

**PERÚ**  
**AGENDA**  
**Y ESTRATEGIA**  
**PARA**  
**EL SIGLO 21**

*agenda: PERÚ*

PERÚ: agenda y estrategia para el siglo 21  
© Agenda: PERÚ  
Av. Manuel Olgúin 533, Of. 403 - 404,  
Lima 33 - Perú - Apartado Postal 18-1194, Lima 18 - Perú  
Teléfono: (51-1) 437-3792 Fax: (51-1) 435-0410  
E-mail: [postmast@agenda.org.pe](mailto:postmast@agenda.org.pe)  
Página web: [www.agendaperu.org.pe](http://www.agendaperu.org.pe)

Primera edición: noviembre 2000

ISBN: 9972-649-21-0

Impresión: Metrocolor S.A.

Hecho el depósito legal N° 1501082000-4403

# Índice

---

Prefacio	17
Nota del coordinador de la edición	19
<b>PRIMERA PARTE: Introducción y contexto</b>	
<b>Capítulo 1: <i>El punto de partida</i></b>	<b>23</b>
● Crisis y promesa en la vida peruana	25
● Evolución de la idea y la práctica del desarrollo	27
● Futuros del pasado y aspiraciones compartidas	30
● Visión del Perú futuro y noción del bien común	32
● Estrategia de desarrollo y gobernabilidad democrática	35
● Crisis, estrategia y promesa al iniciarse un nuevo siglo	36
<b>Capítulo 2: <i>El Perú en el nuevo contexto internacional</i></b>	<b>41</b>
● Introducción	43
● El orden global fracturado	43
● Globalización, ideología, Estado y política exterior	47
● Hacia una gestión activa de la inserción internacional	51
● Inserción económica y transformación productiva	52
● La dimensión internacional de las políticas sociales	57
● La dimensión internacional de la gestión del medio ambiente	59
● La proyección internacional de la ocupación del territorio	61
● Algunas consecuencias para la política exterior	61
<b>SEGUNDA PARTE: Un marco para decisiones estratégicas</b>	
<b>Capítulo 3: <i>Transformación productiva y competitividad</i></b>	<b>67</b>
● Introducción	69
● Política macroeconómica	71
● Estabilización y reformas en los años noventa	71
- El programa de estabilización	71
- Reformas estructurales	73
- La reinserción financiera	74
● Política macroeconómica y estrategia de desarrollo	74
- Política fiscal y finanzas públicas	76
- Política monetaria y cambiaria	77
- Sistema financiero y ahorro interno	79
- Política comercial	81
- Instituciones y regulación	81
● Políticas sectoriales	82

# Índice

---

● Agricultura y ganadería: el desafío de la productividad	82
- Diferencias regionales	85
- Aumento de la productividad	85
- Financiamiento de las actividades agropecuarias	86
- Seguridad alimentaria y producción agropecuaria	87
- Proyectos de irrigación y políticas de precios	88
● Minería: hacia el liderazgo mundial	88
- Promoción de las actividades mineras	90
- Apoyo a la mediana y pequeña minería	90
● Pesca: el desafío de la explotación sustentable	91
- Uso sostenible de los recursos pesqueros	92
- Inversiones en el sector pesquero	93
- Promoción del consumo humano de productos pesqueros	93
● Turismo: el Perú como uno de los principales destinos mundiales	94
- Turismo internacional e interno	94
- Diversificación de destinos turísticos	95
- Infraestructura turística y marco institucional	95
● Generación de energía: articulando la demanda y las reservas energéticas	97
- Hidrocarburos: reservas, exploración, producción e importación	98
- Privatizaciones y promoción de inversiones en hidrocarburos	99
- Energía eléctrica: cambios en la estructura del sector	99
● Industria: el desafío de la reconversión y la competitividad	101
- Evolución de la industria peruana	101
- Hacia una industria eficiente y competitiva	102
● Construcción civil: efecto multiplicador, empleo y eslabonamientos	106
- Políticas anticíclicas, desarrollo empresarial e inversiones públicas	107
- Construcción de viviendas	108
- Generación de empleo y encadenamientos	109
<b>Capítulo 4: Integración, equidad y justicia social</b>	<b>111</b>
● Introducción	113
● Articulación entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil	116
● Transición demográfica y políticas sociales	117
● Provisión de servicios sociales básicos	118
● Educación	119
- Formación y capacitación de maestros	122
- Educación, ciencia y tecnología	123
- Mejores métodos y contenido de la enseñanza	123
- Descentralización y diferenciación en la educación pública	123
- Reforma de la estructura del sistema educativo	124
- Atención integral a la infancia	125
- Educación superior y la formación para el desarrollo	126
● Salud, nutrición y saneamiento	127

---

- Seguridad alimentaria, nutrición y salud	128
- Hacia una política nacional de salud	129
- Ampliación de la cobertura y papel del Estado en los servicios de salud	129
- Hacia un sistema de salud pluralista, equitativo y eficiente	131
- Saneamiento y agua potable	131
● Vivienda	132
- Fortalecimiento del marco legal y derechos de propiedad	133
- Financiamiento y crédito hipotecario	133
- Subsidios y servicios de infraestructura	134
● Lucha contra la pobreza	134
● Focalización de esfuerzos y eliminación de la pobreza endémica	136
● Lecciones en la lucha contra la pobreza	137
● Fortalecimiento del marco institucional	138
● Promoción del desarrollo local y regional	138
● Generación de empleo y ampliación del acceso a los bienes y servicios	138
● Generación de empleo en los sectores productivos formales	142
● Mejoras en la calidad del empleo informal y autogenerado	143
● Innovaciones en la generación de empleo y en el acceso a los bienes y servicios	143
<b>Capítulo 5: <i>Gestión del medio ambiente, recursos naturales, ciencia y tecnología</i></b>	<b>149</b>
● Introducción	151
● Medio ambiente y desarrollo: enfoques, sustentabilidad y políticas	152
● Enfoques para la gestión ambiental	152
● El concepto de desarrollo sustentable	154
● Políticas ambientales explícitas, implícitas y resultantes	155
● Recursos naturales: potencial, uso y conservación	156
● El valor de la biodiversidad y de los servicios ambientales	158
● Recursos forestales	162
● Recursos pesqueros	164
● Los suelos como recurso natural	167
● El agua como recurso natural	168
● Recursos minerales	170
● Recursos energéticos	172
● Reducción de la contaminación ambiental	175
● Residuos sólidos	176
● Contaminación del aire	176
● Contaminación del agua	178
● Diseño y ejecución de políticas ambientales	179
● Desarrollo institucional	180
● De la regulación y el control a los incentivos de mercado	181

# Índice

---

● Sistemas de información, investigación y asistencia técnica	182
● Participación ciudadana	184
● Investigación científica e innovación tecnológica	185
● La sociedad del conocimiento y los paradigmas tecnoeconómicos	185
● Desarrollo de la ciencia y la tecnología en el Perú	188
● Un plan de emergencia	189
● Los sistemas de innovación tecnológica	191
● Pluralismo tecnológico y conocimiento tradicional	193
<b>Capítulo 6: <i>Ocupación del territorio e infraestructura física</i></b>	<b>197</b>
● Introducción	199
● Ordenamiento territorial	199
● Diversidad ambiental y clasificaciones del territorio	200
● Conflictos en el uso del espacio	204
● Cuencas hidrográficas y ordenamiento territorial	205
● Consolidación y articulación de los espacios económicos regionales	205
● El planeamiento de los procesos de urbanización y desarrollo rural	208
● Las ciudades como motores de desarrollo	210
● Desarrollo de las zonas rurales	212
● Sistemas de información geográfica	212
● Construcción y mantenimiento de la infraestructura física	214
● Transporte terrestre	214
● Infraestructura portuaria	217
● Aeropuertos y aviación comercial	218
● Transmisión y distribución de energía	218
● Desarrollo de las telecomunicaciones	219
<b>TERCERA PARTE: Reformas institucionales, identidad y cultura</b>	
<b>Capítulo 7: <i>Reformas institucionales y gobernabilidad democrática</i></b>	<b>225</b>
● Introducción	227
● Utopías y gobernabilidad	227
- Más allá de las cuatro utopías	228
- El imperativo de la gobernabilidad democrática	228
● La reforma del Estado	229
● El papel del Estado: en búsqueda de un consenso	230
- Las funciones generales y el tamaño del Estado	230

---

- Las reformas del Estado en el Perú	232
- Principales problemas del Estado al iniciarse el siglo 21	234
● Reforma del Poder Ejecutivo	238
- Nueva estructura orgánica del Poder Ejecutivo	238
- Reordenamiento de los ministerios y entidades afines	239
- Una nueva relación entre el presidente, el primer ministro, los ministros y los secretarios de Estado	240
- Niveles de responsabilidad en la gestión pública	241
- Recursos humanos para la gestión pública	241
- Gerentes públicos	241
- Asesores de la gestión pública superior	242
- Especialistas en temas específicos de la administración pública	242
- Reducción de personal y reconversión laboral	242
- Asignación de recursos y gestión del gasto público	243
- Gestión presupuestal, evaluación y control del gasto	243
- Sistemas de regulación en el Poder Ejecutivo	244
- Regulación de monopolios naturales	244
- Regulación del uso de los recursos naturales	245
- Regulación de las instituciones financieras	245
- Regulación de la competencia y protección de la propiedad intelectual	245
● Reforma del Poder Judicial	245
- Autonomía y autogobierno	246
- Prestación del servicio judicial	247
- Códigos procesales	247
- Jueces de paz, justicia comunal, arbitraje y conciliación	247
- Selección, nombramiento y promoción de magistrados	248
- Hacia una reforma judicial auténtica	249
● Reforma del Poder Legislativo	249
- Restaurar la bicameralidad	249
- Cámara de senadores	249
- Cámara de diputados	249
- Fortalecimiento del fuero parlamentario	250
● Reforma del sistema electoral	250
- Elección presidencial	251
- Partidos y movimientos políticos	251
- Fundación y desaparición de partidos y movimientos	251
- Normas para el funcionamiento interno	252
- Financiamiento de los partidos	252
- Campañas electorales	252
- Organismos y procesos electorales	253
● Desconcentración, descentralización y regionalización	253
- Prioridades para la descentralización	254

# Índice

---

- Opciones para la regionalización	255
- Descentralización de los poderes legislativo y judicial	256
● Reforma del sector privado	256
● Las empresas privadas	257
- La gran empresa	258
- La mediana empresa	258
- La pequeña y microempresa	260
● Reforma de las organizaciones de la sociedad civil	261
● La sociedad civil	261
- Una sociedad civil plural	262
- Las relaciones entre la sociedad civil y el Estado	265
- Las organizaciones de jóvenes y estudiantes	267
- Sociedad civil, poder y Estado: reforma de los partidos y movimientos políticos	268
● Reforma de las instituciones de seguridad	271
● Las instituciones de seguridad	272
- Civiles, militares y defensa nacional	272
- Justicia militar	273
- Actividades económicas de las fuerzas armadas	274
- Control de las zonas de emergencia	274
- Intervención en procesos electorales	274
- Papel de los servicios de inteligencia	274
- Seguridad ciudadana, Policía Nacional y sociedad civil	275
- Defensa Civil: tarea conjunta	277
- Seguridad personal y derechos humanos	278
<b>Capítulo 8: <i>Cultura, identidad y valores</i></b>	<b>281</b>
● Introducción	283
● Cambio de mentalidades e identidad nacional	283
● Una identidad en continuo despliegue	284
- Diversidad y heterogeneidad	287
- La historia y la identidad peruana	289
- Mitos y metáforas integradores	290
● Valores, democracia y estrategia de desarrollo	291
● Valores y líneas estratégicas	292
● Valores, reformas institucionales y democracia	293
- Lucha contra la corrupción	295
● La traba del autoritarismo	295
● Derechos humanos y cultura de paz	297
● Valores y globalización	299
● Actitudes, valores e identidad: papel de la educación, los medios masivos y la promoción cultural	299



---

● Educación, identidad y valores	300
● El Perú en simultáneo: valores, identidad y medios de comunicación	301
● Promoción de la creatividad, las artes y el deporte	302
<b>CUARTA PARTE: Apreciaciones finales</b>	
<b>Capítulo 9: <i>Los pasos siguientes: hacia la puesta en práctica de la estrategia</i></b>	<b>307</b>
● Introducción	309
● Estrategia de desarrollo y aceptación ciudadana	312
● Actitudes ciudadanas y políticas de desarrollo	314
- El largo ajuste de la economía	314
- Desigualdades legítimas e ilegítimas	315
- Ecología y computadoras	316
- Descentralización e integración a los mercados	317
● Democracia, instituciones e identidad	318
● La necesidad de un gran cambio y las condiciones para realizarlo	320
- ¿Más sacrificio?	321
- Prioridades y liderazgo para poner en práctica la estrategia	321
● Prioridades y secuencias	322
● Liderazgo, líderes y estrategia de desarrollo	324
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>327</b>
<b>ANEXOS</b>	
Descripción de Agenda: PERÚ	333
Participantes en las actividades de Agenda: PERÚ	335

