



Agenda PERÚ

Veinte años después

Francisco Sagasti
Mario Bazán
Lucía Málaga-Sabogal

INTRODUCCIÓN

Una revisión de las propuestas de Agenda: PERÚ en el 2000 y lo avanzado en veinte años indica que estamos en una situación paradójica con respecto al futuro de nuestro país. Por una parte, hemos tenido avances significativos en cuanto a estabilidad y el crecimiento económico y mejoras en los indicadores sociales, pero por otra se han mantenido las profundas desigualdades históricas y se ha generado un descontento con la manera en que las autoridades políticas conducen al país.

Valentín Paniagua juró como Presidente el 22 de noviembre del 2000. Una semana después presentamos *PERÚ: Agenda y estrategia para el siglo 21*.¹ El inicio del gobierno de transición coincidió con la entrega del informe final de Agenda: PERÚ que señaló el rumbo que debería seguir nuestro país hasta el bicentenario de la Independencia. Investigaciones, amplias consultas con expertos y ciudadanos, y un trabajo de síntesis permitieron interpretar el sentido común compartido por amplios segmentos de la población, producto del aprendizaje social durante decenios muy difíciles.

PERÚ: Agenda y estrategia para el siglo 21 planteó una visión de futuro y una noción del bien común, examinó el entorno internacional y propuso maneras de insertarnos mejor en él. Usando como metáfora la reconstitución del tejido social, se identificó líneas estratégicas (hebras de la trama) y reformas institucionales (hebras de la urdimbre) necesarias para el desarrollo inclusivo, sustentable y democrático. Las líneas estratégicas comprenden: transformación productiva y competitividad; integridad, equidad y justicia social; medio ambiente, ciencia y tecnología; e infraestructura y ocupación del territorio. Las reformas institucionales abarcan al Estado, las empresas privadas, la sociedad civil y las instituciones de seguridad. El informe plantea propuestas sobre cultura, identidad nacional y los valores que apoyan las líneas estratégicas y las reformas.

¿Cuánto ha avanzado nuestro país veinte años desde que publicamos *PERÚ: Agenda y estrategia para el siglo 21*? Mucho más de lo que vaticinaban los pesimistas, menos de lo que

¹ Todos los informes de Agenda: PERÚ están disponibles para descargar en <https://franciscosagasti.com/agenda-peru/>

esperaban los optimistas y, al mismo tiempo, creando nuevos problemas y desafíos no anticipados en esa oportunidad. Avances en las líneas estratégicas contrastan con rezagos en las reformas institucionales, haciendo que las hebras de la trama sean más numerosas y fuertes que las de la urdimbre.² Más aún, los temas de cultura, valores e identidad nacional fueron, una vez más, relegados a un segundo o tercer plano por la mayoría de los gobernantes y de la clase política.

Los logros parciales de los últimos dos decenios demandan, ahora y con urgencia, reformas institucionales en todos los ámbitos de la vida nacional, en el Estado y el sector público, en el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil, y en las entidades de seguridad nacional. Esto es una condición esencial para avanzar hacia el bienestar y la prosperidad compartida, y hacia una sociedad en la cual los inevitables conflictos se resuelven pacíficamente, sin violencia, y evitando la trágica e insensata pérdida de vidas. Las reformas institucionales deben ser producto de encuentros e intercambios entre los diferentes segmentos que conforman nuestra atribulada sociedad, y que ayuden a tomar conciencia del potencial que nos confiere la extraordinaria diversidad de diversidades con que cuenta nuestro territorio, así como de todo lo que puede aportar un entrecruzamiento de las múltiples manifestaciones culturales con que cuenta nuestro país.

Tenemos mejores condiciones materiales para enfrentar los desafíos del nuevo contexto internacional que está surgiendo en los primeros decenios del siglo 21 —desigualdad, exclusión, cambio climático, avances tecnológicos, transición demográfica, tensiones geopolíticas, entre muchos otros.³ Un mínimo de acuerdos sobre el futuro de nuestro país, que serían producto de estos encuentros e intercambios mencionados anteriormente, nos permitiría aprovechar las extraordinarias oportunidades que estas condiciones materiales nos ofrecen, y de las cuales carecen otros países y regiones del mundo.

