil en octubre de este mismo año. A fines de 1995, el número de afiliados al sistema llegó a 1,130,000, lo que representaba un incremento de 18 por ciento con respecto a fines de 1994.

Estas cifras ilustran el éxito de la reforma –la sustitución de un sistema de pensiones de reparto por un sistema basado en cuentas de capitalización individual-, que, aunque no se desarrolló con todas las características y la velocidad que el equipo técnico del MEF deseaba, fue consolidándose y ajustándose progresivamente, haciéndose irreversible al involucrar a más de un millón de trabajadores. A continuación se analiza los factores que se consideran decisivos en el éxito de esta reforma.

La vinculación con otras reformas

¹⁸⁷ De acuerdo con las estimaciones de la SAFF, se esperaban 850,000 afiliados a fines de 1993.

¹⁸⁸ Información periodística de marzo de 1994.

¹⁸⁹ Cabe señalar que durante la gestión de Luis Castañeda Lossio en el IPSS se había logrado avanzar en el ordenamiento de esta institución, separándose cuentas, activos, personal, etc. entre el SNP y el Sistema de Prestaciones de Salud. Esto hizo más fácil la creación de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) (de la entrevista a Castañeda Lossio).

El contexto de 1991-1992 determinó que la reforma de pensiones estuviera vinculada a otras reformas, en dos niveles. En primer lugar, la reforma fue incluida en el paquete de reformas estructurales vinculadas al programa de estabilización económica adoptado por el gobierno para enfrentar la grave crisis de inicios de los noventa, que fue apoyado mayoritariamente por la población, a pesar de su impacto en los sectores más pobres. En ese momento, el gobierno emprendía otras reformas que, dirigidas a revalorar el mercado y la competencia, cambiaban radicalmente la relación entre los agentes privados y el Estado. La vinculación de la reforma de pensiones con el programa de estabilización permitió a sus promotores: (1) contar con un fuerte argumento de presión frente a un Presidente indeciso y (2) justificar la reforma ante la opinión pública invocando sus efectos sobre el déficit fiscal, el ahorro y la inversión.

Una segunda vinculación beneficiosa se dio con una de las medidas específicas de la reforma del mercado laboral que había sido muy bien recibida por los trabajadores y empleadores. Para los primeros, el nuevo régimen de la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) significaba la apropiación, en una cuenta bancaria, de un beneficio que antes se encontraba en los libros de contabilidad de la empresa; para los empleadores, la reforma representaba la solución a un problema contable que ocasionaba el crecimiento de los pasivos en las cuentas. Así, el gobierno pudo fundamentar la reforma de pensiones como una medida similar a la CTS (individualización de un beneficio): los trabajadores tuvieron un referente real de algo que podría ser muy difícil de explicar.

La claridad de la alternativa y de los beneficios

La pieza central de la reforma -el establecimiento de cuentas de capitalización individual versus el sistema de reparto- era una alternativa clara y la única frente al colapso del sistema de pensiones. Más allá de las exigencias de la oposición para que el Estado pagara sus deudas al IPSS, no existía ninguna propuesta para resolver el déficit del SNP frente a los pensionistas y aportantes, que superaba ampliamente el monto de la deuda del Estado. El establecimiento de cuentas individuales era la única alternativa seria.

Igualmente, si bien los mayores beneficiarios -los trabajadores- conformaban un sector difuso, otro conjunto de potenciales ganadores, muy cohesionado y poderoso, (compañías de seguros, inversionistas de AFP) apoyó la reforma y presionó por su implementación. Esta fuerte campaña neutralizó la influencia de la oposición de políticos y perdedores sobre los actores claves del gobierno¹⁹⁰.

En la misma línea, favoreció la reforma el hecho de que ésta no afectaba directamente a grupos que tuvieran privilegios, por el bajo nivel de las pensiones existentes. Ello parece ser una de las piezas más importantes cuando se compara esta reforma con el intento -fracasado- de la reforma del sistema de pensiones del sector público, en el que sí existen

¹⁹⁰ Ver Carol Graham, *op. cit.*

grupos que perciben pensiones notablemente superiores a las pensiones del IPSS, equivalentes a las remuneraciones de los trabajadores activos¹⁹¹.