# Índice

---

## GRÁFICOS

1.1	Crecimiento de la población y tendencias en el PBI por habitante	26
2.1	Los tres dominios del orden global fracturado	50
2.2	Deterioro a largo plazo de los precios de materias primas	54
2.3	Flujos netos de recursos externos (oficiales y privados) a los países en desarrollo 1980-1999	54
2.4	Flujos netos de recursos externos hacia el Perú, 1970-1997 (como porcentaje de la inversión bruta interna)	57
3.1	Inflación y devaluación (escala logarítmica)	71
3.2	Tipo de cambio real multilateral (1990=100)	71
3.3	Tasa de interés real activa en moneda nacional	73
3.4	Concentración de la recaudación tributaria en 1998	73
3.5	Balanza en cuenta corriente (como porcentaje de las exportaciones)	79
3.6	Evolución del índice de productividad del sector agrícola	85
3.7	Número de arribos internacionales, 1980-1999 (miles de personas)	94
3.8	Exploración y desarrollo petrolero: pozos perforados, 1980-1999	98
3.9	Balanza comercial de hidrocarburos, 1980-1998	98
3.10	Ratio producción manufacturera / producto bruto interno	102
3.11	Composición del valor agregado de la industria manufacturera	102
3.12	Tasas de crecimiento del PBI total y del PBI del sector construcción	106
4.1	Población por debajo de las líneas de pobreza y pobreza extrema	113
4.2	Población con al menos una necesidad básica insatisfecha	114
4.3	Desigualdades de ingreso entre el decil superior e inferior de la población	114
4.4	Tasa anual de crecimiento de la población 1900-2020	118
4.5	Niveles de ingreso por quintiles y niveles de educación alcanzados por la población de 15 años y más en 1997	120
4.6	Aumento anual de la población entre 16 y 64 años (1998-2010)	139
4.7	Porcentaje de la población entre 15 y 64 años (1970-2010)	139
4.8	PEA según censos nacionales, 1940-1993 (miles)	141
4.9	Puestos de trabajo generados por cada 100,000 dólares invertidos en activo fijo, según ramas de actividad económica, 1993	142
5.1	Los centros de Vavilov	159
5.2	Comparación entre el potencial estimado de pesca y los volúmenes promedio de captura por zonas pesqueras 1990 – 1994 (millones de toneladas métricas)	165
5.3	Desembarque de pescado 1950 – 1997 (toneladas métricas)	166
6.1	Relieve del territorio (cortes transversales)	201
6.2	Regiones naturales del Perú (según Javier Pulgar Vidal)	203
6.3	Principales centros urbanos (población)	209

6.4	Corredores multimodales	216
6.5	Índice de penetración telefónica en América Latina (1997)	220
7.1	Tamaño promedio del distrito electoral en América Latina (Representantes en el Congreso por distrito electoral)	237
7.2	Propuesta de organigrama del Poder Ejecutivo	240
8.1	Mapas lingüísticos del Perú	288

## RECUADROS

1.1	Humanismo y desarrollo	29
1.2	Los futuros del pasado	30
1.3	La idea del Proyecto Nacional	32
1.4	Una visión del Perú	33
1.5	Estudios del futuro y planeamiento estratégico	37
2.1	El desafío social de la globalización financiera	46
2.2	Globalización y pesimismo	47
2.3	Los dominios del orden global fracturado	49
2.4	Procesos de negociación comercial en marcha	56
2.5	La Alianza Global para Vacunas e Inmunizaciones (GAVI)	58
2.6	El Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kyoto	60
2.7	Una noción de política internacional	62
2.8	Imagen internacional y visión del Perú	63
3.1	Complejos productivos en torno a los recursos naturales	70
3.2	Cincuenta años de marchas y contramarchas	72
3.3	La deuda externa del Perú	75
3.4	La asignación de recursos financieros en el sector público	78
3.5	El impacto de la estabilización macroeconómica en los hogares rurales	84
3.6	El turismo y la generación de empleo	96
3.7	Los <i>clusters</i> y los eslabonamientos en el desarrollo industrial	105
4.1	Dimensiones de la exclusión y políticas sociales	114
4.2	Limitaciones de la acción estatal en el diseño y ejecución de la política social	116
4.3	El proceso de transición demográfica y las políticas sociales	117
4.4	La previsión social	119
4.5	Tendencias actuales en la educación pública	122
4.6	La propuesta del Foro Educativo	125
4.7	El potencial de los <i>wawa wasi</i>	126
4.8	Financiamiento para la educación superior	127
4.9	La seguridad social y los servicios de salud	130

# Índice

---

4.10 Mivivienda	134
4.11 La pobreza en el Perú: definiciones, características y evolución reciente	135
4.12 Dimensiones de la exclusión, tipos de pobreza y generaciones futuras	136
4.13 Una experiencia valiosa: FONCODES 1995-1998	137
4.14 Empleo y expectativas generacionales	140
4.15 El empleo en el Perú de los noventa	141
4.16 Provisión de servicios sociales para generar empleo, con alta tecnología y a bajo costo	144
4.17 Maneras sustentables de ganarse la vida y generación local de empleo	145
4.18 Capital social y dineros sociales complementarios (DISC)	146
5.1 El desarrollo sustentable	155
5.2 Los servicios ambientales	158
5.3 La fotosíntesis en el bosque tropical	160
5.4 El Instituto Nacional de Biodiversidad de Costa Rica	161
5.5 Camisea y el Consorcio Shell/Mobil	174
5.6 Estudios de impacto ambiental y programas de adecuación y manejo ambiental	175
5.7 La norma ISO 14001 y la gestión ambiental	177
5.8 El Marco Estructural para la Gestión Ambiental (MEGA)	180
5.9 Los instrumentos impositivos	182
5.10 Los instrumentos no impositivos	183
5.11 Instrumentos de política ambiental	184
5.12 Los cambios de paradigma tecnoeconómico	187
5.13 Un fondo de apoyo a la investigación científica y tecnológica	190
5.14 Políticas públicas para fomentar la innovación tecnológica	192
6.1 El control de pisos ecológicos en el Perú prehispánico	199
6.2 Comisión nacional de ordenamiento territorial	200
6.3 Las regiones naturales del Perú	202
6.4 Zonas agroecológicas y manejo productivo de los Andes	204
6.5 Explotación de hidrocarburos y protección ambiental	204
6.6 El manejo de cuencas hidrográficas	205
6.7 Experiencias recientes de planeamiento regional	206
6.8 Bonos y fondos municipales	211
6.9 Planeamiento urbano en la transición al siglo 21	212
6.10 Migraciones internas y desequilibrios en la ocupación del espacio	213
6.11 Estado, sector privado y concesiones	215
6.12 El potencial de las nuevas tecnologías de la comunicación	220
7.1 Diferentes concepciones del Estado	230
7.2 La reforma del Poder Judicial y el Ministerio Público en el decenio de los noventa	236
7.3 Sistemas alternativos de solución de conflictos	248
7.4 Responsabilidad social de las empresas	259
7.5 El Estado y la información para las organizaciones de la sociedad civil: el caso de Argentina	266

---

7.6	Situación jurídica de las asociaciones civiles sin fines de lucro	267
7.7	La experiencia de Agenda: PERÚ con el apoyo a las organizaciones juveniles	269
7.8	El partido red: hacia una nueva forma de organización política	270
7.9	Evolución de la doctrina de seguridad nacional	273
7.10	Problemas que limitan la capacidad de la Policía Nacional	275
7.11	Programas de lucha contra las drogas	276
7.12	Seguridad pública y prevención: el programa DESEPAZ en Colombia	278
7.13	Estrategia internacional para reducir los desastres y su impacto	279
8.1	Cambio de hábitos y valores: una perspectiva del tiempo de la Independencia	283
8.2	Diversidad y creatividad: la perspectiva de José María Arguedas	284
8.3	La ruptura original	285
8.4	Clase media: valores, identidad y ciudadanía	286
8.5	La exclusión de género: machismo, presencia social y ausencia política	286
8.6	La visión del mundo del campesino de los Andes	290
8.7	La pertinencia de los valores andinos	291
8.8	A la reelección dile no	297
8.9	Las comisiones de la verdad y reconciliación	298
8.10	El contenido de la educación ciudadana	301
9.1	El enfoque metodológico de Agenda: PERÚ	311
9.2	Algunas conclusiones de los estudios de opinión realizados por Agenda: PERÚ	313
9.3	Percepción de la propia imagen y autoestima de los peruanos	320
9.4	Elementos del programa para la democratización propuesto por la Comisión de la OEA	322
9.5	Los que han frustrado la promesa de la vida peruana	324

## CUADROS

2.1	Principales dimensiones del orden global fracturado	44
2.2	Dimensiones del orden global fracturado e iniciativas para la inserción internacional	52
2.3	Principales productos de exportación 1965 y 1997 (millones US\$ y porcentaje de las exportaciones totales)	55
3.1	Principales indicadores del sector agropecuario 1970-1995	83
3.2	Importancia general de la minería en el Perú (1998)	89
3.3	Generación total de energía eléctrica (en GWh)	100
3.4	Capacidad existente y oportunidades de inversión en las industrias que abastecen a la minería peruana	104
4.1	El enfoque convencional y los cambios en proceso en las políticas sociales latinoamericanas	115
4.2	Alumnos y docentes en el sistema educativo	121
4.3	Niveles de educación alcanzados por la población adulta (1940-1997)	121

# Índice

---

4.4	Indicadores de disponibilidad de servicios de salud	128
4.5	Características y servicios de las viviendas (1997)	132
5.1	Enfoques acerca de las relaciones entre medio ambiente y desarrollo	152
5.2	Áreas naturales protegidas por el Estado	160
5.3	Principales ecosistemas forestales	162
5.4	Utilización de insumos agrícolas	167
5.5	Producción y reservas de los principales metales, 1997 (miles de toneladas métricas de contenido fino)	171
5.6	Reservas y producción de energía, 1998 (millones de toneladas equivalentes de petróleo, TEP)	173
5.7	Reservas de hidrocarburos (1997)	173
5.8	Políticas ambientales en el Perú a fines del siglo 20	181
7.1	Principales problemas actuales del Poder Ejecutivo	235
7.2	Descentralización, desconcentración y tipo de gestión pública	255
7.3	Criterios para establecer la secuencia de la descentralización y desconcentración. Ejemplos ilustrativos	255
7.4	Generación de empleo y tamaño de empleo	257
8.1	Valores que apoyan la estrategia de desarrollo y la reconstitución del tejido social peruano	293
9.1	Percepción de la ciudadanía sobre la situación económica	314
9.2	Programas sociales y población beneficiaria	316
9.3	Acceso a computadoras en el ámbito nacional	317
9.4	Significado de la descentralización para las personas (por región y zona)	318

# Prefacio

---

*El informe final del programa Agenda: PERÚ que ponemos a disposición del público da cuenta de los más importantes temas que surgieron desde el inicio de nuestras actividades en enero de 1993 y de las principales conclusiones a que hemos llegado. Las tareas que se han desarrollado durante el programa han consistido en investigaciones bibliográficas y de campo, consultas con expertos y ciudadanos en general, y publicación y diseminación de los resultados parciales.*

*En una primera etapa se realizó un diagnóstico de los principales problemas de desarrollo que enfrenta nuestro país y de las dificultades que debemos superar para gobernarnos bien en democracia. De ello dan cuenta las tres ediciones de nuestra primera publicación, Democracia y buen gobierno.*

*La segunda etapa del programa Agenda: PERÚ se inició en 1996 y fue resultado de la primera. Tres grandes ejes temáticos definían la preocupación ciudadana en todos los niveles consultados: la gobernabilidad democrática, las estrategias de desarrollo y las reformas institucionales, y sobre ellos se centraron nuestros esfuerzos. La actualización del diagnóstico, los ajustes introducidos en los trabajos iniciales y la calibración de los mismos a la luz de las nuevas situaciones que se dieron en el escenario nacional e internacional constituyeron los fundamentos de esta segunda etapa del programa. Su objetivo central fue articular una visión compartida de futuro, y un conjunto de propuestas que permitan a nuestro país avanzar hacia la prosperidad y el bienestar para todos durante los dos primeros decenios del siglo 21.*

*Agenda: PERÚ se propuso, desde el comienzo, actuar como polea de transmisión entre los expertos y los ciudadanos en general. El trabajo realizado ha servido para transmitir la información obtenida a través del diálogo y las consultas, en un clima abierto a la crítica y a la búsqueda de consensos operativos. La metodología empleada es consecuente con la visión democrática y participativa que está en la base misma del programa. En tal sentido, el trabajo discursó por una doble vía. Por un lado, los resultados de las consultas y discusiones con expertos han sido permanentemente contrastados con las opiniones vertidas por diversos grupos de ciudadanos en talleres, seminarios, grupos de enfoque, encuestas de opinión y en presentaciones de los miembros del equipo de Agenda: PERÚ. Por otro, estas opiniones fueron llevadas a las consultas con expertos, lo que enriqueció la gama de temas y puntos de vista que tomaron en cuenta en sus deliberaciones. El proceso ha permitido que el trabajo estuviera abierto a constantes verificaciones y rectificaciones. De ese modo se ha podido completar el diseño de una estrategia de desarrollo que incorpora no sólo las políticas a lo largo de las líneas estratégicas, sino también las reformas institucionales que hacen posible la gobernabilidad democrática y el cambio de mentalidades necesario para reafirmar nuestro sentido de identidad.*

*Para dar cuenta de la labor realizada y de los resultados hemos utilizado una metáfora textil. Nuestro país debe reconstruir su tejido social, económico y cultural. El inmenso y multifacético tejido peruano requiere de un telar que se ubica en el bastidor de nuestras fronteras. Pero el ámbito nacional se abre a los intercambios con el exterior propios de nues-*

*tro tiempo. Las hebras que conforman el tejido proyectan al mundo nuestra contextura por una diversidad de vías y canales; al mismo tiempo, se incorporan a nuestro tejido hebras que provienen del resto del mundo y que tienen un impacto significativo en su textura.*

*En el telar se entrecruzan las hebras de la trama con las de la urdimbre. Las líneas estratégicas propuestas –transformación productiva y competitividad; integración, equidad y justicia social; gestión del medio ambiente, ciencia y tecnología; y ocupación del territorio e infraestructura física– conforman las hebras de la trama. Las reformas institucionales –que abarcan al Estado, al sector privado, a las organizaciones de la sociedad civil y a las instituciones de seguridad– configuran las hebras de la urdimbre. Los rasgos de nuestra identidad, los valores democráticos y la conciencia ciudadana proporcionan los hilos, el entramado que une las hebras, los colores y la imagen que mostraría el tejido reconstituido.*

*El texto que presentamos es también un pretexto. Es decir, es tanto un texto previo al diálogo cuanto un motivo para conversar. Las palabras texto y textil tienen un profundo parentesco. Las urgencias del momento presente hacen que este informe con el que cerramos el programa Agenda: PERÚ se constituya en una invitación a participar, cada quien desde su lugar de acción, en la enorme, compleja y hermosa tarea de reconstituir el tejido de nuestra nación.*

*Lima, noviembre del 2000*

**Francisco Sagasti y Max Hernández**  
*Codirectores de Agenda: PERÚ*



# Nota del coordinador de la edición

---

El presente informe es el producto final del trabajo sobre gobernabilidad democrática, reformas institucionales y estrategias de desarrollo, que se inició en el marco del programa Agenda: PERÚ en enero de 1993 y culminó a fines del 2000. Además, incorpora los resultados de algunos estudios realizados entre 1993 y 1995 como parte del programa sobre gobernabilidad de GRADE.