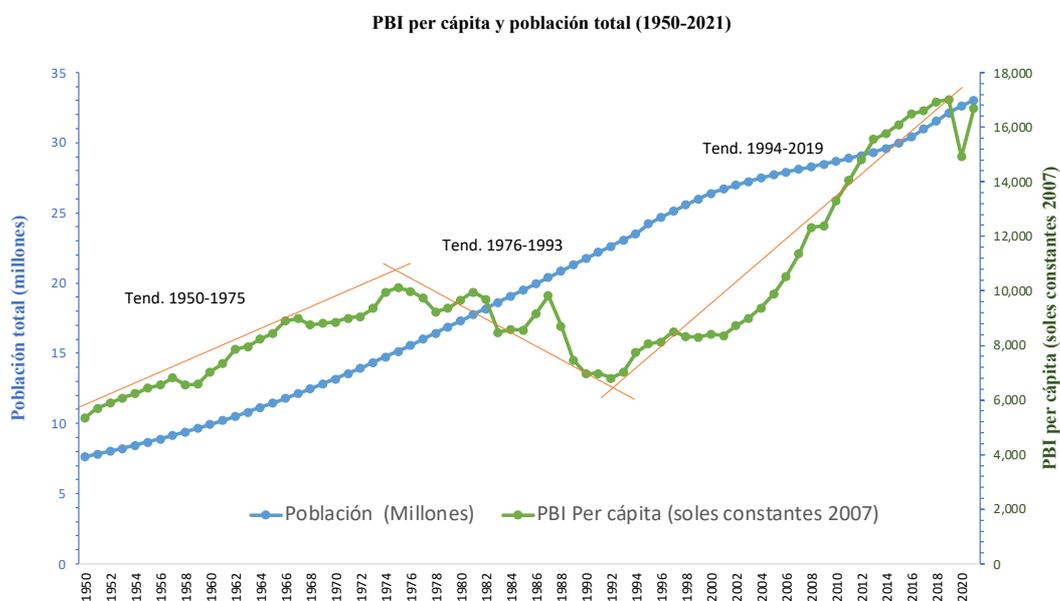
² Véase el contraste entre los avances en las líneas estratégicas (capítulos 3 a 6) de *PERÚ: Agenda y Estrategia para el siglo 21*, con el estancamiento y los retrocesos en las reformas institucionales (capítulo 7), así como lo poco que se abordó el tema de cultura, identidad y valores (capítulo 8). <https://agendaperu.franciscosagasti.com/descargas/publicaciones/agenda-peru.pdf>

³ Véase el capítulo 2, *ibid.*

PUNTO DE PARTIDA

Más de la mitad de los peruanos que nacieron entre 1950 y 2000 vivieron durante períodos con tendencia declinante en el ingreso promedio por habitante; en 2010 la mayoría lo había hecho cuando mostraba una trayectoria positiva (gráfico). El crecimiento sostenido de este indicador desde 1994 abrió la posibilidad de acercarse a la visión compartida de futuro y la noción de bien común que identificamos en Agenda: PERÚ, que consiste en **ampliar al máximo posible las opciones de todos los peruanos para diseñar, elegir y realizar libremente sus propios proyectos de vida.**

PBI per cápita y población total (1950-2021)



La pandemia tuvo un impacto negativo en el crecimiento económico y los ingresos de la población, y sus secuelas continuarán por un buen tiempo. La profunda crisis política de los últimos años, agravada por los insensatos y trágicos acontecimientos de las primeras semanas de 2023, pone de relieve el imperativo de reformar nuestras instituciones para gestionar y aprovechar las oportunidades asociadas con el diverso acervo de recursos naturales y culturales que poseemos. Esta diversidad de diversidades es atractiva para el mundo entero y proporciona una base sobre la cual construir una sociedad más equitativa y próspera en los años venideros.

Una apreciación adecuado del contexto internacional nos ha permitido, y permite aún, diseñar políticas de desarrollo para insertar favorablemente al Perú en el orden global fracturado que está ya a la vista. En los últimos veinte años hemos avanzado en la apertura comercial y financiera, atracción de inversión extranjera, competitividad, aumento de las exportaciones, crecimiento del turismo y proyección de nuestra imagen. Sin embargo, la inestabilidad y los peligros asociados a los desplazamientos geopolíticos de la actualidad hace necesario estar preparados para enfrentar la turbulencia que caracteriza el escenario global.

Logramos reducir la pobreza por un buen tiempo, pero la pandemia nos hizo retroceder en este rubro, principalmente porque aún nos caracterizamos por profundas y persistentes desigualdades sociales. Como ejemplo, la deficiente y precaria provisión de salud pública nos convirtió en uno de los peores países del mundo en cuanto al impacto negativo de la pandemia del Covid 19.

Si bien se han logrado algunos avances normativos e institucionales en medio ambiente, ciencia y tecnología, aún estamos a la zaga en comparación con otros países y regiones en cuanto a la conservación y uso sustentable de nuestros recursos naturales y en cuanto a la inversión y creación de capacidades en ciencia, tecnología e innovación. Nuestra diplomacia ha mantenido su reconocimiento internacional, pero debemos mejorar nuestra inserción en el entorno internacional para enfrentar los nuevos desafíos del contexto global (recuadro).

El incierto contexto internacional

Varios factores podrían modificar radicalmente el entorno en de nuestra economía en un panorama internacional de incertidumbre.

El crecimiento económico de China ha generado una gran demanda de materias primas y elevado sus precios. Como demostró la crisis financiera de 2008-2009, la demanda y los precios de las materias primas pueden tanto aumentar como descender abruptamente, lo que hace difícil hacer predicciones sobre nuestras exportaciones en el mediano y largo plazo. La tensión comercial y política entre China y Estados Unidos acentúa esta incertidumbre.