La modificación del balance de poder a favor de la reforma

Aunque la primera norma no fue implementada por deficiencias técnicas y por el contexto político adverso, dio inicio a un proceso en el que participaron activamente grupos ganadores organizados, lo que impidió que el gobierno abandone la reforma y lo impulsó a seguir adelante, a pesar de las dificultades con la oposición, en un período electoral. Luego, el inicio de operación del SPP y la afiliación de un buen grupo de trabajadores a las AFP lo fue convirtiendo en irreversible.

Al interior del gobierno se dio un proceso interesante en la elaboración de la ley. El equipo técnico propuso una reforma más profunda, cuyos elementos claves eran la obligatoriedad de la afiliación, el incremento de los aportes del IPSS y la participación de instituciones financieras. Durante 1992, el gobierno obligó al equipo técnico a proponer alternativas más fácilmente aceptables para la población, en vista de la gran influencia de la oposición sobre el tema. Esta flexibilidad del equipo técnico permitió que la reforma, aunque diluida, sobreviviera para ser ajustada posteriormente.

El apoyo del sector empresarial a la reforma fue crucial en dos sentidos. En primer lugar, por el acceso e influencia de numerosos empresarios vinculados a las AFP sobre el MEF, el Congreso y el gobierno en general. El sector empresarial era influyente por las mismas razones que explican la importancia y poder del Ministro Boloña dentro del gobierno en 1992: el gobierno los necesitaba como respaldo no sólo de su programa económico, sino también de su esquema político. Este acceso e influencia fortalecía la posición de Boloña y Yoshiyama al interior del gobierno. En segundo lugar, las actividades de las AFP fortalecían la reforma ante la opinión pública. La campaña de difusión de las AFP ayudó a cambiar la percepción desfavorable de la reforma entre los trabajadores de niveles socioeconómicos más bajos, y a contrarrestar la campaña de la oposición, que había logrado en un primer momento que la población asocie la reforma con la etiqueta de “privatización de la seguridad social”.

Conclusiones

En el Perú, como se indicó en la introducción, se ha vivido en los últimos años un contexto político de confrontación donde el debate político entre el gobierno y sus opositores ha estado en parte dominado por una discusión de etiquetas y *slogans* más que por una discusión de las ideas y contenidos de las reformas en sí mismas. Esta situación particular ha conducido a demoras y fracasos en los intentos de adopción e implementación de reformas de segunda generación.

¹⁹¹ Los ex funcionarios del sector público tienen derecho a una pensión de un monto similar a su última remuneración, que se incrementa de acuerdo con los incrementos salariales que perciben los trabajadores activos.

El análisis de los casos de las reformas de Educación, Salud y Pensiones en el Perú ha permitido establecer algunas conclusiones sobre las posibilidades de éxito de las reformas. Tomando en cuenta el contexto político de confrontación, seguir una estrategia de “perfil bajo” parece haber dado buenos resultados. En esta estrategia: el líder no tiene una presencia pública activa sobre el tema; no se expiden normas con rango de ley, es decir, que sean aprobadas por el Congreso o el Poder Ejecutivo, con facultades delegadas y, por lo tanto, sujetas al debate público; y no se busca persuadir a la opinión pública en general a través de los medios de comunicación acerca de la necesidad de la reforma.

La experiencia exitosa en la adopción e implementación del Programa de Administración Compartida (PAC) en el Sector Salud se explica por la utilización de este tipo de estrategia de “perfil bajo”. Los reformadores siguieron esta estrategia premeditadamente para evitar que se generen inmediatamente grupos opositores y que la reforma fuera frustrada. La idea fue la de trabajar a través de pruebas piloto y generar consensos con los beneficiarios directos de tal modo que mostraran resultados concretos acerca de los beneficios de la participación de la comunidad en la prestación del servicio de salud.