La redacción de este informe final ha tomado más de un año y exigió un considerable esfuerzo de síntesis. El punto de partida fue un gran número de documentos de trabajo, algunos de los cuales se publicaron posteriormente como libros, así como las notas tomadas en los más de 100 eventos organizados por el equipo de Agenda: PERÚ. En todos estos eventos se recibieron insumos, ideas y planteamientos que han sido incorporados en el informe final, y en muchos casos los participantes nos entregaron comentarios y sugerencias por escrito. El anexo presenta una lista de las personas que generosamente dieron su tiempo para participar en los eventos organizados por Agenda: PERÚ.

Más de 40 personas han contribuido, en mayor o menor grado, con textos que se incorporaron en las diferentes versiones de este informe. A riesgo de no mencionar a todos ellos, quisiera señalar que el primer capítulo (“El punto de partida”) se basa principalmente en contribuciones de Max Hernández, Cristóbal Aljovín y Gonzalo Alcalde, mientras que el segundo capítulo (“El Perú en el contexto internacional”) se basa en trabajos realizados por Francisco Sagasti, Gonzalo Alcalde, Giselle Velarde y Eliana Chrem. El tercer capítulo (“Transformación productiva y competitividad”) se hizo sobre la base de un documento de trabajo preparado por Carlos Paredes, que recibió las contribuciones de Julio Guzmán, Álvaro Quijandría y Silvia Charpentier, así como de una serie de informes sectoriales que fueron preparados inicialmente por Valery Fry, actualizados y ampliados por Guillermo Felices, y complementados por Ricardo Fort, Fernando Prada y Álvaro Espinoza. El cuarto capítulo (“Equidad, integración y justicia social”) incorpora colaboraciones de Javier Iguíñiz, Jürgen Schuldt, Alejandro Afuso, Cecilia Olaechea y Carla Saenz, y el resultado de estudios realizados por Gonzalo Alcalde y Francisco Sagasti. El quinto capítulo (“Gestión del medio ambiente, recursos naturales, ciencia y tecnología”) incorpora material preparado por Silvia Charpentier, Jessica Hidalgo y Alberto Pascó Font, así como contribuciones de Juana Kuramoto, Úrsula Casabonne y Jorge Chávez Granadino. Por su parte, el sexto capítulo (“Ocupación del territorio e infraestructura física”) fue preparado en base a trabajos realizados por Jorge Chávez Granadino, Úrsula Casabonne y Fernando Prada.

El sétimo y más extenso capítulo (“Reformas institucionales y gobernabilidad democrática”) se basa principalmente en una serie de estudios realizados a lo largo de varios años, y en particular en el primer informe de Agenda: PERÚ, *Democracia y buen gobierno*, preparado por Francisco Sagasti, Pepi Patrón, Max Hernández y Nicolás Lynch. Otras fuentes sumamente importantes fueron los estudios sobre reforma del Estado, que contaron con las contribuciones de Antonio Gonzales Norris, Augusto Álvarez Rodrich, Claudio Herzka, Jaime Johnson, Elena Conterno, Verónica Zavala, Luis Pásara, Francisco Eguiguren Praeli, Fernando Tuesta Soldevilla, Marlene Castillo, Fernando Gubbins, Nicolás Lynch, Francisco Sagasti y en particular de Gustavo Guerra-García. Fernando Prada y Úrsula Casabonne ayudaron a complementar el material para la redacción de este capítulo.

El capítulo 8 (“Cultura, identidad y valores”) se preparó sobre la base de los trabajos de Max Hernández y Cristóbal Aljovín, y en él contribuyeron Pepi Patrón, Dana Cáceres, Luz María Garrido-Lecca y Fernando Prada. El último capítulo (“Los pasos siguientes: hacia la puesta en práctica de la estrategia”) se basa en un documento de trabajo preparado por Manuel Córdova, en informes de IMASEN y en contribuciones de Max Hernández.

En forma adicional, muchas personas que participaron en los eventos organizados por Agenda: PERÚ contribuyeron con notas y textos, que luego fueron revisados e integrados en los capítulos correspondientes. A lo largo de la preparación de este informe se contó con la colaboración de Gonzalo Alcalde, Carla Saenz, Fernando Prada, Úrsula Casabonne, Eliana Chrem y Fernando Hesse, quienes actuaron como asistentes y colaboradores del coordinador de la edición. Por su parte, Fernando Cortez y Roberto Elguera se hicieron cargo de la organización y cuidado de los documentos de trabajo y del material estadístico.

Sara Mateos se hizo cargo de la difícil labor de editar la versión final del presente informe, y la publicación estuvo a cargo de Óscar Fernández y de Mario Popuche de APOYO Comunicaciones. Lidiette Brenes prestó asesoría editorial en las primeras versiones del informe.

El equipo de apoyo administrativo estuvo constituido, en diferentes momentos, por María Inés Bello, Patricia Alcócer, Dana Pulache y Paola Fuster. Además, se contó con el apoyo puntual de Rosa Vigil y Francly Vega, y con la ayuda de Héctor Monteverde para los asuntos financieros y de Ricardo Yori para los aspectos legales. Luis Huertas prestó una ayuda logística invaluable, sin la cual nuestra labor hubiera sido mucho más difícil.

Debido a que el presente informe abarca un gran número de contribuciones de distintas personas, no fue posible preparar una bibliografía exhaustiva de todas las fuentes consultadas y empleadas. Por esta razón, la bibliografía incluye sólo el material de base preparado para Agenda: PERÚ y prácticamente todas las referencias se incluyen en los cuadros y recuadros.

Como puede esperarse en un documento de esta naturaleza, el lector podrá apreciar diferencias en el estilo y la forma en que están redactados los diversos capítulos. En algunos casos esto se debe a que fueron escritos en diferentes momentos a lo largo de un año, pero en gran medida esto es producto de la necesidad de integrar material producido por la gran cantidad de colaboradores. Las decisiones sobre la información que debía incluirse en el texto fueron tomadas principalmente por el coordinador de la edición, en estrecha consulta con otros miembros del equipo de Agenda: PERÚ.

Sólo me queda agradecer a todas las personas que generosamente nos dieron su tiempo en los eventos organizados por Agenda: PERÚ, así como al equipo de trabajo, los consultores y los colaboradores que hicieron posible la preparación del presente informe. Agradecemos también a las instituciones, empresas y personas que apoyaron financieramente nuestro trabajo. Ellas se mencionan al final del presente informe.

*Lima, noviembre del 2000*

**Francisco Sagasti**  
*Coordinador de la edición y  
codirector de Agenda: PERÚ.*

Primera parte

# INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO



## *CAPÍTULO 1*

# EL PUNTO DE PARTIDA

*La promesa de la vida peruana atañe a la juventud para que la reviva, a los hombres de estudio en sus distintos campos para que la conviertan en plan, a la opinión pública en su sector consciente para que la convierta en propósito.*

*Jorge Basadre*

---



## CRISIS Y PROMESA EN LA VIDA PERUANA

“La Independencia fue hecha con una inmensa promesa de vida próspera, sana, fuerte y feliz. Y lo tremendo es que aquí esa promesa no ha sido cumplida del todo en ciento veinte años”, escribió Jorge Basadre hace más de cinco decenios. A la sentencia de Basadre se puede añadir que a lo largo de nuestra historia hemos desperdiciado varias oportunidades de avanzar hacia la prosperidad y el bienestar para todos. En el umbral de un nuevo siglo y un nuevo milenio, a veinte años del bicentenario de la Independencia, seguimos sin honrar “la promesa de la vida peruana”.

En diversos momentos durante el último medio siglo la situación internacional ha sido favorable para la economía peruana, tanto en lo referente a flujos de inversión extranjera como a las exportaciones de materias primas (azúcar, cobre, plata, plomo, zinc, harina de pescado, petróleo, oro). Hemos tenido períodos de crecimiento económico significativo. Además, en varias ocasiones tuvimos gobiernos democráticos que contaron inicialmente con legitimidad y gran apoyo popular. De haber aprovechado estas oportunidades, tendríamos ahora menos pobreza y desempleo, instituciones democráticas capaces de garantizar el buen gobierno y una economía eficiente y competitiva.

La lista de las oportunidades perdidas incluye, entre muchas otras, la reforma agraria que no se realizó de manera gradual y ordenada a principios de los sesenta –período en el que se hubiera podido eliminar el latifundio sin incurrir en enormes costos económicos y sociales. Asimismo, pese a que el Consejo Nacional de Investigación se creó a fines de aquella misma década, durante los últimos 40 años no hemos invertido de manera sostenida en el desarrollo de una capacidad científica y tecnológica. En esta lista también figura la crisis pesquera a principios de los setenta, consecuencia de la excesiva explotación de la anchoveta y de la incapacidad de anticipar el impacto del fenómeno de El Niño.

Desde una perspectiva política, perdimos otra oportunidad a partir de 1985, cuando el gobierno de Alan García, que se inició con una gran popularidad y en un entorno externo favorable, no fue capaz de detener el terrorismo y adoptó políticas que llevaron al caos económico. Algo similar sucedió a partir de 1995, cuando el presidente Alberto Fujimori, reelegido con un alto porcentaje de la votación y en una situación económica muy propicia, concentró esfuerzos en lograr una segunda reelección presidencial –en vez de buscar un acuerdo nacional en torno a una estrategia de desarrollo y de consolidar las instituciones que garantizarían su ejecución y sostenibilidad.

Una de las consecuencias de este medio siglo de oportunidades perdidas se observa claramente en el gráfico 1.1. El producto bruto interno (PBI) por habitante aumentó hasta un punto máximo en 1975 para luego exhibir una tendencia declinante con altibajos durante los últimos 25 años. Esta reducción en el nivel de prosperidad es resultado de no haber tomado las medidas apropiadas a partir de 1950 y de no haber sabido enfrentar los desafíos del contexto externo y las dificultades internas en el último cuarto de siglo. Como consecuencia, el 55% de los peruanos que nació después de 1975 ha visto sólo una tendencia decreciente en su nivel de bienestar.

¿Por qué perdimos estas oportunidades? ¿Por qué no se ha cumplido la promesa de la vida peruana? Las razones tienen raíces viejas y profundas, pues se remontan a varios siglos. La conquista española del Imperio Incaico constituyó la traumática fundación del Perú y estableció una brecha social persistente entre vencedores y vencidos. A lo largo de tres siglos de vida colonial tuvimos un orden social, económico y político derivado de aquella ruptura original. Durante más de 175 años de vida republicana se pusieron de manifiesto las enormes dificultades que ha enfrentado el Perú para constituirse en una nación integrada social, económica, política y culturalmente. No hemos podido aún transformar la difícil realidad de nuestro país, lograr una vida mejor para todos los

peruanos y adaptarnos a un contexto internacional cada vez más turbulento.

El ritmo de los cambios en el Perú se aceleró en los últimos decenios, durante los cuales la sociedad experimentó profundas transformaciones. Diversas crisis, cada una de las cuales se inició en diferentes momentos de nuestra historia, convergieron en una crisis múltiple de proporciones cataclísmicas. Ésta se concretó durante los años ochenta y principios de los noventa, y tuvo a la violencia terrorista, la hiperinflación y el quiebre de las instituciones democráticas como sus manifestaciones más perniciosas. El antiguo orden social colapsó sin que se haya encontrado aún un orden más justo que lo reemplace. Los esquemas mentales heredados de la Colonia

y la República perdieron vigencia, y las interpretaciones tradicionales de la realidad nacional perdieron credibilidad. La crisis económica y la violencia política generaron angustia y miedo en toda la población, y actuaron como poderosos disolventes que llevaron a la desintegración social y al descalabro de las instituciones.

Con acciones decididas por parte del gobierno y enormes sacrificios de la población, sobre todo de los más pobres, a principios de los noventa se logró estabilizar la economía y derrotar a la subversión. Sin embargo, estos avances no significaron un gran salto hacia adelante. Desapareció la inflación, pero el crecimiento económico (inestable y sesgado) no se tradujo en mejoras significativas en los niveles de vida de la mayoría de los peruanos. Se eliminó el terrorismo, pero la criminalidad fue en aumento y no logramos instaurar la paz social. Diez años de sacrificios, durante los cuales la mitad de la población ha estado por debajo de la línea de pobreza y casi dos tercios de los trabajadores han permanecido desempleados o subempleados, han generado una sensación de desaliento e impotencia, de frustración y resignación, y nos han hecho dudar de que nuestra situación pueda mejorar.

Además de estas múltiples crisis, otros factores explican la promesa incumplida. Entre ellos destaca la tendencia a empezar de cero en cada gobierno, a “refundar el país” o “cambiar la historia” periódicamente, lo que impide reconocer los logros de otros y acumular experiencias. Asimismo, la tentación autoritaria ha llevado frecuentemente a quienes ejercen el poder a erigirse en “salvadores de la patria”, apoyándose en la frustración de muchos peruanos dispuestos a hipotecar —una vez tras otra— sus esperanzas de una vida mejor en la figura de un caudillo autoritario.

Esta situación polariza la vida política, fomenta la intolerancia y restringe la posibilidad de lograr acuerdos y de trabajar en conjunto, lo que hace muy difícil construir instituciones democráticas que garanticen el buen gobierno y den continuidad a las políticas de desarrollo. Con inusitada dureza, el maestro Jorge Basadre se refirió a la “deserción de las elites” para hablar de la histórica incapacidad de los dirigentes políticos de conducir por buen camino el destino de nuestro país.