La interconexión de los mercados financieros ha aumentado su volatilidad, haciendo que cualquier disturbio repercuta en forma instantánea en todo el mundo. Los enfrentamientos bélicos entre Rusia y Ucrania impactaron negativamente en el suministro

de bienes de primera necesidad como fertilizantes, granos y combustible, generando escasez y elevando los precios internacionales lo que generó presión inflacionaria en la mayoría de los países. La enorme disponibilidad de recursos financieros en búsqueda de oportunidades rentables de inversión ha aumentado los flujos hacia las economías emergentes y en desarrollo. Variaciones en tasas de interés, expectativas, tasas de cambio y precios relativos, o ataques especulativos, podrían reducir significativamente estos flujos. La economía global depende cada vez más de complejos sistemas de intercambio de datos, así como de redes de transmisión de energía y de transporte. El mal funcionamiento de uno de sus componentes pondría causar disrupciones que amplificarían aún más la volatilidad.

La migración como consecuencia de crisis económica, convulsión social, crisis política y guerras ha generado impacto en muchas economías, y también en la peruana, principalmente por la migración venezolana en los últimos años.

Eventos naturales extremos cada vez más frecuentes —sequías, inundaciones, huracanes, tormentas de nieve, y episodios de altas y bajas temperaturas— cuya asociación con el cambio climático es cada vez más evidente, han llevado a un incremento significativo en los precios de alimentos. También anticipan escasez de agua, desaparición de especies animales y vegetales, problemas con cultivos, la propagación de virus y microbios y la probable emergencia de nuevas pandemias globales.

Se tiene, además, las amenazas geopolíticas, la rápida difusión de protestas sociales, y los peligros que representan el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado; las tensiones que generan las desigualdades, y la divergencia entre expectativas de mejorar condiciones de vida y posibilidades de realizarlas; las fluctuaciones en la demanda, oferta y precios de energía; los avances científicos y tecnológicos que generan inestabilidad en sectores productivos y de servicios; y los fenómenos demográficos que apuntan hacia el envejecimiento de la población, particularmente en países ricos, y hacia migraciones internas e internacionales en gran escala.

AVANCES EN LÍNEAS ESTRATÉGICAS

El avance en las cuatro líneas estratégicas identificadas por Agenda: PERÚ ha sido positivo pero desigual durante los últimos veinte años.

TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA Y COMPETITIVIDAD

Los avances en políticas macroeconómicas, y en políticas sectoriales activas en armonía con el mercado, han sido significativos. Se mantuvo la estabilidad macroeconómica, las cuentas fiscales en azul, la prudencia en política monetaria y, pese a la revalorización del sol, el orden en política cambiaria; se fortalecieron el sistema financiero y el mercado de capitales; la deuda externa dejó de ser un problema, y tenemos grado de inversión y acceso a los mercados internacionales de capital; tenemos 24 acuerdos comerciales vigentes, tres están por entrar en vigencia y siete se encuentran en negociación; aumentaron la inversión y el ahorro, y mejoraron las instituciones reguladoras y la competitividad internacional. En 2005 el ingreso promedio por habitante recuperó el nivel que tenía en 1975, y durante el decenio del 2000 las reservas internacionales, exportaciones, inversión extranjera, privada y pública alcanzaron récords históricos; no obstante, la recaudación fiscal se mantuvo entre 12-16% del PBI, por debajo del 20% que planteó Agenda: PERÚ. Todo esto con bajos niveles de inflación, que promedió 2.8% durante los últimos 20 años.

Crecieron las exportaciones agrícolas no tradicionales (espárragos, uvas, mangos, arándanos, paltas) y algunas tradicionales (café) sustentadas por las inversiones privadas, mejoró la situación del agro en la zona andina gracias a programas como INCAGRO, Sierra Productiva y al boom gastronómico, pero se mantuvieron las grandes diferencias de productividad entre la Costa y la Sierra. Aumentó la producción minera (el PBI de minería e hidrocarburos pasó de S/ 29 mil millones en el año 2000 a más de S/63 mil millones en el 2021 —en soles constantes de 2007) y se sextuplicaron las exportaciones de minerales, en buena medida debido al aumento de los precios y generando numerosos conflictos sociales y problemas ambientales.

Luego de un bajón en 2001, la actividad pesquera mantuvo su nivel durante el decenio del 2000, la pesca para consumo humano directo se ha mantenido alrededor del 25% en los últimos años, llegó al 23.8% del total de captura en 2020. El número de turistas internacionales superó los

cuatro millones desde 2017, pero la pandemia en 2020 golpeó duramente al sector, en el 2022 recién se alcanzaron los 2 millones de turistas internacionales, cifra similar al 2008, pero las protestas de fines de 2022 y 2023 han afectado negativamente el flujo de turistas en las zonas del Sur del Perú. Se amplió y diversificó la oferta energética, particularmente con el uso del gas y de manera incipiente el uso de fuentes renovables alternativas (solar, eólica), pero persiste el desequilibrio entre las estructuras de la demanda y oferta de energía. Productos textiles y químicos lideran las exportaciones industriales, y la importación de insumos para la industria se cuadruplicó, pero no se llegó a consolidar una industria diversificada y competitiva. La construcción civil creció significativamente con obras de infraestructura, vivienda y edificaciones comerciales, lo que generó puestos de trabajo, pero mantiene una brecha de infraestructura que bordea los US\$100 mil millones.

