

# Documento Para Estudiar, Guardar y Consultar

## PERÚ: MANUAL DEL DESPEGUE

Cumplimiento de líneas estratégicas a  
10 años del informe de *Agenda: Perú*



# EL Despegue

Escribe: FRANCISCO SAGASTI (\*)

***El Perú es como un avión jumbo, lleno de combustible y listo para dejar la pista. Dependerá del piloto y su tripulación si aborta el despegue o alza vuelo. Una revisión de las propuestas de Agenda: PERÚ en el 2000 y lo avanzado en diez años indica que estamos en una situación favorable para un despegue exitoso. El positivo aunque disparado legado del último decenio permite consolidar logros y abordar la agenda pendiente, aun en un contexto global incierto.***

Valentín Paniagua juró como Presidente el 22 de noviembre del 2000. Una semana después presentamos *PERÚ: Agenda y estrategia para el siglo 21*. (2) 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.

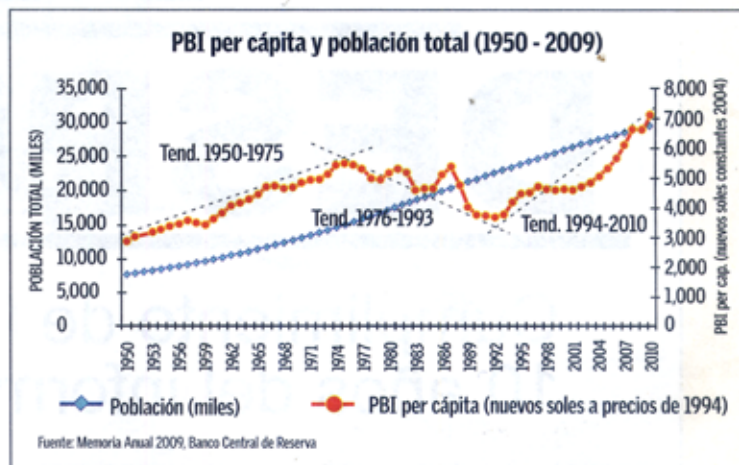
*PERÚ: Agenda y estrategia para el siglo 21* planteó una visión de futuro y una noción del bien común, examinó el entorno internacional y propuso maneras de insertarnos mejor en él. Usando como metáfora la reconstitución del tejido social, se identificó líneas estratégicas (hebras de la trama) y reformas institucionales (hebras de la urdimbre) necesarias para el desarrollo inclusivo, sustentable y democrático. Las líneas estra-

tégicas 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 en los diez años desde que publicamos *PERÚ: Agenda y estrategia para el siglo 21*? Mucho más de lo que vaticinaban los pesimistas y menos de lo que esperaban los optimistas. Avances en líneas estratégicas contrastan con rezagos en reformas institucionales, haciendo que las hebras de la trama sean más numerosas y fuertes que las de la urdimbre.

## 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 de este indicador desde 1994 ha generado un ánimo optimista, y hace ahora más viable acercarse a la visión compartida de futuro y la noción de bien común, que consiste en ampliar al máximo posible las opciones de todos los peruanos para diseñar, elegir y realizar libremente sus propios proyectos de vida.



(\*) Ex-coordinador del Programa Agenda: PERÚ, investigador principal de FORO Nacional Internacional.

(2) Todos los informes de Agenda: PERÚ están disponibles para descargar en [www.agendaperu.org.pe](http://www.agendaperu.org.pe).



Una apreciación del contexto internacional permitió identificar cómo diseñar políticas de desarrollo para insertar favorablemente al Perú en el nuevo orden global fracturado. Entre 2000 y 2010 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. Hemos logrado mejorar nuestra posición internacional en reducción de la pobreza e indicadores de salud, pero no tanto en otros aspectos sociales. En medio ambiente, ciencia y tecnología estamos a la zaga de los rankings regionales y mundiales, pero hemos logrado avances significativos en los índices de infraestructura física. Nuestra diplomacia ha mantenido su reconocimiento internacional y ha mejorado su desempeño. Estamos ahora mucho mejor posicionados en el entorno internacional para enfrentar los nuevos desafíos del contexto global (recuadro).

## **EL INCIERTO CONTEXTO INTERNACIONAL**

Varios factores podrían modificar radicalmente el entorno de nuestra economía en un panorama internacional con grandes incertidumbres. Hay que estar preparados.

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 interconexión de los mercados financieros ha aumentado su volatilidad, haciendo que cualquier disturbio repercuta en forma instantánea en todo el mundo. 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.