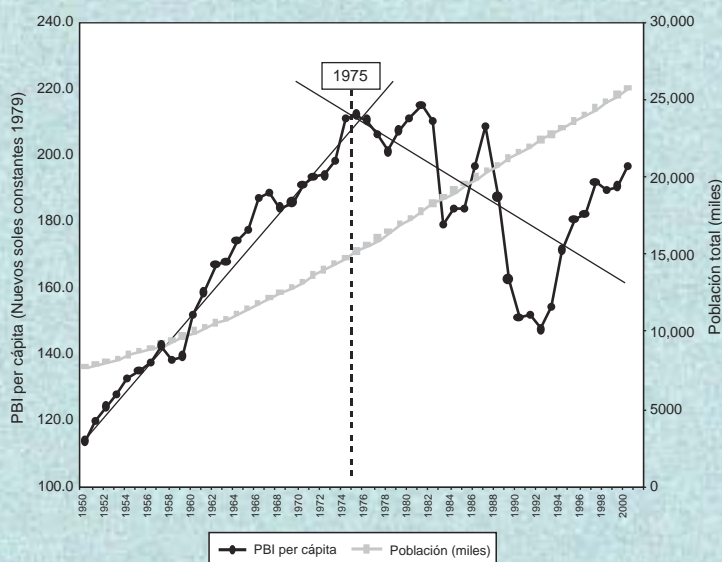
Pero a lo largo de la historia también hemos sido testigos de la terca apuesta por el futuro que caracteriza a los peruanos. Una notable capacidad de resistencia y fortaleza de carácter templadas en la adversidad, una persistente reafirmación de la esperanza en una vida mejor y una rebeldía que

GRÁFICO 1.1

### Crecimiento de la población y tendencias en el PBI por habitante

Durante los últimos cincuenta años, el PBI por habitante expresado en soles constantes muestra dos tendencias muy claras: entre 1950 y 1975 aumentó en forma sostenida, mientras que en el último cuarto de siglo experimentó grandes variaciones, pero con una tendencia continua hacia la baja. El telón de fondo es el crecimiento continuo de la población, de tal forma que los peruanos que nacieron a partir de 1975 —que representan alrededor del 55% de la población a fines del siglo 20— han vivido sólo un período de inestabilidad económica y de tendencia hacia una caída continua en su nivel de bienestar. En forma adicional, como consecuencia de la hiperinflación de fines de los ochenta, las cifras oficiales de PBI por habitante durante los últimos años registran niveles superiores a los que realmente se dieron, y un ajuste de estas cifras acentuaría la tendencia declinante del último cuarto de siglo.

PBI per cápita y población total (1950-2000)



Fuente: Compendio estadístico del INEI, 1998. Proyecciones 1999-2000, Instituto Peruano de Economía, elaboración propia de los datos.



aflora periódicamente para cuestionar el rumbo tomado son algunas de las manifestaciones de esta terca apuesta.

El trabajo que ha realizado Agenda: PERÚ en todo el país durante los últimos siete años ha permitido constatar la existencia de un fermento renovador, de una voluntad de cambio y de progreso, cuyas expresiones más notables han sido las protestas juveniles que se iniciaron espontáneamente a mediados de 1997 y los liderazgos regionales que han surgido en diversas partes de nuestro territorio.

Es posible apreciar esfuerzos para recomponer el tejido social, sobre todo en las organizaciones de base y en los gobiernos locales, y crear islas de eficiencia y representatividad en diversas instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil. Asimismo, existe un deseo ampliamente compartido de reafirmar la vigencia de las prácticas democráticas y de construir instituciones sólidas, lo que permitiría a los peruanos vivir en paz y armonía.

Diferentes interpretaciones compiten para explicar nuestra compleja realidad de fin de siglo y de milenio. En un extremo están quienes consideran que durante los noventa cambió la historia y que nos enrumbamos hacia un país moderno y desarrollado. En el otro, están quienes ven la situación peor que nunca y creen que nos dirigimos irremediablemente hacia el desastre. Una evaluación más ecuánime diría que hemos salido de la profunda crisis que destruyó las bases de nuestra economía, hizo colapsar al Estado y amenazó la seguridad de todos, pero que logramos una precaria estabilidad económica a un alto costo social, que las instituciones estatales están desarticuladas y carecen de legitimidad, y que las angustias de la pobreza y la inseguridad ciudadana han reemplazado al miedo a la violencia terrorista.

Estamos, una vez más, sólo en el punto de partida para lograr la prosperidad y el bienestar, y el persistente reclamo por una visión compartida de futuro para nuestro país sugiere que aún no sabemos qué dirección tomar. El diagnóstico de Agenda: PERÚ sobre los problemas de la gobernabilidad democrática y el desarrollo económico y social (*Democracia y buen gobierno*, tercera edición corregida y aumentada, Lima, Editorial Apoyo/Agenda: PERÚ, 1999) identificó la urgente necesidad de adoptar una perspectiva de futuro y diseñar una estrategia de desarrollo amplia y flexible, capaz de enmarcar las principales decisiones políticas que se deben tomar durante los próximos años y de articular un consenso nacional sobre lo que nuestro país puede y debe ser.

Respondiendo a esta inquietud, este informe presenta los resultados del esfuerzo realizado por Agenda: PERÚ para articular una visión estratégica y ponerla en práctica. Ha sido elaborado valiéndose de múltiples fuentes bibliográficas, contribuciones de numerosos estudiosos de la realidad nacional, y una serie de estudios realizados por el equipo de Agenda: PERÚ, que consultó a expertos y ciudadanos en diversas partes del territorio nacional (anexo) durante los últimos siete años.

## EVOLUCIÓN DE LA IDEA Y LA PRÁCTICA DEL DESARROLLO

Mientras la promesa de una vida próspera y feliz ha permanecido sin cumplirse en el Perú, las concepciones que orientaron los esfuerzos de los países pobres para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes han ido cambiando. La idea del progreso continuo de la humanidad –heredada de la Ilustración y del Positivismo– prevaleció hasta comienzos del siglo 20, pero después, la angustia y la desolación asociadas con la Primera Guerra Mundial, el fascismo, la Gran Depresión, la represión stalinista en la Unión Soviética, el Holocausto, la Segunda Guerra Mundial y el bombardeo atómico de Hiroshima y Nagasaki cuestionaron severamente la fe en el progreso humano.

Al terminar la Segunda Guerra Mundial, con la victoria de los Aliados, hubo de nuevo confianza en el futuro, renació el optimismo y recuperó vigencia la idea de que la condición humana puede mejorar mediante intervenciones premeditadas. Los nuevos instrumentos para manejar la economía, las nuevas técnicas para programar las inversiones e innovar la organización de la producción, y los avances científicos y tecnológicos de la Segunda Guerra Mundial, sustentaron esta renovada confianza en el potencial y la eficacia de las acciones humanas.

Una de las expresiones centrales de esta renovada fe en el progreso humano fue la idea de *desarrollo*, entendida como el proceso a través del cual sería posible alcanzar, en el transcurso de una generación, el nivel de vida que los países ricos de Occidente tardaron tres o cuatro generaciones en lograr, pero sin incurrir en los altos costos sociales que éstos tuvieron que pagar u ocasionaron a otros (esclavitud, colonialismo, explotación de trabajadores, mujeres y niños). Los éxitos económicos de los tres primeros decenios de la posguerra –entre 1950 y 1973 la economía mundial creció más rápidamente que en cualquier otro período de la historia– reforzaron la fe en la posibilidad del desarrollo, permitieron expandir la cooperación internacional y ayudaron a mejorar los niveles de vida en prácticamente todo el planeta.

Sin embargo, desde el primer momento la Guerra Fría convirtió a la idea de desarrollo en rehén de las rivalidades entre el Oeste y el Este, entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. Se ofrecieron dos caminos distintos para lograr la prosperidad: uno basado en la economía de mercado y la democracia liberal, y el otro cimentado en la economía de planificación centralizada y el sistema de partido político único. En los decenios siguientes cada uno de estos sistemas económicos y políticos buscó difundir sus logros, tratando de atraer a los países pobres –muchos de los cuales recién salían del colonialismo.

Las ideas sobre cómo promover el desarrollo fueron cambiando, sobre todo en Occidente, y el período de crisis económica generalizada que siguió a los años dorados de la posguerra –los años ochenta fueron la “década perdida” para América Latina y otras regiones– motivó una profunda revisión de los enfoques y estrategias para alcanzar el desarrollo. Como resultado, durante los últimos veinte años, la teoría y la práctica del desarrollo han puesto mayor énfasis en los aspectos institucionales y sociales, que incluyen la reducción de la pobreza, la eficiencia del Estado, la gobernabilidad democrática y la prevención y resolución de conflictos.

La caída del Muro de Berlín, el colapso económico y político de la Unión Soviética y el fracaso de las economías centralmente planificadas eliminaron uno de los dos grandes caminos que se ofrecían como alternativa a los países pobres. Al mismo tiempo, la desaparición de la vía socialista permitió apreciar con mayor claridad las diferencias que existen entre las diversas economías de mercado. Por ejemplo, la versión americana del capitalismo pone énfasis en la competencia individual y el rendimiento financiero a corto plazo en las empresas, y limita la gama de servicios sociales brindados por el Estado. En contraste, las versiones alemana y japonesa enfatizan el consenso y la acción colectiva, el desempeño empresarial a largo plazo, y contemplan una gama más amplia de intervenciones estatales en el suministro de bienes públicos.

Tomando como base los valores y actitudes culturales que rigen el comportamiento de las empresas y sus relaciones con el Estado, otros estudios han identificado siete distintas “culturas del capitalismo” –correspondientes a Inglaterra, Holanda, Suecia, Estados Unidos, Francia, Japón y Alemania– y algunas variantes asiáticas. A medida que la competencia económica se intensifica entre países y regiones claves en la economía global, cada uno plantea su versión específica de capitalismo como el modelo que otros deben seguir. Todo ello

pone en evidencia que existe una amplia gama de posibilidades para definir los papeles que deben jugar el Estado, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil en el marco general de una economía de mercado.

En la actualidad la idea de desarrollo se está replanteando en base a conceptos como los de “oportunidades vitales”, “capacidades” y “funcionamientos” que se refieren a las opciones que tienen las personas para elegir su estilo de vida y decidir su futuro. Estos conceptos, que tienen sus raíces en la ideología humanista (recuadro 1.1), sitúan a la persona en el centro de las preocupaciones por lograr la prosperidad y el bienestar, y aspiran a proveer a todos los seres humanos, tanto en la actualidad como en el futuro, de las mismas oportunidades para desarrollar sus potencialidades al máximo posible.

¿Cuál es el balance de medio siglo intentando promover el desarrollo en sus diversas manifestaciones? ¿Qué podemos aprender de la experiencia de otros para cumplir la promesa de la vida peruana? Los esfuerzos del último medio siglo por mejorar la condición humana en diversas partes del mundo no han sido un éxito clamoroso ni un fracaso total. Algunos pocos países han logrado los niveles de vida del mundo industrializado en una generación (particularmente en el Sudeste Asiático), y muchos indicadores sociales –esperanza de vida, nutrición, nivel de educación, entre otros– han mejorado significativamente en todas las regiones del mundo. Al mismo tiempo, durante los últimos dos decenios el número absoluto de pobres ha aumentado en casi todo el mundo, las desigualdades de ingreso y oportunidades se han acentuado, y el medio ambiente ha sufrido un marcado deterioro.

Tanto los éxitos como los fracasos proporcionan valiosas enseñanzas sobre cómo acelerar el crecimiento económico y mejorar las condiciones sociales. Quizás la más importante se refiere al papel clave que juegan las instituciones. Las instituciones comprenden patrones de comportamiento, relaciones sociales de larga duración, organizaciones y procedimientos operativos, reglas y regulaciones formales, y hábitos establecidos de interacción entre individuos y grupos de personas, todo lo cual estructura el tejido social, genera relaciones de confianza, permite articular compromisos compartidos y provee una base para la acción colectiva. La existencia de instituciones sólidas otorga estabilidad y permite anticipar resultados, condiciones necesarias para la efectividad de las acciones humanas y para el logro de objetivos individuales y grupales. También hemos aprendido, sobre todo a partir de la caída del Muro de Berlín,

que las instituciones flexibles, participativas, descentralizadas, pluralistas y capaces de considerar diversas opiniones y puntos de vista tienen más posibilidades de responder adecuadamente a las crecientes y cambiantes demandas del orden global fracturado que caracteriza a nuestro tiempo (capítulo 2).

En la dimensión política, las instituciones asociadas con la gobernabilidad democrática han demostrado ser las más efectivas para canalizar, procesar y responder a una amplia y variada gama de demandas sociales, principalmente a través de instituciones intermediarias que vinculan a los ciudadanos con los centros de poder político. Además, una democracia que funcione bien permite cambios ordenados en el ejercicio del poder mediante elecciones periódicas, y evita su excesiva concentración al establecer controles y contrapesos para el ejercicio de la autoridad y el poder político. Estas características han hecho de la gobernabilidad democrática una fuerza poderosa para mantener la paz y promover el desarrollo.

En la dimensión económica, las instituciones asociadas con los mercados y la competencia han demostrado ser las más efectivas para promover el crecimiento económico y mejorar el desempeño en muchos campos del quehacer humano. Sin embargo, las sociedades que son capaces de lograr un equilibrio entre las presiones competitivas, por un lado, y la solidaridad, por otro, tienen mayores posibilidades de mejorar los niveles de vida de toda la población y de evitar la exclusión de los más débiles y vulnerables.

Existe una fuerte interrelación entre la gobernabilidad democrática, el crecimiento económico, la reducción de las desigualdades extremas y la existencia de redes de compromisos cívicos y sociales. Estos elementos se combinan para reducir la probabilidad de que grupos o personas afectadas por la exclusión económica, social y política sientan que “no tienen nada que perder” y decidan recurrir a la violencia para cambiar su situación.