Sin embargo, pese a estos avances, la estructura de la producción en el Perú no cambió significativamente durante los últimos veinte años. Fuera de un aumento relativo en la participación de la minería, los porcentajes del PBI que representan la construcción, agricultura, manufactura, pesca y los servicios se mantuvieron casi inalterados.

INTEGRACIÓN, EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL

Los avances en materia social han sido visibles, pero sesgados e insuficientes. La cobertura educativa continuó expandiéndose, sobre todo en primaria y secundaria, y se redujeron las brechas de género, pero se mantuvieron las desigualdades entre zonas urbanas y rurales; la introducción de la carrera magisterial fue positiva, aunque plagada de problemas, y la calidad y la gestión educativa no mejoraron apreciablemente. Se expandió la cobertura de salud, y la población con algún tipo de seguro aumentó de un tercio en 2004 a más de 95% en 2020. Entre 2000 y 2019 la desnutrición crónica de niños menores de 5 años se redujo del 25% a 12.2%, pero alcanzó 7.2% en las zonas urbanas y 24.7% en zonas rurales. En el 2021 la anemia afectaba al 25.2% de niñas y niños menores de cinco años de edad en áreas urbanas, y al 37.5%, en áreas rurales.

Con el apoyo y el crecimiento y al impacto de los programas sociales (SIS, PRONABEC, Contigo, Juntos, Aurora, Qali Warma, Pensión 65, Foncodes, Inabif, Jóvenes Productivos, Impulsa Perú, Trabaja Perú, Tu Empresa, Artesanía del Perú, Agrorural, FAE Agro, FAE MYPE, Agroideas) la pobreza se redujo significativamente, de 54.8% en 2001 a 31.3% en 2010 y 22% en 2019, antes de la pandemia, y 25% en 2021, pero se mantuvieron las diferencias entre zonas urbanas (19.1%)

y rurales (54.2%); la pobreza extrema cayó del 14.8% en el 2000 a 4.1% en 2020, y afectó sólo al 2.1% de los pobladores urbanos pero al 12.1% de los rurales en 2020.

En 2007 una cuarta parte de los hogares peruanos tenían necesidades básicas insatisfechas, aunque la región Lima tuvo 18% y Huancavelica 49%. El crecimiento económico generó empleo y absorbió buena parte de quienes ingresaron a la fuerza laboral durante el decenio, pero los empleados y obreros en los sectores privado y público representaron alrededor del 30% del total de trabajadores, mientras quienes generaron sus propios puestos de trabajo —la gran mayoría en el sector informal— se mantuvieron en el 70%.

Hemos avanzado mucho, pero los indicadores sociales promedio ocultan grandes diferencias regionales y por niveles de ingreso, y las evaluaciones realizadas sugieren la necesidad de focalizar e integrar los programas sociales para mejorar su efectividad.

MEDIO AMBIENTE, CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Luego de la creación del Ministerio del Medio Ambiente en 2008 se avanzó en definir normas, pero no en su implementación. Se cuenta ya con diagnósticos, dispositivos legales y una institucionalidad ambiental incipiente, pero el camino por recorrer para enfrentar los numerosos y graves problemas ambientales es muy largo. Pese a intentos aislados de investigadores y empresas para registrar y poner en valor nuestra biodiversidad biológica, aún no se ha diseñado y puesto en práctica una estrategia nacional sobre el tema.

Las emisiones de gases de invernadero son relativamente pequeñas, pero han ido en constante aumento desde el decenio de 1990; el cambio climático ha reducido la masa de los glaciares andinos en un 30% durante los últimos decenios, con perspectivas a desaparecer en los próximos treinta años, con importantes consecuencias para la provisión de agua; pese a los esfuerzos de reforestación, la superficie del territorio cubierta por bosques se redujo en un punto porcentual desde 1990; y las pesquerías marinas están acercándose a su nivel de explotación plena, más allá del cual se deprestarían. Se ha avanzado también en la normativa para reducir la contaminación del aire, mejorar la calidad del agua y gestionar los desechos y residuos, pero los aspectos de supervisión, fiscalización y control son aún limitados y poco efectivos.