La estrategia de “perfil bajo” minimizó el riesgo de que grupos opositores al gobierno se opusieran a ella sin importar su contenido sino en cómo la reforma afectaba su propio espacio político. En este sentido, el PAC estuvo aislado del debate de otras reformas, de un contexto político desfavorable y del debate ideológico acerca de la gratuidad de los servicios de salud. El proceso de ejecución de la reforma generó nuevos intereses en el proceso. La utilización de una prueba piloto, evaluación de resultados, rectificación de problemas encontrados en forma progresiva, consolidaron la reforma, haciéndola difícil de revertir.

Otro aspecto importante a considerar es que la reforma tiene mayores posibilidades de éxito cuando propone una alternativa clara frente al sistema existente, la que establece beneficios claros para grupos organizados o con capacidad de organización. En el caso del sector Salud, se generaron *stakeholders* locales durante el proceso de implementación de la reforma. A pesar de que los grupos favorecidos se encuentran dispersos, en los lugares donde el programa se lleva a cabo los beneficiarios son ganados a favor de la reforma y ya se encuentran organizados: usuarios, líderes comunales, médicos y personal asistencial de salud.

En el caso de Educación, pese a las dificultades y al ambiente político de confrontación, los reformadores optaron por la aplicación de una estrategia más bien notoria, la cual comprometió su viabilidad política. Dado la necesidad de algunas modificaciones legales, había ciertas limitaciones para seguir una estrategia de “perfil bajo”. Grupos opositores al gobierno -incluso algunos que simpatizaban con los contenidos de la reforma educativa- asociaron políticamente dicha reforma con la idea de la eliminación de la gratuidad de la enseñanza en el contexto de la pugna política frente al referéndum para el debate de la nueva Constitución, con el propósito de fortalecer su oposición a todo el conjunto de reformas constitucionales –que incluía otros temas polémicos como la reelección

presidencial, la estabilidad laboral y pena de muerte-, cuya aprobación estaba sujeta al referéndum de noviembre de 1993.

Asimismo, grupos de oposición asoció el tema del subsidio directo y de la transferencia de la gestión de los centros educativos a los Comuned con la etiqueta “privatización de la educación”. Esta asociación generó especial temor entre padres de familia y maestros, quienes percibieron con ello la pérdida absoluta de la gratuidad de la enseñanza y la estabilidad laboral, respectivamente.

A esto se suma el hecho de que el gobierno no adoptara medidas para reducir el efecto de una estrategia notoria en esas circunstancias, sino que más bien dificultó una dinámica a favor del cambio al realizar una serie de acciones discontinuas y desordenadas, las cuales influyeron negativamente en el proceso. Así, se anunció la reforma con imprecisiones seis meses antes de su promulgación, lo cual generó especulación por parte de grupos opositores y a su vez, incertidumbre en los demás actores.

Por otro lado, las medidas fueron anunciadas como un cambio profundo y radical de la educación, tanto en el campo administrativo como financiero. Este último aspecto fue percibido por la población (padres de familia y maestros principalmente) como una confirmación de la intención del gobierno de recortar drásticamente el presupuesto educativo y, en el extremo, eliminar totalmente la gratuidad de la enseñanza y la estabilidad laboral. Este temor se vio fortalecido por los grupos opositores en el ambiente político de confrontación descrito anteriormente y por el hecho de que el Perú atravesaba por un período de reformas de ajuste fiscal para estabilizar la economía.

El hecho de que las medidas fueran anunciadas como un cambio profundo y radical de la educación afectó la viabilidad de la reforma pues, por un lado, el tema educativo era un tema sensible a la opinión pública y, por otro, la gente no percibía como prioritaria la necesidad de una reforma educativa. Si bien el sistema educativo estaba en crisis, no estaba desacreditado del todo. Existían otros problemas que se consideraban más urgentes de resolver. En general, en el campo de la Educación, la percepción de los padres de familia sobre la calidad de la enseñanza no es precisa, pues los resultados se verán en un futuro no muy cercano y aún así será difícil para ellos determinar en qué medida la educación contribuirá al bienestar de sus hijos.