Al mismo tiempo, la mayor parte de los problemas y desafíos que enfrentan hoy los países en desarrollo –por ejemplo, evitar el deterioro ambiental, mantener la estabilidad económica, reducir la pobreza y prevenir los conflictos violentos– no tienen ya soluciones puramente locales o nacionales. Las mejoras en los niveles de vida y la creación de oportunidades para todos dependen en grado cada vez mayor de los intercambios de bienes, servicios, conocimientos e información a través de fronteras nacionales. Como resultado, las instituciones, organizaciones y empresas regionales, internacionales y

#### RECUADRO 1.1

### Humanismo y desarrollo

Desde los albores de la modernidad la mejora de la condición humana ha estado estrechamente ligada a la idea de progreso. Por esta razón, la ideología humanista es de fundamental importancia para avanzar hacia una concepción más amplia e integral del desarrollo. Asumir una postura humanista implica adoptar una actitud de profundo respeto por el hombre y la mujer, afirmando el valor intangible de la condición y la vida humana. Este respeto se basa en el reconocimiento de cada ser humano como un fin en sí mismo –nunca como un medio para otros fines–, y considera a todas y cada una de las personas integradas a un grupo social como igualmente valiosas e insustituibles.

El humanismo es mucho más que una simple actitud: es también un llamado al cambio, a transformar la sociedad para convertirla en una sociedad justa donde reine la igualdad y cada ser humano pueda ser visto como un fin en sí mismo. Es por esto que un desarrollo humanista implica necesariamente eliminar la pobreza, la ignorancia y cualquier otra fuente de desigualdad, y supone además una actitud de cooperación solidaria que permita contribuir a los fines de los demás para así lograr la plena realización de cada uno de los individuos que componen la sociedad.

Fuente: Francisco Miró-Quesada, “La ideología humanista”, en *Hombre, sociedad y política*, Lima, Ariel, 1991.

transnacionales están jugando ahora un papel clave en el proceso de desarrollo.

Desde el fin de la Guerra Fría hemos tomado conciencia de que durante la mayor parte del último medio siglo la cultura, la religión y las lealtades étnicas fueron dejadas de lado en la idea y la práctica del desarrollo. Sin embargo, más allá de las necesidades básicas de supervivencia, los hombres y las mujeres se guían por motivaciones éticas y morales. Los valores y los aspectos no materiales de las actividades humanas son fundamentales para la afirmación de la capacidad de acción individual y colectiva, para la creación y el funcionamiento de instituciones, y para el éxito o fracaso de los esfuerzos por alcanzar la prosperidad y el bienestar. Hemos aprendido también que las identidades culturales, las lealtades étnicas, las afiliaciones religiosas y los principios éticos pueden entrar en conflicto y socavar estos esfuerzos. Esto resalta la importancia de la tolerancia como condición para incorporar otros valores y consideraciones no materiales a la idea del desarrollo. La paradójica lección que se deriva de ello es que, para poder aceptar la diversidad de los sistemas de valores y perspectivas culturales, es esencial reconocer primero la primacía de ciertos valores universales –como la tolerancia, el respeto a las opiniones de los demás y la libertad de expresar puntos de vista divergentes (capítulo 8).

## FUTUROS DEL PASADO Y ASPIRACIONES COMPARTIDAS

Para dejar de seguir siendo el país de las oportunidades perdidas y aprovechar las experiencias de otros es necesario, en primer lugar, definir hacia dónde debe orientarse el desarrollo del Perú y articular una visión compartida de lo que queremos ser como nación. Los peruanos tenemos una fértil imaginación y una larga historia de visiones hacia el futuro (recuadro 1.2), pero hasta ahora no hemos podido reducir la brecha entre nuestras aspiraciones y nuestros logros. Más aún, en períodos de crisis aguda como los que hemos estado viviendo durante los últimos dos decenios, se pierde la perspectiva de largo plazo. Las dificultades del presente, las angustias cotidianas y la incertidumbre dejan poco espacio para pensar en el futuro. Sin embargo, el ejercicio de la imaginación creativa y disciplinada es una condición indispensable para el progreso. Para avanzar en el camino hacia la prosperidad y el bienestar es preciso compartir, en ma-

yor o menor medida, una visión de futuro capaz de motivar a la mayoría de los peruanos y de movilizar esfuerzos conjuntos.

Una visión compartida de futuro puede definirse en base a las aspiraciones comunes de la ciudadanía. Durante los últimos decenios la idea de Proyecto Nacional ha sido planteada, principalmente por el Centro de Altos Estudios Militares (CAEM), con un horizonte de largo plazo (recuadro 1.3). Las interpretaciones recientes de esta idea visualizan el Proyecto Nacional, no como un conjunto estático de planteamientos, sino como un proceso dinámico y gradual de identificación y definición conjunta de metas a largo y mediano plazo, a partir de las cuales se pueden derivar consensos operativos en el corto plazo.

Un ejercicio realizado a mediados de los ochenta\* para definir futuros deseados para el Perú per-

\*Patricia McLauchlan de Arregui y Laura Acosta de Quijandría, *Perú 2010: El futuro ya no es como antes*, Lima, GRADE, 1988.

### RECUADRO 1.2

#### Los futuros del pasado

**Las preocupaciones de la Colonia.** “Un nuevo mundo necesita de nuevas ideas”, decía a mediados del siglo XVII Victorino Gonzales Montero y del Águila, Marqués de Piedra Blanca y Alcalde de Lima. Para don Victorino el Perú era un reino con “gobierno sin leyes, ministros relajados, tesoros con pobreza, fertilidad sin cultivos, sabiduría desestimada, milicia sin honor, ciudades sin amor patricio, justicia sin templo, huertos por comercio, integridad tenida por locura...” Para moralizar la administración colonial propuso nombrar a miembros del clero como virreyes y oidores, y para desarrollar la economía sugirió crear empresas mixtas con participación del Estado y los particulares. Gonzales Montero decía que el futuro del Perú estaba en la minería, ya que “desde los páramos más fríos, hasta los valles más calientes informan su abundancia de metal.”

A fines del siglo XVIII, el intelectual José Baquíjano y Carrillo propuso enfáticamente un futuro democrático para el Perú en el que la autoridad debe ejercerse en consonancia con la voluntad popular: “El bien mismo deja de serlo si se establece y funda contra el voto y la opinión del público... mejorar al hombre contra su voluntad ha sido siempre el engañoso pretexto de la tiranía”. Por la misma época, un noble e ilustre conservador, Alonso Carrión de la Vándera, sugirió reformas en la agricultura y el comercio, y planteó eliminar los nombres de indio y mestizo: “Desengañémonos y confesemos que no hay mestizos, que es lo más cierto, o que todos lo somos.”

**El país que nació con un plan.** Escrito en 1810 y publicado en 1823 con una dedicatoria a Bolívar, el *Plan del Perú* de Lorenzo de Vidaurre refleja la efervescencia que caracterizó

el nacimiento de la República, y confirió al Perú un raro privilegio de contar con un boceto utópico antes de su Emancipación. Firme creyente en la omnipotencia de la razón, Vidaurre no sólo criticó los vicios de la administración colonial –de la cual formó parte– sino que también propuso reformas para conquistar el futuro diciendo “...no hago aquí sino formar mi República.”

La obra de Vidaurre es rica en sugerencias para el futuro. Liberal convencido, señala la necesidad de amparar a los extranjeros interesados en impulsar la industria local: “¿Por qué ha de salir la lana común y la vicuña para Europa, y se nos ha de vender de nuevo en los paños que nosotros podemos trabajar? Si abunda el algodón, ¿para qué buscaremos en la China muselinas y gasas?... Teniendo las minas de cobre ¿no es sensible que no tengamos la mejor artillería del universo?... Faltan las fábricas; pues a ello ábranse los puertos a los extranjeros y sus familias, sean admitidos cuantos sean útiles...” Vidaurre ofrece sugerencias sobre el clero, la función del Estado, las universidades, el transporte, el gobierno local y muchos otros aspectos de la vida futura del Perú. Tampoco olvida la defensa nacional y, con visión continental, propone “...que la América abomine la guerra como una plaga desoladora, pero que en el tiempo de paz se disponga y prepare de tal modo que ninguna nación beligerante se atreva a insultarla.”

**Civilismo, democracia y desarrollo.** A fines del decenio de 1860, Manuel Pardo y los miembros de la Revista de Lima elaboraron un discurso opuesto al caudillismo, adoptaron una visión inclusiva de la política y promovieron la participación

mitió identificar un conjunto de aspiraciones y valores compartido por una diversa gama de peruanos. Éstos son: la *integración nacional* entendida como la forja de una identidad, el reconocimiento del otro como igual y el compromiso colectivo con el futuro del Perú; la *igualdad de acceso a bienes y servicios*, que incluye la satisfacción de las necesidades básicas, una distribución equitativa de la riqueza, la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y de oportunidades de estudio y trabajo para toda la población; el *respeto a la diversidad*, que comprende la aceptación y tolerancia de modos de vida diferentes, y la promoción de la diversidad cultural que caracteriza al Perú; el *pleno desarrollo de la persona*, que se obtiene a través del reconocimiento del esfuerzo personal y el apoyo de la comunidad, la solidaridad como elemento de cohesión social, la búsqueda de la excelencia y la formación de ciudadanos capaces de decidir por sí mismos; y la *participación ciudadana*, que abarca la intervención de la población en las decisiones gubernamentales que la afectan, la transparencia y el

acceso a la información del sector público, y el pleno funcionamiento de la democracia. También se identificaron las aspiraciones de lograr una *distribución geográfica equilibrada* de las actividades económicas, sociales y políticas; un *manejo autónomo de la política exterior* del Perú en el cambiante contexto internacional; y una *gestión de la tecnología con criterio social*, particularmente en lo referente a los avances en informática.

Las diversas manifestaciones de estas aspiraciones comunes permitieron identificar, hace más de diez años, tres escenarios para el Perú ideal en el 2010. El primer escenario, el *Perú moderno*, privilegia la acción individual, la modernización del país, la homogeneización de valores y la plena inserción del Perú en un mundo globalizado. El segundo escenario, el *Perú federal*, pone énfasis en la diversidad cultural, ecológica y productiva, armonizándola en el marco de un sistema federal que articula a las diversas regiones y deja espacio para que cada una busque su propio camino. El tercer escenario, el *Perú*

ciudadana. Favorecieron la educación pública y destacaron la importancia de la descentralización (promulgaron una ley de municipalidades que otorgó rentas propias a los municipios). Pardo defendió a la empresa privada, pero también postuló la necesidad de contar con un Estado promotor con autonomía económica. Su concepción del Estado y de la democracia se resume en el lema: “la república práctica”.

**Las predicciones de la hora negra.** Los años que siguieron a la guerra con Chile fueron mal momento para proyectarse al futuro. Sin embargo, desde que Vidaurre escribiera su plan, fue cuando más se pensó en los problemas nacionales. Manuel González Prada, anarquista, fogoso orador y brillante ensayista, cuestionó tajantemente el orden establecido, y lo condenó a desaparecer en el fuego purificador que encenderán los oprimidos. Crítico de la clase dirigente, positivista con fe ciega en la nueva ciencia, González Prada despótica contra la improvisación y el empirismo, pero no intenta proponer un futuro para el país.

**Una chispa de optimismo.** Frente a esta visión desesperanzada y moralista se yergue la de otro peruano que contempla el país desde las orillas del Sena: Francisco García Calderón. Casi un siglo después de Vidaurre, el autodidacta García Calderón es quien tiene la más clara intuición del futuro. Su libro *El Perú contemporáneo*, publicado en 1907, indica que “las indagaciones sobre el pasado deben desembocar en una opinión sobre el porvenir” y arguye que desde 1895 se “plasma un ideal” y se dispone ya de “elementos para bosquejar los destinos de la realidad peruana”. Pero para ello “es preciso que transcurra el tiempo, que se dé una renovación de los hombres, un cambio en la conciencia nacional.”

**El Perú: creación heroica, pan con libertad, y promesa y posibilidad.** José Carlos Mariátegui, para quien el futuro del

Perú estaba en un socialismo que no sea “ni copia ni calco, sino creación heroica”, y Víctor Raúl Haya de la Torre, fundador del partido Aprista y propulsor de un nacionalismo económico orientado a beneficiar a los sectores populares, dominaron la escena en los años veinte y treinta, acompañados por otros como José de la Riva Agüero y Víctor Andrés Belaunde. Pero es Jorge Basadre quien articula con mayor claridad la preocupación por el futuro del Perú. *Perú: Problema y Posibilidad*, publicado en 1943, constituye la mejor combinación de visión retrospectiva, diagnóstico social y proyección al futuro que nos ha dado el pensamiento peruano de este siglo.

**Proyecto Nacional, conquista del Perú por los peruanos y futuro diferente.** Los principales intentos por definir una visión de futuro del Perú durante los cincuenta se asocian al Proyecto Nacional propuesto por el Centro de Altos Estudios Militares (CAEM). La preocupación central del CAEM fue definir un Proyecto Nacional que orientará los destinos del país durante varios decenios. Las ideas de Fernando Belaunde Terry, expuestas en su libro *La conquista del Perú por los peruanos*, plantearon una visión de futuro profundamente arraigada en la identidad histórica y cultural peruana. La creación del Instituto Nacional de Planificación (INP) a principio de los sesenta marcó el inicio de los intentos oficiales por introducir una perspectiva de futuro en las actividades gubernamentales. Sin embargo, una serie de problemas internos y su incapacidad de adaptarse a un nuevo contexto hicieron caer al INP en descrédito, con lo que se perdió la capacidad de anticipar el futuro y diseñar estrategias de desarrollo para el país. El estrepitoso fracaso del gobierno de Alan García, quien antes de llegar a la presidencia había escrito un libro titulado *El futuro diferente*, acabó por desprestigiar los intentos de anticipar situaciones futuras y de planear estratégicamente el desarrollo nacional.