En recursos asignados a la investigación científica y el desarrollo tecnológico (I+D) estamos a la cola de América Latina, dedicando sólo 0.17% del PBI, y las universidades peruanas no figuran entre las mejores de la región. Los fondos concursables (Prociencia, Proinnovate, PNIA, PNIPA) han aumentado la disponibilidad de recursos para ciencia y tecnología, que también recibieron aportes significativos del canon. Si embargo, en 2020 el sector público ejecutó sólo S/346 millones, la mitad de lo presupuestado para I+D. La dotación de recursos humanos altamente calificados no ha aumentado apreciablemente, y trabas burocráticas impiden el uso adecuado de los recursos disponibles.⁴

Los avances institucionales y normativos son visibles en el caso del medio ambiente, pero no se dispone de recursos ni la capacidad para poner en práctica políticas y supervisar el cumplimiento de las normas. En ciencia y tecnología hay un consenso sobre las líneas maestras para el futuro, pero persisten diferencias acerca de la institucionalidad más adecuada y niveles de inversión abismalmente deficientes.

OCUPACIÓN DEL TERRITORIO E INFRAESTRUCTURA FÍSICA.

Las áreas en concesión minera se duplicaron en el decenio del 2000 y según la última actualización del geoportal de CooperAccion (octubre 2022); en el Perú existen 19'045,876.07 hectáreas de concesiones mineras, lo que representa el 14.78% del territorio nacional. Además, en 2010 se estimaba que las concesiones de hidrocarburos cubren un 80% de la Amazonía peruana. En 2010 las inversiones mineras sobrepasaron los US\$4,000 millones, y en 2022 registraron US\$ 5,364 millones, mientras que las inversiones en áreas protegidas alcanzaron sólo aproximadamente US\$4.0 millones. Cabe notar que la legislación vigente permite concesionar ecosistemas tales como páramos, cabeceras de cuenca, valles agrícolas y glaciares. En febrero del 2010 el Ministerio del Medio Ambiente aprobó los "Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial" y definió varios instrumentos para planificar el uso del territorio que aún no se han aplicado.

⁴ Al término de su gestión, el Gobierno de Transición y Emergencia concertó y dejó listos más de US\$260 millones en préstamos para ciencia, tecnología e innovación con el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial.

Hacia fines del decenio del 2000 la población urbana llegó a más del 75% del total y al año 2021 superó el 82%, en gran parte por el crecimiento de las ciudades intermedias. Durante 2001-2020 se pavimentaron más de 15,000km de carreteras, la producción de energía eléctrica casi se triplicó hasta llegar a 57 mil gigavatios hora y el movimiento de pasajeros aéreos aumentó de 7.5 a inicios de siglo a más de 26 millones. Durante el decenio se entregó en concesión el aeropuerto de Lima con un compromiso de inversión de US\$1,000 millones, y hasta 2011 se habían entregado 18 aeropuertos regionales en concesión. Las líneas de teléfono móvil aumentaron de 1.3 millones en 2000 a más de 38 millones en 2021, el porcentaje de hogares con conexiones a Internet aumentó de 0.6% a 65.3%, y cerca el 83.8% de personas accede al menos a una red social.

La gran ampliación de las áreas en concesión para explotación y la notable expansión de la infraestructura física contrastan con el limitado avance en el ordenamiento territorial y en asignar recursos a las áreas protegidas.

REFORMAS INSTITUCIONALES

Durante los primeros quince años que siguieron al gobierno de transición del Presidente Valentín Paniagua, se logró mantener la institucionalidad democrática y avanzar en la consolidación de los organismos electorales. Pese a la fragilidad del sistema de partidos políticos y la polarización de los medios de comunicación, la gobernabilidad y las prácticas democráticas se mantuvieron, si bien con contratiempos, hasta las elecciones generales de 2016, en las cuales los resultados de la segunda vuelta para elegir presidente fueron muy estrechos.

Luego de esta reñida elección presidencial una mayoría de oposición intransigente en el Congreso y un comportamiento errático y desacertado del Presidente de la República motivaron su renuncia en marzo de 2018 y la elevación del primer vicepresidente al más alto cargo de la nación. A esto le siguieron la disolución del Congreso a fines de setiembre de 2019, y elecciones parlamentarias en enero de 2020 para completar el período de los congresistas que dejaron su cargo.

En noviembre de 2020 el Congreso removió del cargo al Presidente de la República por incapacidad moral permanente y el Presidente del Congreso asumió la primera magistratura, pero renunció a la semana de haber sido designado. Luego se eligió a un nuevo Presidente del Congreso, quien completó el período del Presidente de la República por sucesión constitucional, y tras un

proceso electoral considerado libre, justo y abierto por las misiones de observación electoral y la mayoría de los electores, entregó el mando al presidente electo el 28 de julio de 2021.

El presidente que ganó las elecciones por estrecho margen y asumió el cargo en el bicentenario de la independencia no fue reconocido por la candidata perdedora y sus partidarios, quienes argumentaron un fraude inexistente. Luego de asumir el mando, demostró un desconocimiento de la manera apropiada de ejercer el poder y la autoridad política, y exhibió una tolerancia inaceptable a numerosos indicios y actos de corrupción en su gobierno. El 7 de diciembre de 2022 el presidente realizó un fallido intento de golpe, pretendiendo suspender el funcionamiento de todos los poderes del Estado y gobernar por decreto. Esto motivó un inmediato rechazo generalizado y su i destitución por incapacidad moral permanente unas horas después, por lo que a vicepresidenta asumió el más alto cargo de la nación.