A esto se suma el hecho de que no se señaló una alternativa clara y los beneficios no fueron evidentes. Por otro lado, no se tuvo *a priori* un conjunto claro de ganadores que pudieran apoyar políticamente la reforma, ni presionaran por su implementación, como por ejemplo los inversionistas en el caso de pensiones.

El grupo conformado por padres de familia y maestros interesados se encontraba disperso y tenía dudas sobre la reforma, las cuales no fueron aclaradas. Por su parte, los alcaldes se vieron afectados por el retroceso de la reforma al ver disminuido el rol que tendrían en la dirección de los Comuned. Finalmente, la Iglesia Católica, que hubiera podido ser un aliado

potencial, no fue adecuadamente convocada, debido al contexto de confrontación que existía entre ella y el gobierno respecto al tema del control de la natalidad.

Hubo “marchas y contramarchas” en el proceso. El Presidente retrocedió posiciones con respecto a las medidas anunciadas. Las normas y reglamentos nunca llegaron a implementarse. Ello fue una señal negativa para la población que percibió en ello una falta de compromiso por parte del gobierno con la reforma.

Otros elementos, como la ausencia de un líder al interior del gobierno que defendiera la reforma ante el Presidente y la opinión pública y la falta de un equipo con capacidad para llevarla adelante, comprometieron aún más el proceso.

En el caso de Pensiones, la utilización de una estrategia de “perfil bajo” no era aplicable dado las características particulares de esta reforma, la cual requería necesariamente de la expedición de leyes que removieran los obstáculos legales para el establecimiento de un Sistema Privado de Pensiones (SPP) y, especialmente, de la mayor comunicación posible con la población para alentar la transferencia al SPP.

También, en este caso, la utilización de una estrategia notoria produjo una serie de obstáculos que amenazaron el proceso por la asociación que hizo la opinión pública y sectores del propio gobierno, promovida por sectores de la oposición, entre la reforma de pensiones y la reforma del sistema de prestaciones de salud de la seguridad social. La etiqueta de “privatización de la seguridad social” que adquirió esta reforma generó gran oposición.

Sin embargo, en este caso específico, el proceso de reforma por sí solo generó una dinámica política a favor del cambio. Aunque fracasó por deficiencias técnicas y contexto político adverso, la primera norma inició un proceso que dio cabida a la participación activa de grupos ganadores organizados, lo que hacía difícil que el gobierno diera marcha atrás y la reforma se abandone. Luego, el inicio de operación del SPP y la afiliación de un buen grupo de trabajadores a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), la fue convirtiendo en una reforma irreversible.

En el caso de pensiones, la pieza central de la reforma (el establecimiento de cuentas de capitalización individual versus el sistema de reparto) era una alternativa clara frente al colapso del sistema de pensiones. Si bien los mayores beneficiarios –los trabajadores– conformaban un sector difuso, otro conjunto de potenciales ganadores –compañías de seguros, inversionistas de AFP– apoyó la reforma y presionó por su implementación. Esta fuerte campaña neutralizó en los actores claves del gobierno la influencia de la oposición política y perdedores.

Asimismo, la reforma de pensiones tuvo mayores posibilidades de ser adoptada e implementada al ser parte de un paquete más amplio de reformas económicas. La reforma de pensiones fue incluida en el paquete de reformas estructurales vinculadas al programa de estabilización económica adoptado por el gobierno para enfrentar la grave crisis de inicios

de los noventa. Ello permitió justificar la reforma ante la opinión pública invocando sus efectos sobre el déficit fiscal, el ahorro y la inversión.

El programa de estabilización fue apoyado mayoritariamente por la población, a pesar de su impacto en los sectores más pobres, como fue el caso de otras reformas en proceso en ese momento: desregulación del comercio exterior, flexibilización del mercado laboral, sistema financiero, programa de privatización.