*comunitario*, enfatiza la solidaridad social, la acción comunitaria, la participación directa de la población en todos los niveles de decisión y la acción descentralizada en el nivel local. Por otra parte, algunos ilustres pensadores y maestros que han influenciado a generaciones de peruanos han ofrecido sus propias visiones del futuro (recuadro 1.4).

Agenda: PERÚ realizó un ejercicio similar a fines de los noventa que confirmó la vigencia de la mayoría de las aspiraciones comunes, pero, a diferencia del estudio anterior, identificó sólo un escenario ideal para el Perú de los primeros decenios del próximo siglo. Además, las prioridades y el énfasis en las aspiraciones comunes cambiaron, como podría esperarse de acuerdo a las diferentes situaciones de nuestro país en esos dos momentos de la historia reciente. Esta visión actualizada del Perú ideal en el umbral de un nuevo siglo pone más énfasis en la igualdad de oportunidades y la reducción de la pobreza, que se expresan frecuentemente en términos de acceder a un puesto de trabajo estable y bien remunerado. También figuran con mayor prominencia la descen-

tralización, la resolución pacífica de conflictos y la vigencia de las instituciones democráticas.

## VISIÓN DEL PERÚ FUTURO Y NOCIÓN DEL BIEN COMÚN

La visión del Perú que deseamos para fines del segundo decenio del siglo 21, en vísperas del bicentenario de la Independencia, apunta hacia una *sociedad equitativa, pluralista e integrada*, en la que las desigualdades extremas, la pobreza y la discriminación racial y de género se hayan reducido significativamente, y en la que se acepte y valore positivamente la diversidad étnica, social y cultural que caracteriza a nuestro país. Las relaciones sociales se basarían en la solidaridad y quienes estén en mejor situación económica o hayan tenido el privilegio de acceder a una buena educación asumirían la responsabilidad de contribuir a mejorar las condiciones de vida de los menos favorecidos. Existiría consenso sobre la necesidad de que el Estado, el sector privado y la sociedad civil actúen en conjunto para asegurar un nivel de vida mínimo compatible con la dignidad humana a todos los peruanos y garantizar una distribución más equitativa de las oportunidades y el bienestar.

¿Cómo lograrlo? A continuación, un escenario del futuro deseado que surgió del amplio proceso de consultas realizado por Agenda: PERÚ durante los últimos siete años.

- Una *economía próspera, eficiente y competitiva* ha permitido generar y acumular riqueza, canalizando el ahorro interno y los recursos complementarios provenientes del exterior hacia la inversión productiva, que ha aumentado en forma significativa y sostenida. Se ha reducido la vulnerabilidad de la economía a los shocks externos y el crecimiento económico sostenido ha llevado a una mayor generación de empleo, sobre todo en la agricultura, la industria, el turismo y la construcción. El mercado interno se ha ampliado considerablemente como consecuencia de los incrementos en los ingresos de la mayoría de la población, de las mejoras en la calidad y cantidad de puestos de trabajo, y de una distribución del ingreso mucho más igualitaria.

El desarrollo de actividades productivas y de servicio en el nivel local, apoyado en innovaciones institucionales, ha creado nuevas oportunidades para mejorar la calidad de vida en todo el territorio nacional. La informalidad ha disminuido notablemente, la economía se ha diversificado, las empresas peruanas se han consolidado y proyectado hacia el exterior, y las exportaciones han aumentado e incluyen una proporción significativa de productos con alto valor agregado y con mayor contenido tecnológico.

### RECUADRO 1.3

#### La idea de Proyecto Nacional

El Proyecto Nacional es la respuesta a lo que debemos ser, es el conjunto de objetivos nacionales y la estrategia de política que debemos seguir para alcanzarlos. Los objetivos nacionales no pueden ser impuestos, se basan en las aspiraciones y creencias que tenemos los peruanos sobre determinados fines que debe alcanzar la sociedad y deben estar en la conciencia popular para que toda la nación peruana se esfuere por lograrlos.

Debemos reconocer con tristeza que el Perú no tiene un Proyecto Nacional. Éste debe sustentarse en objetivos nacionales, pero ¿dónde están esos objetivos?, ¿quién los conoce?, ¿los conoce el pueblo peruano?, ¿se puede apoyar lo que se desconoce?

Hasta hoy en día no hemos logrado ser una nación integrada. Seguimos siendo una nación en la que los principios de vida comunitaria no están bien planteados en las instituciones fundamentales, en las familias y en los individuos. Somos una nación en la que todavía persiste el egoísmo, el individualismo y la falta de espíritu colectivo.

La concepción de proyecto nos lleva a la necesidad de promover una mayor interacción entre los individuos de esta sociedad y entre los grupos que la formamos. Es necesario un diálogo permanente entre nosotros para ir avanzando en la conciencia de que debemos tener objetivos nacionales y un Proyecto Nacional. Tenemos que definir en forma muy clara qué tipo de sociedad integrada debemos constituir los peruanos, estableciendo los objetivos nacionales no en base a caprichos personales, sino en función del sentir nacional y de la realidad peruana.

Fuente: Francisco Morales Bermúdez, "Epilogo", en *El Proyecto Nacional*, Lima, Centro de Información y Documentación Andina, 1982.

- Un *balance entre la utilización y la conservación* permite garantizar el uso sustentable de los recursos naturales renovables, particularmente en la pesca, la extracción forestal, la agricultura y la ganadería. Se ha estudiado, clasificado y protegido la biodiversidad del Perú, lo que ha permitido identificar nuevas actividades productivas y generar maneras sustentables de ganarse la vida para las poblaciones locales. Además, ha sido posible obtener una compensación financiera de la comunidad internacional por los servicios ambientales que prestan los bosques de la Amazonía a todo el planeta.

Se ha reducido significativamente la contaminación del aire en las ciudades, del agua de los ríos y lagunas en todo el territorio, y se han puesto en práctica medidas para el reciclaje y el manejo adecuado de los desechos sólidos. Las empresas han reducido significativamente sus emisiones de gases, líquidos y desechos contaminantes, y compiten no sólo con precios más bajos o con una mejor calidad, sino también en base al menor impacto negativo de sus actividades en el medio ambiente.

- El Perú ha logrado desarrollar y consolidar rápidamente su *capacidad científica y tecnológica*. Una comunidad científica altamente calificada y en rápida expansión realiza investigaciones sobre temas prioritarios para la prosperidad y el bienestar de los peruanos, y contribuye activamente a incrementar el acervo mundial de conocimientos. Prevalece el pluralismo tecnológico que permite adecuar el uso de una amplia gama de tecnologías –desde las más avanzadas hasta las tradicionales y combinaciones de ellas– a las condiciones ecológicas, sociales y culturales de las actividades productivas en diversos puntos de la difícil geografía peruana. Todo esto ha configurado un sistema nacional de innovación muy dinámico, que genera mejoras continuas de productividad y apunta el éxito de una amplia gama de empresas –desde las más grandes hasta las más pequeñas–, y que también ha contribuido a mejorar significativamente la provisión de servicios sociales básicos a la gran mayoría de peruanos.

- Una mejor *distribución de la población, de la producción y del poder político* ha permitido hacer un uso más efectivo y equilibrado del territorio nacional, con lo que ha disminuido notablemente el centralismo de Lima Metropolitana. Las ciudades intermedias y pequeñas han aumentado su participación en la vida del país. El proceso de descentralización se apoya en una gran expansión, en el mantenimiento adecuado de la infraestructura física (carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, irrigaciones) y en el suministro de energía eléctrica que alcanza a prácticamente todos los centros poblados.

RECUADRO 1.4

### Una visión del Perú

Veo al Perú reconociendo lentamente su mestizaje racial, cultural, histórico; este reconocimiento, lento, casi vergonzoso, corrige un trágico error histórico. Mestizos, pobladores, hombres de empresa, educadores, universitarios están en mi visión del Perú.

En la historia se ha hablado de nuestras riquezas. La expresión “vale un Perú” se refería al Perú colonial con una alta proporción de fantasía y de admiración por el espíritu aventurero de los conquistadores. La dura explotación de los indígenas no se consideró ni se mencionó. Cuando nuestros mayores diseñaron el escudo nacional, para representar el reino mineral escogieron la cornucopia, símbolo de la abundancia. Esto dio a generaciones de peruanos cierta seguridad acerca de las riquezas del Perú.

Pero la experiencia, la reflexión y la historia nos hablan en otro lenguaje: el Perú es un país pobre. La agricultura no alcanza para alimentar a nuestro pueblo, las maravillas de la selva son su encanto y su desconocimiento, y en la historia económica del Perú lo acontecido con el guano y la harina de pescado nos hablan del cuidado con que deben manejarse los recursos naturales.

En realidad, la riqueza del Perú depende del despliegue, en cada generación, de las capacidades y del esfuerzo de sus hombres y mujeres.

Espero y creo en el Perú porque conozco a los peruanos: sujeto y objeto de mi esperanza. Tienen la firme voluntad de vivir, crear, innovar, cambiar y transformar el país, a pesar de la incertidumbre, de las limitaciones de todo orden, y de los cambios, amenazas e inseguridad ante el futuro.

Fuente: Felipe MacGregor S. J., *Mi visión del Perú*, Lima, Universidad del Pacífico, 1979.

Un especial énfasis en el desarrollo de las telecomunicaciones ha logrado dotar de servicio telefónico –y de acceso a las redes nacionales y mundiales de información– a la gran mayoría de peruanos que ahora disponen de cabinas públicas de Internet hasta en los pueblos más pequeños y alejados. La red de telecomunicaciones ha permitido desarrollar la educación interactiva a distancia, mejorar la provisión de servicios sociales básicos (salud preventiva, nutrición, alfabetización, entre otros) y organizar una gran variedad de programas de capacitación para jóvenes y adultos.

- *La democracia y las instituciones democráticas se han consolidado*, y el estado de derecho –con la vigencia plena de todas las libertades que éste implica– ha prevalecido sin interrupciones y con alterancia en el ejercicio del poder político. Un conjunto de reformas institucionales iniciadas en los primeros años del siglo 21 ha logrado estabilizar y hacer más eficientes a las instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil, lo que garantiza la li-

bertad y el respeto a los derechos humanos de todos los peruanos. Apuntalada por modificaciones en la Constitución, ha surgido una nueva división del trabajo entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, lo que ha permitido recomponer el tejido social, articular iniciativas entre estos tres sectores, hacer más transparente la acción gubernamental, eliminar las formas más perniciosas de la corrupción, aumentar la participación ciudadana y mejorar la seguridad en todos sus ámbitos.

- *El Poder Ejecutivo y las agencias gubernamentales se han vuelto más eficientes*, se ha reducido la burocracia y se ha creado una carrera de servicio público profesional basada en el mérito de las personas. *El Congreso se ha convertido en una institución prestigiosa* que representa en forma adecuada y democrática la diversidad de intereses de la sociedad peruana, y que realiza sus funciones legislativas y de fiscalización cabalmente. *El Poder Judicial ha logrado afirmar su autonomía* frente a los otros poderes del Estado, garantizar la igualdad ante la ley, simplificar la administración de justicia y generalizar el uso de procedimientos alternativos para la resolución de conflictos. *El sistema electoral ha permitido garantizar la transparencia y participación ciudadana* en las elecciones y ha llevado a contar con un sistema político estable.

- *Se ha puesto en marcha un proceso de regionalización y descentralización* que ha transferido progresivamente una serie de funciones de gobierno a los municipios provinciales y a otras instituciones locales y regionales, asegurando que éstos cuenten con la necesaria representatividad y capacidad de gestión para atender las necesidades de la población en su ámbito geográfico.

- *Las empresas e instituciones del sector privado operan de manera eficiente* y cumplen plenamente su función de generar riqueza, estimuladas en gran medida por la adecuación de los marcos legales y jurídicos a las nuevas condiciones más exigentes y competitivas del entorno empresarial en un mundo globalizado. Las grandes empresas, tanto extranjeras como nacionales, han desarrollado un fuerte sentido de responsabilidad social. Las empresas medianas han mejorado su capacidad de gestión, mientras que muchas empresas familiares se han transformado en empresas de accionariado difundido y, al operar de manera más transparente y eficiente, han logrado acceder a una gran variedad de fuentes de financiamiento.

Las pequeñas empresas han mejorado su desempeño, en gran parte debido a los programas de asistencia técnica y financiera creados por instituciones públicas nacionales, regionales y locales. La simplificación tributaria y los beneficios que se

obtienen al participar en programas auspiciados por el Estado (información sobre mercados, capacitación administrativa, crédito, apoyo técnico) han motivado a un gran número de pequeñas empresas a dejar la informalidad. Si bien la microempresa continúa siendo refugio contra el desempleo, los programas de capacitación y entrenamiento han permitido que un número creciente de microempresas genere excedentes, ahorre e invierta, lo que ha mejorado la calidad de vida de quienes están involucrados en ellas.

- *Las organizaciones de la sociedad civil se han fortalecido* y ocupan un espacio significativo en la escena nacional. Las organizaciones de base, muchas de las cuales se iniciaron como asociaciones voluntarias de mujeres para asegurar la alimentación, se han transformado en grupos de presión efectivos que juegan un importante papel en la política local, regional y nacional. Las asociaciones profesionales son interlocutoras importantes del gobierno y del sector privado en sus áreas de competencia. Los gremios empresariales mantienen su influencia y han adoptado una perspectiva solidaria del desarrollo nacional que trasciende sus intereses particulares. Los sindicatos han recuperado su protagonismo defendiendo los intereses de todos los trabajadores –y no sólo de los sindicalizados– con una actitud constructiva que busca la transformación de las actividades productivas y la mejora de la competitividad.

La evolución del sistema electoral, del Congreso, de los municipios, de las instancias regionales de gobierno y de otras instituciones públicas ha permitido contar con partidos políticos fuertes, capaces de articular eficientemente las demandas ciudadanas. Los partidos se han adaptado a las exigencias de mayor transparencia, democracia interna y honestidad, y han adoptado una actitud responsable para con el futuro del país, tanto desde el gobierno como desde la oposición.