Una sucesión de seis presidentes de la república en menos de siete años ha puesto de manifiesto la fragilidad de las instituciones democráticas peruanas, además de evidenciar una crisis de representación política aún sin visos de solución. A diferencia de la situación prevaleciente durante el primer decenio y medio del siglo 21, a partir de las elecciones generales de 2016 algunos grupos políticos rechazaron una de las características fundamentales de la democracia electoral —el consentimiento del candidato perdedor. El argumento de “si pierdo es que ha habido fraude” empleado por quienes fueron derrotados en una contienda electoral cuestiona la esencia misma de la democracia. El peligro es que podría llevar a un retroceso en las reformas institucionales que permitieron afianzar gradualmente las prácticas democráticas, al menos por un tiempo. No obstante, aun considerando problemas menores, las autoridades electorales —Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil— estuvieron a la altura de las circunstancias y organizaron procesos electorales ejemplares.

En la reforma del Poder Ejecutivo se ha avanzado poco. Iniciativas puntuales, tales como creación de los ministerios de medio ambiente y de cultura, la creación de Agrorural para absorber Pronamachs y otros programas similares, la creación de la Autoridad Nacional del Agua, y sobre todo el establecimiento del Servicio Civil (Servir), no han llegado a confluir en una reforma del Poder Ejecutivo para hacerlo más eficiente, eficaz y libre de corrupción. Peor aún, durante el último año y medio se produjo un desmantelamiento de las instituciones y organizaciones del gobierno central, hubo retrocesos en la aplicación de las normas de Servir, y se multiplicaron los ataques desde el Congreso para retroceder en reformas institucionales duramente logradas, especialmente en los campos de educación superior y transporte.

El Congreso, que había logrado mejoras en el quehacer legislativo, entró en una espiral de medidas inconvenientes, particularmente en el caso de la educación superior en el cual revertió por ley los duramente logrados avances en la reforma universitaria, y puso a la SUNEDU en manos de los representantes de las universidades a las cuales debería supervisar. La incapacidad de ponerse de acuerdo en reformas políticas básicas, —y específicamente sobre las reformas constitucionales para recortar del mandato de la Presidencia de la República y del Congreso en momentos de crisis política aguda, con decenas de fallecidos en protestas populares, y con más del 70% de la opinión pública en contra—, demuestra que los limitados avances durante parte de los dos primeros decenios del siglo 21 han sido revertidos y el Congreso se ha puesto de espaldas a la ciudadanía.

Se lograron avances limitados en otras instituciones del Estado, tales como el Poder Judicial con el reemplazo del Consejo de la Magistratura por la Junta Nacional de Justicia para la designación de autoridades en el sistema judicial. La Contraloría de la República se fortaleció y prestó una valiosa ayuda en la lucha contra la pandemia durante el Gobierno de Transición y Emergencia, pero al mismo tiempo mantuvo una actitud inconsistente frente a diversos actos de corrupción, magnificando algunos casos menores e intentando constituir una especie de administración paralela para la gestión y el seguimiento de proyectos de inversión y gasto público.

Las preocupaciones sobre seguridad ciudadana se desplazaron hacia el narcotráfico, el crimen organizado y su alianza con pequeños grupos armados en el interior del país, y la proliferación de actos delictivos, sobre todo en las ciudades, que crean un clima de zozobra. Las reformas de las instituciones de seguridad avanzaron con marchas y contramarchas, con civiles a cargo del Ministerio de Defensa, reestructuraciones en las fuerzas policiales, y con intentos poco exitosos de articular a las iniciativas privadas y públicas en seguridad. No obstante, la fragilidad de estos avances fue puesta en evidencia durante las protestas de Diciembre 2022-Febrero 2023, en las cuales los actos violentos en las manifestaciones y la actuación de las fuerzas del orden dejaron más de 60 personas fallecidas. Aún no se ha consolidado el grado de control civil sobre las fuerzas del orden que es condición para una sociedad plenamente democrática.

La situación ha sido más compleja en el caso del proceso de descentralización, ya que los gobiernos regionales y locales han mostrado, con honrosas excepciones, serias limitaciones de gestión y niveles de corrupción que han puesto en entredicho a la mayoría de los exgobernadores regionales. Más aún, la descentralización y la regionalización crearon expectativas e ilusiones, pero

nos hemos entrampado en una fragmentación que no permite una perspectiva adecuada de desarrollo regional, en una distribución de competencias sin que se transfieran los recursos y se hayan creado capacidades de gestión, y en 26 cuasi-feudos de gobiernos regionales que no facilitan una concepción integrada de desarrollo nacional.

El Banco Central de Reserva ha logrado mantener a lo largo de los últimos veinte años su prestigio y capacidad de acción, y ha recibido un amplio reconocimiento nacional e internacional por su destacada labor. Otras instituciones, tales como las pertenecientes al Sistema Electoral, han avanzado en temas específicos y logrado mayor credibilidad.