En el caso de reformas sociales como las del sector Educación y Salud, por el contrario, el hecho de que la población asocie dichas reformas con el programa de estabilización puede constituirse en un problema serio para el éxito de la reforma pues, en general, los programas de estabilización involucran, entre otros aspectos, recortes de subsidios y una exigente disciplina fiscal. Así, como sucedió en el caso de Educación, la población percibió en la reforma un recorte del gasto público en este sector y un traslado de la responsabilidad educativa del estado a los padres de familia. En el caso de Salud, hubiera podido ocurrir lo mismo de no ser esta reforma aprobada en 1994, fecha posterior al paquete de reformas de estabilización, y de no haberse empleado una estrategia de “perfil bajo”.

De este modo, el caso peruano sugeriría que intentar reformas en sectores como educación y salud en una etapa donde el programa de estabilización o el de privatización tienen gran notoriedad no es lo más adecuado.

El caso peruano también permite obtener algunas conclusiones respecto de la viabilidad política de reformas por parte de gobiernos de un *newcomer* como Fujimori. En este tipo de escenarios políticos, el *newcomer* generará altos grados de incertidumbre que deberá combatir con resultados y reformas, para mejorar su viabilidad política futura. Asimismo, es razonable esperar cierta resistencia a estas reformas de parte de los actores políticos tradicionales, con mayor o menor fuerza, dependiendo de la percepción que tengan sobre cuánto va a durar este período de transición política y qué impacto tendrá en su viabilidad política futura. Una lección adicional para los reformadores es que este cambio tan profundo en el sistema de representación política obliga a cuestionar cuál es la base política real de cada uno de los actores, pues muchos conceptos tomados por válidos pueden haber dejado de serlo.

Por último, la sustentabilidad en el tiempo de una reforma, más allá de la permanencia en el poder del funcionario o administración que la promueve, dependerá del nivel de legitimidad que genere entre la población, con base en sus resultados y/o en las expectativas que genere. Si bien la vía legislativa somete al debate público la reforma, abriendo un canal para su legitimación al decidir sobre ella, en contextos de alta confrontación política se corre el riesgo de que dicho debate se supedite a juegos políticos de orden superior, y que la suerte de la reforma no dependa de sus propios contenidos, sino de factores externos.

Aunque el fortalecimiento de procesos más democráticos de toma de decisiones es un objetivo deseable en sí mismo, usualmente no está en manos del equipo que tiene a su cargo una reforma específica el poder alterar las reglas del juego político fundamental que priman

en ese momento en un determinado país. En la mayor parte de los casos, los reformadores verán restringidas sus opciones por el entorno político general en el que se inserta la reforma.

En función de lo anterior, los reformadores encontrarán escenarios diferentes de viabilidad política de sus reformas, dependiendo de si optan por estrategias que enfatizan el desarrollo de consensos en el ámbito político principal –Congreso, prensa, etc.- o en diversos ámbitos más pequeños –beneficiarios de proyectos pilotos, especialistas, localidades del país, etc.- Este traslado del debate del escenario macro-político a diversos escenarios micro-políticos abre opciones y permite alcanzar niveles de consenso en el tiempo, que pueden ser especialmente útiles en la viabilidad política de la reforma.

Recomendaciones

El Perú ha llevado a cabo la mayor parte de las reformas de estabilización y reforma económica caracterizadas genéricamente como de primera generación (Naim, 1994). Estas se han implementado en un lapso comparativamente corto y con relativo éxito.

Los cambios realizados se llevaron a cabo mediante un proceso centralizado de toma de decisiones, donde los actores principales fueron la Presidencia y el equipo económico. Diversos factores coincidieron en 1990 para viabilizar este programa de reformas, bastante extenso y ambicioso, que contuvo incluso algunas de las reformas caracterizadas gruesamente como de “segunda generación”, como la reforma laboral. La hiperinflación, la violencia subversiva, el que el Presidente Fujimori fuera elegido sin tener un partido ni vinculación firme con los partidos políticos, la virtual desaparición de la escena política de los sindicatos, la debilidad y el desprestigio de los partidos políticos llamados tradicionales, el apoyo del sector empresarial y la comunidad financiera internacional al programa de reformas, además del apoyo de las Fuerzas Armada al gobierno por su respaldo a la lucha antisubversiva, establecieron condiciones políticas que favorecieron la puesta en práctica de este programa de reformas.