- *Las reformas institucionales han alcanzado también a la seguridad nacional*. Un conjunto de organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil participa activamente y en forma coordinada en las tareas de seguridad personal, colectiva y ciudadana. Las fuerzas armadas han actualizado su doctrina de defensa nacional para incluir, además de la capacidad militar y el desarrollo socioeconómico, a la gobernabilidad democrática como uno de sus pilares básicos. El ejército, la marina y la aviación se han profesionalizado gradualmente, se ha eliminado el servicio militar obligatorio, se ha reducido el número de efectivos militares y las fuerzas armadas se encuentran efectivamente sometidas al poder político –si bien mantienen su autonomía en cuestiones de carácter estrictamente castrense.



La policía nacional se ha reestructurado y ha logrado ser más eficiente y flexible, las remuneraciones de sus miembros han mejorado significativamente y muchas de sus competencias han sido trasladadas a los gobiernos municipales –que en algunos casos han fusionado el serenazgo con la policía municipal.

- *Los valores y las actitudes han evolucionado y, al aceptar la enorme diversidad cultural del Perú, permiten reconocer al otro como igual y apreciar que el respeto a las diferencias es la base para construir una identidad pluralista e integrada al mismo tiempo. Un mejor conocimiento y una valoración cada vez más extendida de nuestro rico patrimonio cultural histórico, así como de la forma en que éste se manifiesta actualmente en las artes y otras actividades humanas, ha reforzado este sentido de identidad nacional.*

En un mundo cada vez más interconectado y a la vez diverso, la toma de conciencia acerca de la heterogeneidad de la nación peruana y la experiencia de varios siglos de convivencia de culturas distintas se han transformado en ventajas para responder a los desafíos de la globalización, que exige conjugar una diversidad de espacios, tiempos, perspectivas, actitudes y lenguajes para actuar con eficacia.

- El rechazo ciudadano al terrorismo y a la represión indiscriminada en los últimos decenios del siglo 20 ha llevado a una *revalorización de la solución pacífica de conflictos y a un claro rechazo a la violencia en todas sus formas*. El reconocimiento del otro como igual, el acceso a la información veraz sobre las víctimas de terrorismo y de la represión, y la transparencia de los procesos judiciales han ayudado a lograr la reconciliación nacional que nos ha permitido superar odios, olvidar resentimientos y vivir en paz. La recuperación y afirmación de valores morales y éticos, como honestidad, solidaridad, austeridad, verdad, trabajo y libertad, unidos a una renovada vocación de servicio, han mejorado la convivencia y la calidad de vida de la gran mayoría de peruanos. La consolidación de los valores democráticos ha encontrado su expresión más visible en el rechazo al ejercicio autoritario del poder político, en el reconocimiento de la importancia del diálogo y del consenso, y en un aumento de la participación ciudadana en la vida política en todos sus niveles.

Esta descripción del futuro deseado constituye un intento preliminar de definir una visión compartida de lo que debe ser nuestro país a fines del segundo decenio del siglo 21. Al definir la visión se ha tratado de presentar un futuro mucho mejor que la situación actual, pero sin caer en fantasías inalcanzables y demasiado distantes de lo que somos ahora. Unida a las

apreciaciones sobre las oportunidades perdidas y a los cambios en la concepción del desarrollo en los últimos cincuenta años, esta visión proporciona una orientación general y un conjunto de criterios para guiar los esfuerzos de desarrollo durante los próximos dos decenios. Sugiere, además, la forma de alcanzar lo que podemos definir como el “bien común” para la sociedad peruana:

*Ampliar al máximo posible las opciones que tienen todos los peruanos para imaginar, diseñar, elegir y realizar libremente sus propios proyectos de vida. Esta multiplicación de opciones y de posibilidades de realizarlas se fundamenta en una visión compartida de la historia y del futuro del Perú, en una identidad nacional pluralista e integrada, en el aumento de la prosperidad y el bienestar para todos los peruanos, en un compromiso solidario de ayudar a quienes están en desventaja, y en el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece la sociedad de la información y del conocimiento que está surgiendo en la actualidad.*

## **ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA**

El desafío que enfrentamos en la transición a un nuevo siglo consiste no sólo en imaginar un Perú mejor, sino también en diseñar y poner en marcha un proceso de aprendizaje social para aproximarnos, a partir de la situación actual y tomando en cuenta nuestras limitaciones, a lo que deseamos para nuestro país. La estrategia de desarrollo para el Perú en la transición al siglo 21 que presenta este informe tiene como objetivo central promover el diálogo, el debate y la formación de consensos que son parte integral del proceso de aprendizaje social. Incorporando una gran variedad de contribuciones y partiendo de la visión compartida de futuro, los coordinadores del presente informe han analizado la evolución del contexto internacional y sus consecuencias para el Perú (capítulo 2), identificado líneas y opciones estratégicas para organizar los esfuerzos de desarrollo (capítulos 3, 4, 5 y 6), planteado un conjunto de reformas institucionales para garantizar la viabilidad de la estrategia (capítulo 7), examinado los cambios culturales y de valores que sustentan la estrategia propuesta (capítulo 8) y definido las acciones a emprender en el futuro mediano para poner en práctica la estrategia y acercarnos a la visión de futuro (capítulo 9).

Empleando una metáfora textil, el diseño de la estrategia de desarrollo puede visualizarse como un proceso de *reconstrucción del tejido social*. El contexto internacional en el que se inserta el Perú sería el bastidor que sujeta los hilos que conforman el

tejido. Cuatro líneas estratégicas –transformación productiva y competitividad; integración, equidad y justicia social; gestión ambiental, ciencia y tecnología; y ocupación del territorio e infraestructura física– serían las hebras que constituyen la trama. Cuatro conjuntos de reformas institucionales –reforma del Estado, del sector privado, de la sociedad civil y de las instituciones de seguridad–, todas ellas orientadas a la consolidación de la gobernabilidad democrática, serían las hebras que corresponden a la urdimbre. La identidad nacional, los valores y la ciudadanía serían el material de las hebras, el patrón del entramado que las une, y el diseño y los colores que nos mostraría el tejido social reconstituido. Esta metáfora destaca que no es posible acercarnos a la visión del Perú deseado sólo mediante avances de carácter “técnico” en cada una de las líneas estratégicas, sin avanzar al mismo tiempo en las reformas institucionales que nos garanticen la democracia, el buen gobierno y la viabilidad de la estrategia: un tejido no se hace sólo con la trama.

La visión de futuro y la estrategia de desarrollo están planteadas en términos generales y constituyen un marco de referencia para integrar otras iniciativas similares. Dejan amplio espacio para complementarlas con perspectivas regionales y sectoriales, que, a su vez, pueden transformarse en puntos de partida para procesos de planeamiento estratégico en ámbitos más específicos. Asimismo, la estrategia no llega a un nivel de detalle como el que se podría exigir a un plan de gobierno. La idea ha sido proponer una estructura conceptual que permita ubicar y articular las numerosas iniciativas de desarrollo que están surgiendo en diversas partes del territorio nacional. Los planteamientos del presente informe pueden considerarse como un insumo para estas otras iniciativas que, a su vez, ayudarán a enriquecer el contenido de la estrategia propuesta. Utilizando lo que hemos aprendido sobre estudios del futuro y planeamiento estratégico (recuadro 1.5), es necesario diseminar por toda la sociedad peruana la capacidad de pensar estratégicamente y con visión de futuro.

La perspectiva de Agenda: PERÚ es la de una organización de la sociedad civil cuyo objetivo es promover el diálogo, el debate y la formación de consensos sobre temas críticos para el desarrollo. Además, las consultas realizadas a lo largo de los últimos años han permitido incorporar apreciaciones y puntos de vista de funcionarios gubernamentales, políticos y representantes del sector privado. Sin embargo, somos conscientes de que la responsabilidad de articular una visión de futuro y de diseñar una estrategia para acercarnos a ella recae fundamentalmente en el Estado, cuya acción en este campo debe trascender las perspectivas de uno u otro gobierno.

Las circunstancias políticas de los últimos decenios, caracterizadas por la intolerancia, la polarización, la violencia y el autoritarismo, no han sido propicias para que los sucesivos gobiernos asuman la responsabilidad de plantear políticas de Estado sustentadas en un amplio consenso nacional. Para avanzar hacia la prosperidad y el bienestar para todos los peruanos, es imperativo que el Estado y los sucesivos gobiernos cumplan con su deber de promover el aprendizaje social, articular una visión compartida de futuro, crear espacios públicos para el debate, ayudar a formar consensos, y movilizar voluntades y energías para promover el bien común. Las propuestas de la sociedad civil y del sector privado juegan un papel muy importante en el proceso de aprendizaje social, pero no pueden reemplazar a la acción estatal.

Poner en marcha un proceso de aprendizaje social implica sumar esfuerzos y construir sobre lo avanzado por otros, buscar equilibrios y conciliar una diversidad de legítimos intereses, definir prioridades de manera conjunta y articular consensos operativos. El respeto mutuo y la voluntad de ponernos de acuerdo son condiciones indispensables para lograr esto. Las divergencias y los conflictos que inevitablemente lo acompañan deben resolverse en forma democrática –sin imposiciones ni violencia.

Debemos evitar las soluciones políticas aparentemente fáciles y estables, que pronto se transforman en callejones sin salida. En particular, es preciso rechazar la tentación autoritaria que busca una “mano dura y fuerte para resolver los problemas” y que inevitablemente desemboca en regímenes dictatoriales en donde prevalecen la arbitrariedad, la impunidad, el temor y el engaño. Al impedir el ejercicio democrático de la responsabilidad social e investirlo en unos pocos autoelegidos, o en pequeños grupos que manipulan los procesos electorales y el aparato del Estado, el ejercicio autoritario del poder restringe las libertades ciudadanas y bloquea el proceso de aprendizaje social necesario para avanzar hacia lo que queremos ser como país.

Por lo tanto, no será posible poner en práctica la estrategia ni avanzar hacia la visión del Perú deseado sin consolidar las instituciones y las prácticas democráticas en todos los ámbitos de la vida nacional. Sólo así cumpliremos la promesa de la vida peruana.

## **CRISIS, ESTRATEGIA Y PROMESA AL INICIARSE UN NUEVO SIGLO**

El Perú terminó el siglo 20 con una paradójica combinación de problemas y oportunidades. Pese a las dificultades y carencias actuales, la convergencia de múltiples crisis en los últimos decenios pue-

### Estudios del futuro y planeamiento estratégico

La capacidad de pensar en el futuro es una característica que distingue a la especie humana. Somos los únicos seres en este planeta capaces de anticipar acontecimientos y de preparar respuestas para enfrentarnos a situaciones hipotéticas, para imaginarnos situaciones mejores que la actual y maneras de acercarnos a ellas.

Mitos, leyendas, oráculos, cuentos y fábulas han sido, desde tiempos inmemoriales, los medios para ejercitar esta singular facultad humana. Imaginar el futuro se convirtió en una actividad más ordenada cuando surgieron los métodos rigurosos para organizar nuestra manera de pensar. En el mundo occidental, la *República* de Platón fue uno de los primeros esfuerzos para describir una sociedad deseable, al que siguieron siglos más tarde la *Ciudad de Dios* de San Agustín, la *Utopía* de Tomás Moro, la *Ciudad del Sol* de Tomás de Campanella y la *Nueva Atlantis* de Francis Bacon. Todos ellos ofrecieron visiones orientadas a estimular la imaginación e influir sobre los gobernantes. La Ilustración y el Positivismo, con su creencia en la fuerza de la razón humana y en el progreso, reforzaron la manera de pensar orientada hacia el futuro. Con el transcurrir del tiempo, estas perspectivas llevaron a que la planificación y el planeamiento estratégico se convirtieran en actividades profesionales para describir de manera rigurosa los posibles estados futuros y definir los caminos para llegar a ellos.

Los métodos cuantitativos de pronóstico y de extrapolación que proyectan las tendencias históricas, principalmente mediante las técnicas de estadística matemática, influenciaron marcadamente los procesos de planeamiento durante los primeros dos tercios del siglo 20. La planificación de las operaciones militares durante la Segunda Guerra Mundial, con su énfasis en la anticipación de situaciones de combate y en el desplazamiento de fuerzas para hacerles frente, reforzó el desarrollo de métodos cuantitativos de planificación y la precisión en el cálculo de las variables que representan situaciones futuras. Después de la Segunda Guerra Mundial muchas de estas técnicas empezaron a aplicarse en el sector público y las empresas privadas, y la disponibilidad de computadoras aumentó significativamente la capacidad de proyectar tendencias.

En América Latina existe desde hace varios decenios una tradición de estudios sobre el futuro. Sus orígenes contemporáneos pueden detectarse en el Séptimo Congreso de la Sociedad Interamericana de Planificación, celebrado en Lima, Perú, en 1969, que enfocó el tema de *América en el año 2000*. A fines de los años sesenta y principios de los setenta se elaboraron varios proyectos nacionales que delinearon visiones de largo plazo de los países de la región. Angel Monti escribió en Argentina *Proyecto Nacional: Razón y diseño*; el gobierno militar peruano ideó un plan nacional de largo plazo en 1969; y el Centro de Altos Estudios Militares (CAEM) recalcó reiteradamente la importancia de adoptar un Proyecto Nacional para orientar el desarrollo del país. El matemático argentino Oscar Varsavsky de-

sarrolló a fines del decenio de 1960 la metodología de “experimentación numérica” para facilitar la exploración cuantitativa de futuros alternativos. Su enfoque fue ampliamente difundido en la región y permitió elaborar modelos de simulación para experimentar con políticas socioeconómicas en Venezuela, Chile, Perú, Bolivia y Argentina.

No obstante la crisis económica de “la década perdida” de los ochenta, en la cual se puso énfasis en resolver los problemas financieros de corto plazo, la Fundación Javier Barros Sierra en México, el Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología (COLCIENCIAS) en Colombia, el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) en Perú, y diversos equipos en Chile, Brasil, Argentina y Venezuela prepararon estudios de planificación a largo plazo.