No ha sido posible avanzar en la lucha contra la corrupción durante los últimos dos decenios. Numerosos actos de corrupción en todos los niveles de la administración pública han creado un grado de tolerancia pernicioso para todas las actividades del Estado, y llevado a una inaceptable concepción de que algunas autoridades “roban pero hacen obra.” Las normas y los procedimientos para detectar y sancionar actos de corrupción han sido aplicados de manera selectiva y errática, creando desconcierto y escepticismo en la ciudadanía, y desacreditando buena parte de los esfuerzos para combatir la corrupción. No obstante, pese a esta crítica situación, la ONG Ciudadanos al Día ha identificado más de 1000 buenas prácticas de gestión en 300 instituciones públicas en todos los niveles del gobierno y regiones del país.

Durante el decenio del 2000 las reformas en el sector privado han llevado a las grandes empresas a adoptar prácticas de responsabilidad social corporativa, a las medianas empresas a mejorar apreciablemente sus procesos de gestión, y a muchas empresas peruanas a proyectarse hacia el exterior, tanto con exportaciones como a través de inversiones directas. A esto se ha sumado un apoyo explícito de una parte de las empresas por los Objetivos de Desarrollo Sostenible así como en asumir compromisos ante el cambio climático, e iniciativas como “Capitalismo Consciente” que buscan ampliar y mejorar el desempeño empresarial en su relación con la sociedad en general. El crédito para la pequeña empresa se ha expandido, pero persisten deficiencias en su gestión y elevados índices de informalidad. Por otra parte, las organizaciones de la sociedad civil han mostrado enorme vitalidad, jugando diversos roles y vinculándose cada vez más efectivamente a las entidades públicas y las empresas privadas.

Las organizaciones de la sociedad civil han continuado expandiéndose en todos los niveles, desde organizaciones de base dedicadas a resolver problemas de sus miembros, particularmente en las zonas de mayor pobreza; las organizaciones de la comunidad en las

regiones de la selva y sierra han mantenido su vigencia, aunque algunas veces transitan por caminos diferentes a los de sus contrapartes en las zonas urbanas; las organizaciones nacionales, tanto vinculadas a la defensa de derechos ciudadanos como a confesiones de fe, han continuado muy activas. No obstante, aquellas organizaciones que se encuentran en la intersección de la sociedad civil con el Estado, y en particular los partidos políticos, han demostrado una gran debilidad e inoperancia, al punto tal de poner en entredicho su labor primordial de intermediación entre la ciudadanía en general y las entidades del Estado peruano y quienes ejercen el poder y la autoridad política.

AGENDA PENDIENTE

Aunque desiguales e insuficientes, los avances en líneas estratégicas nos ubicaron por más de decenio y medio en la mejor situación que hemos tenido en más de medio siglo para consolidar logros, enfrentar limitaciones, explorar nuevas opciones de desarrollo y hacer frente al incierto contexto internacional. Sin embargo, no ha sido posible aprovechar plenamente las oportunidades que esto generó. Las deficiencias de carácter institucional, señaladas brevemente en los párrafos precedentes, impidieron transformar estos avances en logros permanentes que hubieran contribuido a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía en su conjunto.

Por lo tanto, además de profundizar y consolidar estas líneas y reformas en las líneas estratégicas, es preciso abordar cuatro conjuntos de temas críticos y prioritarios para el futuro del Perú a poco más de un año del bicentenario de la independencia.

El primer y más urgente conjunto se refiere a las reformas institucionales e incluye a la *reforma política* cuya prioridad es evidente en la actualidad. Existen ya varias propuestas para reformar progresivamente la Constitución de la República, y demandas de un buen grupo de ciudadanos por redactar una nueva carta magna. Entre los muchos temas que este conjunto de reformas debería abarcar están las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, que han demostrado sus limitaciones y la arbitrariedad con que las normas existentes han sido aplicadas; la creación de una segunda cámara en el Congreso, de tal manera de mejorar la calidad de la producción legislativa; las normas que rigen la creación y el funcionamiento de los partidos políticos, y los procesos electorales.

En segundo lugar, se tiene la *reforma del aparato estatal*, sin lo cual no será posible continuar avanzando en las líneas estratégicas, otras reformas y la agenda pendiente. En el Poder Ejecutivo, la creación de ministerios y la reestructuración de agencias gubernamentales no han mejorado su eficacia, persisten trabas administrativas y legales para el uso eficiente de recursos, la gestión por resultados ha quedado en el papel, y la descentralización y la transferencia de competencias y recursos a gobiernos subnacionales enfrentan serias dificultades. Como resultado, muchas de las propuestas de Agenda PERÚ de hace veinte años aún permanecen vigentes y muestran el camino para lograr un Estado competente que trabaje conjuntamente con el sector privado, la sociedad civil y la academia, al mismo tiempo que adopte las mejores prácticas internacionales de gestión pública y que tenga presencia activa en todo el territorio nacional. Como

prerrequisito para avanzar en esta reforma es indispensable que el Perú mantenga los principios democráticos, de libertad y derechos humanos.