Muchas de estas reformas fueron viables por inscribirse dentro del paquete económico global que estuvo asociado a la necesidad de poner orden en la economía. Asimismo, como señala Naim (1994) la naturaleza “desmanteladora” de las decisiones iniciales que no requerían su inmediato reemplazo por otras organizaciones, hizo más fácil formular y adoptar estas reformas en relativo aislamiento del resto del sistema político, además que muchas de ellas fueron administrativamente más simples de ejecutar.

Sin embargo, el Perú ha tenido problemas para avanzar de manera sólida en diversas reformas de segunda generación, a pesar de haber contado el gobierno –salvo los dos primeros años- con mayoría en el Congreso y tenido altísimos índices de popularidad hasta el primer año de su segundo mandato. La implementación de estas reformas se vio dificultada gravemente por el contexto político de confrontación y la debilidad institucional que ha caracterizado al país durante el periodo en estudio. El contexto político determina

que no sea poco usual que los actores políticos fijen posiciones frente a una reforma no importando el contenido de la misma, sino cómo la reforma afecta su propio espacio político. Asimismo, la falta de capacidades técnicas y de análisis suficientes por parte de actores políticos claves –Congreso, partidos políticos, prensa- distorsionan frecuentemente la naturaleza, magnitud e implicancias de los temas en discusión, afectando el proceso de toma de decisiones. No es extraño que la discusión de políticas públicas complejas se reduzca a una guerra de *slogans* o etiquetas.

Estos factores se tornan importantes si se consideran las características propias de las reformas clasificadas gruesamente como de segunda generación. El esfuerzo requerido por parte del gobierno para adoptar e implementar este tipo de reformas es mayor. Esto, en general, implica: (1) la construcción de instituciones, (2) la mejora de las capacidades técnicas y administrativas mucho más allá de los niveles actuales, (3) la participación de un gran número de actores, (4) el hecho de que los grupos inmediatamente afectados por reformas específicas sean más fáciles de movilizar políticamente que los segmentos ampliamente dispersos de la sociedad que soportan la carga inicial del ajuste macroeconómico y (5) una mayor conformación de coaliciones sobre la orientación general de las políticas económicas y sociales (Naim, 1994).

El análisis de las reformas del sector Educación, Salud y Pensiones en el Perú permite presentar algunos lineamientos y recomendaciones a los responsables de las políticas públicas y reformadores que puedan ser utilizados como guía en la formulación de estrategias que viabilicen reformas institucionales en otros países que enfrenten situaciones similares. En este estudio se hace abstracción de una serie de elementos que están presentes en el caso peruano, para concentrar la atención en aspectos que son más generalizables. Igualmente, el estudio se enfoca desde la perspectiva de identificar factores y estrategias políticas que facilitaron o entorpecieron la viabilidad política de las reformas, dejando de prestar atención a otros objetivos políticos deseables. Bajo este enfoque, las recomendaciones que se pueden identificar a partir del caso peruano son:

- El contexto político general es un aspecto crucial que deberá tomar en cuenta el equipo reformador si busca tener éxito en la tarea de adoptar e implementar reformas institucionales.

Un ambiente político que tiende a la generación de consensos condicionará de manera distinta los resultados de las políticas a implementar que otro contexto que tiende a la pugna o confrontación política entre el gobierno y los distintos grupos políticos.

Si el contexto es propenso a la confrontación política, como en el caso peruano, el equipo reformador tendrá mayores posibilidades de éxito aislando la reforma del terreno político y llevándola a otras arenas donde los grupos opositores no puedan asociarla con otras reformas, con eventos políticos o con temas conflictivos del momento para fortalecer su oposición; ni logren realizar una efectiva asociación entre la reforma propuesta y otras medidas o temas impopulares que se sabe, de antemano, son rechazados por la opinión pública.

- En un contexto político de alta confrontación, una estrategia de “perfil bajo” parece ser la más apropiada. De este modo se puede evitar que la reforma sea frustrada antes de que gradualmente haya mostrado sus efectos, por ejemplo, mediante pruebas piloto, y haya generado un grupo más sólido que apoye a la reforma.