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 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 el último decenio.

### *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 inver-



sión y acceso a los mercados internacionales de capital; tenemos siete TLCs, otros siete por entrar en vigencia y cinco 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 12-15% del PBI, por debajo del 20% que planteó Agenda: PERÚ. Todo esto con bajos niveles de inflación, que promedió 2.5% durante el decenio.

Crecieron las exportaciones agrícolas no tradicionales (espárragos, uvas, mangos) 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 y sextuplicaron las exportaciones de minerales, pero 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 llegó al 25% del total en 2008, y la introducción del sistema de cuotas individuales apunta hacia una mejor gestión de la biomasa marina. El número de turistas internacionales se duplicó durante el decenio y superó los dos millones, mientras que los ingresos por turismo se triplicaron y aumentaron los destinos turísticos en el país. Se amplió y diversificó la oferta energética, particularmente con el uso del gas y recientemente los biocombustibles, 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.

Sin embargo, pese a estos avances, la estructura de la producción en el Perú no cambió significativamente durante el decenio: 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 son 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 la mitad en 2008. Entre 2000 y 2008 la desnutrición crónica de niños menores de 5 años se redujo del 25% a 19%, pero alcanzó 32% en la Sierra y 47% en el quintil de ingresos más bajos. En 2008 alrededor de una cuarta parte de los hogares urbanos y el 40% de los rurales tenían una persona con déficit de calorías, la anemia afectaba al 42% de las mujeres en edad fértil y un 12% de niños tenía déficit de vitamina A.

Gracias al crecimiento y al impacto de los programas sociales (Juntos, Crecer) la pobreza se redujo significativamente, de 54.8% en 2001 a 31.3% en 2010, pero se mantuvieron las diferencias entre zonas urbanas (19.1%) y rurales (54.2%); la pobreza extrema cayó del 24.4% al 9.8% en este período, y afectó sólo al 2.5% de los pobladores urbanos pero al 23.3% de los rurales. 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 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 depredarían. 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 investigación científica y desarrollo tecnológico (I+D) estamos a la cola de América Latina, dedicándole sólo 0.12% del PBI, y las universidades peruanas no figuran entre las mejores de la región.** Los fondos concursables

(Incagro, FINCyT, Fidecom) han aumentado la disponibilidad de recursos para ciencia y tecnología, que también recibieron aportes significativos del canon. Si embargo, en 2010 el sector público ejecutó sólo S/350 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 pocos recursos disponibles.

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.

*Ocupación del territorio e infraestructura física.* **Las áreas en concesión minera se duplicaron en el decenio del 2000 y llegaron a 21.3 millones de hectáreas en 2010, equivalentes al 17% del territorio nacional, una extensión similar a la que cubren las áreas naturales protegidas (21.2 millones de has.).** Además, se estima que las concesiones de hidrocarburos cubren un 80% de la Amazonía peruana. En 2010 las inversiones mineras sobrepasaron los US\$ 4,000 millones, mientras que las inversiones en áreas protegidas alcanzaron sólo US\$ 4.5 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 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.

Hacia fines del decenio del 2000 la población urbana llegó a más del 75% del total, en gran parte por el crecimiento de las ciudades intermedias. Durante 2001-2010 se construyeron más de 10,000 km de carreteras y se rehabilitó o mejoró otro tanto, la producción de energía eléctrica casi se duplicó hasta llegar a 30,000 gigavatios hora y el movimiento de pasajeros aéreos aumentó de 7.5 a casi



15 millones. Durante el decenio se entregó en concesión el aeropuerto de Lima (considerado ahora el mejor de Sudamérica) 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 29 millones en 2010, y el porcentaje de hogares con conexiones a Internet aumentó de 0.6% a 11.0%.

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

Desde el gobierno de transición se ha mantenido la democracia, y hemos tenido varios procesos electorales muy reñidos, pero nunca cuestionados. Pese a la fragilidad del sistema de partidos políticos y la polarización de los medios, la gobernabilidad y las prácticas democráticas están consolidándose, y –exceptuando unos cuantos autoritarios nostálgicos– no se concibe un retorno a las prácticas autocráticas y la interrupción del orden democrático.