El tercer conjunto de reformas está vinculado al *uso sustentable de los recursos naturales*, a las *inversiones mineras, energéticas y forestales*, a la *participación de las comunidades en las decisiones sobre su explotación*, y al *deficiente ordenamiento territorial* que superpone áreas protegidas con concesiones mineras, energéticas y forestales, y con espacios ocupados ancestralmente por poblaciones nativas, y que abrieron espacios para la explotación ilegal de nuestros recursos mineros, forestales y pesqueros, entre otros, así como al narcotráfico, que depreda nuestros recursos naturales y crea un ámbito propicio para las actividades criminales. Los enfrentamientos, muchas veces violentos, que se derivan de esta situación han puesto en evidencia la limitada capacidad de las instituciones públicas para anticipar, prevenir y resolver conflictos en el uso de nuestros recursos naturales. El Estado debe asumir el liderazgo estableciendo normas claras y haciéndolas cumplir, proporcionando información y mediando entre las partes, propiciando el diálogo y la búsqueda de soluciones equitativas.

El cuarto se relaciona a la *ciencia, tecnología e innovación*, y a la *reforma de la educación superior*, en donde la indiferencia gubernamental ha sido apabullante y la prevalencia de intereses mezquinos de algunos congresistas y dueños de universidades privadas ha sido sumamente negativa para el futuro de nuestro país. Una de las pocas certezas en el confuso panorama global, es que las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación son indispensables para mejorar el desempeño económico, la sustentabilidad ambiental y la calidad de vida, y para enfrentar con éxito los desafíos de los próximos decenios. Deficiencias en este campo acentúan la vulnerabilidad y ponen en peligro todos los otros avances. Si bien se ha logrado transformar el marco legal del sistema nacional de CTI, su implementación aún requiere de mucha voluntad política y coordinación entre todos los actores.

El quinto conjunto de temas es el de *identidad nacional, cultura y valores*. Pese a las contribuciones puntuales de la gastronomía y algunas expresiones artísticas para reconocer y apreciar nuestra diversidad cultural, estamos muy lejos de constituir la identidad nacional pluralista, integrada y en continuo despliegue de que hablábamos en *Perú: Agenda y Estrategia para el siglo 21*, el informe final de Agenda: PERÚ. La renuencia a reconocer la diversidad étnica y cultural como un rasgo positivo y creativo se manifiesta en el racismo, la incapacidad de aceptar lógicas de comportamiento diferentes a la dominante que genera conflictos y contribuye a la violencia. Un ejemplo han sido las actitudes y destempladas reacciones frente al informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, que nos obligó a mirar descarnadamente nuestro pasado

de exclusión y violencia, que desgraciadamente continúa aún vigente. Aún tenemos un largo camino por recorrer en este conjunto de temas, que merece mucha más atención.

COMENTARIOS FINALES

La combinación de una situación nacional económica y de recursos muy favorable, con avances en las líneas estratégicas y algunas limitadas reformas institucionales, y con un entorno global muy inestable y complejo para todos los países del mundo, configura un nuevo escenario incierto, lleno de peligros y oportunidades, para el desarrollo de nuestro país.

Al iniciarse el tercer decenio del siglo 21 el Perú se encuentra en una situación de crisis, en el sentido del proverbio chino: combinación de peligro y oportunidad. Además de una situación económica estable, tenemos una multiplicidad de diversidades (ecológica, biológica, energía, suelos, agua, bosques, pesquería, étnica, cultural, productiva). Nuestra población no es excesiva en relación con la dotación de recursos, pero suficientemente grande para configurar un mercado interno significativo (aún por desarrollar y consolidar), y durante los próximos veinte años contaremos con una fuerza laboral activa mayor que la población dependiente. A esto se unen los procesos de aprendizaje social y económico de los últimos decenios, y el surgimiento de los emprendedores en todo el territorio nacional, que han generado un rechazo a la violencia y al populismo, pese a lo cual estos flagelos continúan reapareciendo por la ineptitud y venalidad de nuestros líderes políticos. Todo esto nos confiere una capacidad especial de resistencia y adaptación que debemos reconocer y aprovechar.

Sin embargo, seguimos vulnerables a los vaivenes de la demanda internacional de productos primarios, a la persistencia de pobreza y desigualdades que desembocan en conflictos sociales, a la degradación del medio ambiente y el uso depredador de nuestros recursos naturales, a lo exiguo de nuestras capacidades en ciencia, tecnología e innovación, y a la ausencia de una política integral de acondicionamiento del territorio que permita un uso más equitativo, racional y eficiente de la enorme diversidad de ecosistemas y recursos que posee nuestro país. Además, el aparato estatal es muy débil y para avanzar en la agenda pendiente necesitamos un sector público fuerte y ágil, honesto y eficiente, articulador de iniciativas, y promotor de iniciativas conjuntas con el sector privado y de la sociedad civil.