La estrategia de “perfil bajo” no coincide con una serie de lineamientos que suelen sugerirse en la literatura de la economía política para la implementación de políticas públicas, como: (1) es necesario contar con planes integrales y precisos, (2) hacer todos los cambios legales necesarios previamente a la reforma, (3) que el líder tenga presencia pública activa sobre el tema, (4) un amplio consenso nacional sobre la orientación general de las políticas económicas y sociales, entre otras.

Las lecciones que se derivan del análisis de los casos en el Perú señalan que es preferible más bien una estrategia en la cual: (1) se realice un análisis del entorno político en que se aplica la reforma; (2) la reforma sea más flexible y tenga una capacidad de adaptación a la realidad política; (3) se evalúe resultados y se rectifique problemas encontrados en forma progresiva; (4) se utilice al máximo los mecanismos que permiten introducir acciones de reforma sin hacer cambios legales, postergando su discusión política hasta que la reforma tenga beneficios que enseñar; (5) el líder desarrolle una estrategia de comunicación de perfil bajo; (6) se traslade al ámbito local la búsqueda de consensos, y; (7) se trabaje y fomente la organización de los beneficiarios directos, entre los más importantes.

- El caso peruano enseña que en contextos donde las reformas sufren el riesgo de ser politizadas por un ambiente de confrontación y de debilidad institucional, es importante generar consensos locales con los beneficiarios directos, implementar pruebas pilotos y seguir una estrategia gradual que permita obtener beneficios iniciales que sirvan de vitrina para generar una amplia base de apoyo y que permita generar *stakeholders* locales que respalden la reforma cuando sea expuesta a la opinión pública.

La sostenibilidad de la reforma en el largo plazo dependerá de que más actores conozcan la reforma y compartan sus beneficios. Pero para ello puede resultar necesario que en una etapa inicial la reforma sea fortalecida en un ámbito local, que genere una base de apoyo entre los usuarios directos, promotores y otros beneficiarios, que alcancen un nivel de organización y que defiendan la reforma cuando sea expuesta al debate público.

- En otros casos, por las características esenciales de la reforma no es posible utilizar una estrategia discreta o de “perfil bajo” sea porque requiere de la expedición de leyes que remuevan obstáculos legales o porque requiere de la mayor comunicación posible con la población para alentar la reforma. En tales circunstancias y tomando en cuenta el contexto de confrontación política, los responsables de las políticas públicas pueden necesitar estrategias de implementación de la reforma que neutralicen los efectos del discurso confrontacional de los opositores políticos, propiciando rápidamente la

participación activa de grupos ganadores organizados (como los inversionistas de AFP) y generación de nuevos grupos que tengan beneficios concretos que ganar, logrando la irreversibilidad de la reforma en curso.

- Finalmente, el equipo reformador debe considerar que es probable que el país opere en un contexto donde el debate de las políticas públicas es susceptible de un análisis superficial y subordinado a intereses políticos por la ausencia de capacidad de investigación y análisis para la identificación de la naturaleza y magnitud de los dilemas en discusión por parte de diversos actores claves en este proceso como la prensa, Congreso y de la población. En este contexto es usual que los problemas sean reducidos a una guerra de *slogans* y, por lo tanto, que las decisiones políticas se tomen sin tomar necesariamente en cuenta el contenido de las reformas propuestas.

En contextos como el descrito, los responsables de las políticas públicas deben evitar que la reforma sea discutida en un terreno ideológico y se asocie a ciertos *clichés*. Por ejemplo, los casos de educación y salud (reformas sociales) muestran la importancia de aislar el tema del financiamiento de los nuevos mecanismos administrativos, sobre todo en un contexto en el cual se están implementando privatizaciones y reformas orientadas a estabilizar la economía. En caso contrario, se corre el riesgo que el debate sea distorsionado y que se acuse a los reformadores de querer privatizar los servicios, de recortar el gasto público destinado a ellos y de querer trasladar la responsabilidad estatal a los usuarios directos.