En la reforma del Poder Ejecutivo hemos avanzado poco y persisten malentendidos, diferencias y posiciones contradictorias. Iniciativas puntuales, tales como creación de los ministerios del Ambiente y de Cultura, la creación de Agrorural para absorber Pronamachs y otros programas similares, el establecimiento del Servicio Civil (SERVIR), y la creación de la Autoridad Nacional del Agua, no llegan a confluír en una reforma del Poder Ejecutivo. El Poder Judicial, el Congreso y el Sistema Electoral han avanzado en temas específicos, pero no han logrado superar sus limitaciones institucionales. 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. No ha sido posible avanzar en la lucha contra la corrupción durante el decenio. No obstante, 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 muchas empresas peruanas se han proyectado al exterior, tanto con exportaciones como a través de inversiones directas, algo relativamente novedoso. 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.

Con la desaparición de la subversión terrorista las preocupaciones sobre seguridad 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. La reforma de las instituciones de seguridad avanzó 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.

## AGENDA PENDIENTE

Aunque desiguales e insuficientes, los avances en líneas estratégicas y reformas institucionales nos ubican 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. Además de profundizar en estas líneas y reformas, es preciso abordar cuatro conjuntos de temas críticos y prioritarios para el futu-



ro del Perú camino al bicentenario de la independencia.

El primer y más urgente conjunto es 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 es un saludo a la bandera, y la descentralización y la transferencia de competencias y recursos a gobiernos subnacionales enfrentan serias dificultades. Como resultado, las propuestas de Agenda: PERÚ de hace diez años aún permanecen vigentes y muestran el camino para lograr un Estado competente que trabaje conjuntamente con el sector privado, y que tenga presencia activa en todo el territorio nacional.

El segundo 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. 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 tercero se relaciona a la *ciencia, tecnología e innovación*, y a la *reforma de la educación superior*, en donde la indiferencia gubernamental ha sido apabullante. Una de las pocas certezas en el confuso panorama global, es que las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación son indispensa-

bles para mejorar el desempeño económico, la sustentabilidad ambiental y la calidad de vida, y para enfrentar con éxito los desafíos de los próximos decenios. Las deficiencias en este campo acentúan la vulnerabilidad y ponen en peligro los logros.

El cuarto conjunto de temas es el de *identidad nacional, cultura y valores*. Pese a la contribución de los logros gastronómicos para reconocer y apreciar nuestra diversidad cultural, estamos muy lejos de constituir la identidad nacional pluralista, integrada y en continuo despliegue de que hablaba 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 —por ejemplo, con la tesis del “perro del hortelano”— genera conflictos y contribuye a la violencia. Otro ejemplo son las actitudes frente al informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, que nos obligó a mirar descarnadamente nuestro pasado de exclusión y violencia. Aún tenemos un largo camino por recorrer en este conjunto de temas, que merece mucha más atención.

## CONCLUSIÓN

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

Al iniciarse el segundo decenio del siglo 21 el Perú se encuentra en una situación *privilegiada pero vulnerable*. Además de una situación económica muy favorable, tenemos una multiplicidad de diversidades (ecológica, biológica, energética, cultural, étnica, productiva). Nuestra población no es excesiva en relación a la dotación de recursos, pero suficientemente grande para configurar un mercado interno significativo (aún por desarrollar), y durante los próximos treinta 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, que han generado un rechazo a la violencia y al populismo, han estimulado la iniciativa de los emprendedores, están propiciando una renovación generacional de liderazgos, y han revalorado diversos aspectos de nuestra identidad nacional. **Todo esto nos confiere una capacidad especial de resistencia y adaptación que debemos 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 hacia el bicentenario de la independencia necesitamos un sector público fuerte y ágil, honesto y eficiente, articulador de iniciativas, y promotor del sector privado y de la sociedad civil. Este es el primer desafío del próximo gobierno.



**Francisco Sagasti**

Francisco Sagasti es colaborador de CARETAS y destacado experto internacional en desarrollo. Ha sido Jefe de Planeamiento Estratégico del Banco Mundial, Presidente del Consejo de Ciencia y Tecnología de la ONU, y profesor visitante en la escuela de negocios Wharton y el Instituto de Empresa, además de asesor de varios ministros, instituciones y empresas en el Perú y el extranjero. Fue fundador y Director de GRADE y de FORO Nacional Internacional, y ha publicado una treintena de libros especializados. Coordinó la publicación de *PERÚ: Agenda y estrategia para el siglo 21*, el informe final del programa Agenda: PERÚ que co-dirigió con Max Hernández, y que en 2000 marcó el rumbo para nuestro desarrollo hasta el bicentenario de la independencia.

Una década atrás, en octubre del 2002, CARETAS distribuyó un CD-ROM con el contenido de 17 publicaciones elaboradas por Agenda: Perú. Estas definieron las líneas estratégicas esenciales para el desarrollo del Perú en el siglo XXI.