En los años noventa el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), la Comunidad Andina (CAN), la Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe (CEPAL), el Centro de Desarrollo de la Organización de Cooperación Económica y Desarrollo (OECD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la vicepresidencia del Banco Mundial para América Latina produjeron estudios sobre opciones y estrategias para el desarrollo latinoamericano. A estos trabajos se sumaron informes auspiciados por organismos estatales, asociaciones empresariales y organismos no gubernamentales. En Brasil la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República preparó durante 1997-1999 varios escenarios para explorar opciones futuras en el contexto de la globalización. En el Perú, la Confederación de Asociaciones de Empresarios (CONFIEP) organizó el programa “Perú 2021”, que ofreció la perspectiva del sector privado sobre las posibilidades a largo plazo del país, el Instituto Peruano de Administración de Empresas promovió la conferencia nacional “Perú siglo XXI: propuestas para una visión compartida” a fines de 1996, y la agencia gubernamental PROMPERÚ ha promovido discusiones para preparar una visión del país durante 1998-1999.

Los estudios del futuro son ahora un elemento muy importante para las agencias del sector público, las empresas del sector privado, las entidades representativas de la sociedad civil y los organismos internacionales. Estos estudios ayudan a definir mejor el papel de la organización, explorar sistemáticamente el contexto en el que se llevarán a cabo sus actividades, identificar nuevas opciones e iniciativas para su evolución futura, y configurar los marcos de líneas y acciones estratégicas para la toma de decisiones. A partir de estas decisiones estratégicas es posible definir prioridades y secuencias de acciones, asignar recursos de todo tipo y evaluar continuamente el desempeño de las organizaciones. Durante los últimos dos decenios los estudios del futuro y el planeamiento estratégico se han aplicado con mucho éxito en el diseño de estrategias de industrialización, competitividad y desarrollo en varios países y regiones, particularmente en el Sudeste de Asia, la Unión Europea, los Estados Unidos y Canadá.

de convertirse en un punto de partida para superar la condición de país de las oportunidades perdidas. Existen varias razones que hacen de la transición hacia un nuevo siglo un momento propicio para plantear una visión del futuro deseado y una estrategia para acercarnos a él.

En primer lugar, *no entramos al nuevo siglo con una situación tan caótica como la que prevalecía hasta hace escasamente un decenio*. Con decisión y con el enorme sacrificio del pueblo peruano se ha logrado estabilizar la economía, derrotar al terrorismo, reinsertar al Perú en la comunidad financiera internacional, iniciar una serie de reformas de política macroeconómica y dejar atrás los históricos conflictos con Ecuador y Chile. Sin olvidar que esto vino acompañado con el quiebre de las instituciones democráticas, excesos en la represión estatal, un estilo de gobierno autoritario y prepotente, arbitrariedad y falta de transparencia en el ejercicio de la función pública, y una abrumadora concentración del poder político, debemos ahora –sin euforias ni mezquindades– construir sobre lo avanzado para enfrentar los enormes problemas de nuestro país.

En segundo lugar, *estamos tomando conciencia de que el Perú es un país cuyo desempeño está por debajo de su potencial*. Los resultados de los múltiples esfuerzos que realizan a diario la mayoría de peruanos, muchos de los cuales enfrentan una dura lucha por la supervivencia, no parecen justificar la dedicación y la energía que se ponen en ellos. Pareciera que en el Perú de hoy el todo es menor que la suma de las partes, o que corremos tan rápido como podemos sólo para quedarnos en el mismo lugar.

Pero las cosas no tienen por qué ser así. La experiencia, tanto propia como ajena, nos enseña que esto se debe al mal funcionamiento de las instituciones, a la falta de confianza en las relaciones interpersonales y a la pérdida de valores humanos –y que todo puede cambiar. Aun sin aumentar recursos y esfuerzos, podríamos estar mucho mejor de lo que estamos si superamos las deficiencias de nuestras instituciones, fomentamos la confianza, y recuperamos los valores éticos y morales. El rechazo a la corrupción, el reclamo generalizado para reformar y descentralizar el Estado, y la preocupación por mejorar la autoestima y la imagen que tenemos los peruanos de nosotros mismos son algunas manifestaciones de esta toma de conciencia que debemos transformar en estrategias y acciones por parte del Estado, el sector privado y la sociedad civil.

Una tercera razón por la cual el momento actual es propicio para plantear una visión de futuro y una estrategia de desarrollo, es que *una gran variedad de organizaciones –movimientos regionales, organiza-*

*ciones de base, gremios empresariales, asociaciones profesionales y grupos de estudiantes, entre otras– están planteando inquietudes y propuestas que expresan la voluntad de trabajar en conjunto para mejorar su situación y la del país*. Con una visión compartida de futuro y una estrategia para acercarnos a ella sería posible articular estas manifestaciones de insatisfacción y de deseo de superación.

Contamos con un enorme potencial de energía y esfuerzo ciudadano que no hemos podido aprovechar aún, debido principalmente a las deficiencias del liderazgo político y a la incapacidad de las instituciones del Estado de procesar y responder a estas inquietudes con transparencia y sin manipulación. Sin embargo, no se puede esperar que las iniciativas desde abajo, canalizadas por las organizaciones de la sociedad civil o expresadas en forma de protesta ciudadana, puedan, por sí solas, conducir hacia la prosperidad y el bienestar para todos los peruanos. Sin apoyo del poder político es muy probable que, tarde o temprano, éstas se agoten y lleven a la frustración, a la apatía y aun a la violencia.

En cuarto lugar, *muchos dilemas que parecían inevitables en el camino hacia el desarrollo –crecimiento económico o reducción de las desigualdades, bienestar material o conservación del medio ambiente, asignación de recursos por el mercado o intervención estatal, entre otros– se han superado y han dejado de concebirse como juegos de suma cero en los cuales lo que se gana en uno de los aspectos se pierde en el otro*. Cinco decenios de esfuerzos para promover el desarrollo en diversas partes del mundo nos han enseñado que, mucho antes de llegar a disyuntivas inevitables en las que hay que decidirse por una opción u otra, hay un largo camino por recorrer a lo largo del cual existen estrategias y políticas que permiten avanzar en las dos direcciones a la vez.

Por ejemplo, contrariamente a lo que se pensaba hace unos tres decenios, no existe una contradicción entre promover el bienestar material y proteger el medio ambiente (capítulo 5). Se dispone de una amplia gama de políticas y acciones que pueden adoptar los gobiernos, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil para promover el uso sustentable de los recursos naturales, cumpliendo al mismo tiempo con los objetivos de generar riqueza y conservar el medio ambiente. En forma similar, hemos aprendido que la regulación estatal es indispensable para lograr el buen funcionamiento de los mercados, especialmente en los países en desarrollo, y que una mejor distribución del ingreso ayuda en el proceso de crecimiento económico. La superación de estas supuestas contradicciones ha creado nuevas posibilidades y opciones estratégicas para acercarnos a lo que queremos ser como país. En forma adicional,

contamos con un vasto y rico acervo de conocimientos y experiencias para promover el desarrollo en diversas partes del mundo, cuyas principales lecciones reseñamos anteriormente en este capítulo.

Una quinta razón es que *las limitaciones de los recursos financieros para poner en marcha una estrategia de desarrollo no son una restricción tan severa como se suponía hasta hace poco*. Reduciendo la corrupción y mejorando la eficiencia del sector público sería posible aumentar los recursos disponibles en forma significativa. La experiencia de otros países demuestra, además, que una reasignación del gasto público hacia las áreas prioritarias en la estrategia de desarrollo —por ejemplo, reduciendo los gastos de defensa y seguridad para aumentar los recursos dedicados a objetivos económicos y sociales— permite alcanzar niveles más altos de prosperidad y bienestar sin que sea necesario un aumento en el total del financiamiento público.

Otras fuentes de recursos, cuya importancia hemos podido apreciar con claridad en el Perú durante los últimos dos decenios, son la organización ciudadana y el trabajo voluntario, sobre todo de los más pobres. La movilización popular para programas sociales es una importante fuente de recursos adicionales que complementa las asignaciones del presupuesto público y las donaciones privadas. Por ejemplo, se estima que el trabajo voluntario y la capacidad de organización de las mujeres representan alrededor de una cuarta parte del costo de una ración de almuerzo en los comedores populares, y una proporción similar del costo de una ración en el programa “El Vaso de Leche” de desayunos escolares.

Por otra parte, la globalización financiera y el desarrollo explosivo de los mercados financieros internacionales permiten, al menos en principio, un mayor acceso al ahorro generado en otros países. Si bien la gran movilidad del capital transnacional tiene una serie de efectos indeseables (capítulo 2) y exige condiciones muy estrictas en cuanto a la estabilidad macroeconómica, también ha multiplicado las posibilidades de acceder al financiamiento internacional a través de una gran variedad de canales. Además de la inversión extranjera directa, se tiene la emisión de bonos por parte del gobierno o de las empresas privadas, los préstamos de la banca comercial y de los organismos financieros bilaterales, regionales e internacionales, las inversiones en la bolsa de valores, los recursos asociados a la privatización de empresas estatales, y las concesiones al sector privado para la provisión de servicios públicos. Con un manejo macroeconómico sensato, una visión de futuro claramente articulada, una estrategia de desarrollo viable, reglas de juego estables e instituciones fuertes, es po-

sible atraer al capital extranjero para complementar el ahorro nacional y promover la inversión productiva. Todo esto sugiere que las restricciones financieras no son tan severas como para limitar significativamente la posibilidad de poner en práctica la estrategia de desarrollo propuesta.

Otra posibilidad que ha surgido recientemente es que los países ricos paguen por los servicios ambientales globales que prestan los países pobres al conservar sus bosques. La vegetación, en particular aquella de los extensos bosques tropicales, ayuda a eliminar de la atmósfera el dióxido de carbono que contribuye al efecto invernadero y al calentamiento del planeta. La transferencia de recursos que podría concretarse durante los próximos dos decenios hacia los países que conservan sus recursos forestales podría ser mayor que el total de la ayuda para el desarrollo en la actualidad. De concretarse esta iniciativa, el Perú podría recibir un monto significativo por los servicios ambientales que presta nuestra Amazonía al planeta (capítulo 2).

Finalmente, dos aspectos vinculados a los procesos de cambio en el mundo contemporáneo y a la estructura demográfica del Perú hacen de la transición a un nuevo siglo un momento propicio para reflexionar sobre nuestro futuro, así como para poner en marcha un amplio proceso de aprendizaje social.

El primero se refiere a la *aceleración del ritmo de los cambios en todos los ámbitos de la actividad humana, que permite avances significativos en el lapso de una generación*. Por ejemplo, tomó alrededor de medio siglo para que Inglaterra y los Estados Unidos duplicaran su ingreso por habitante a principios y mediados del siglo 19, Japón lo hizo en poco más de treinta años a fines del siglo 19 y principios del siglo 20, Turquía y Brasil lo hicieron en menos de veinte años durante los decenios de 1960 y 1970, y en sólo diez años Corea y China duplicaron su ingreso por habitante en los decenios de 1970 y 1980 respectivamente. Por otra parte, la aceleración en el ritmo de los descubrimientos científicos y de las innovaciones tecnológicas ha reducido el tiempo necesario para lograr aumentos en la productividad, mejoras en la educación y avances en la salud, entre muchos otros campos. Con una visión compartida de futuro, una estrategia para realizarla y una amplia movilización de voluntades y esfuerzos, es posible lograr en menos de dos decenios niveles de prosperidad y bienestar que antes hubieran tomado medio siglo.

El segundo aspecto se refiere a *la importancia que tiene la juventud en nuestro país, no sólo por su proporción en relación a la población total, sino también por sus expectativas y actitudes hacia el futuro*.

Más de la mitad de peruanos tiene actualmente menos de 25 años y durante los próximos dos decenios tendremos un porcentaje más alto de peruanos en edad de trabajar –es decir, entre 15 y 64 años de edad– que a partir de 2030, cuando se espera que la población del Perú se estabilice en aproximadamente 35 millones de habitantes y aumente la proporción de personas de la tercera edad (capítulo 4). Esto quiere decir que los jóvenes de hoy, que llegarán a la plenitud de su vida durante los próximos tres decenios, marcarán la pauta de nuestro desarrollo durante el próximo siglo. Contrariamente a la percepción generalizada de que los jóvenes de los noventa son egoístas y excesivamente individualistas, es posible apreciar que un número creciente de ellos está buscando activamente un equilibrio entre la libertad personal y la iniciativa individual, por un lado, y la creación de oportunidades para todos, la cohesión social y la solidaridad, por otro.

“Fin de siglo” y “fin de milenio” son frases con un marcado sesgo cristiano, ajenas a los calendarios de otras culturas y civilizaciones, que la globalización nos ha hecho conocer y nos obliga a tomar en cuenta –recordemos que el año 2000 cristiano corresponde al 5760 en el calendario judío, al 1420 en el calendario islámico y al año de la serpiente en el calendario chino–. De todas maneras, la transición

al siglo 21 es un hito que motiva a examinar nuestra historia, reflexionar sobre el presente y explorar nuestro futuro. Lo que suceda en los próximos veinte años definirá, en gran medida, el destino del Perú durante el siglo 21, y serán los jóvenes de hoy quienes marquen las pautas que se van a seguir.

La situación actual, las posibilidades y los peligros potenciales no deben ser motivo de temor y recelo ante el futuro. Existe un amplio espacio para acercarnos a la visión del Perú deseado, para promover una noción compartida del bien común, para superar nuestras limitaciones y restricciones, y para hacer surgir al Perú como un país viable, próspero y solidario. Las generaciones adultas tienen la enorme responsabilidad de hacer un balance crítico de su actuación en el último medio siglo, y de lograr que otros aprendan de los errores que hicieron del Perú el país de las oportunidades perdidas y de la promesa incumplida. Una generación de jóvenes mejor informada y consciente de lo que hemos sido y de lo que podemos ser como país tendrá el papel central en el escenario peruano de los próximos dos decenios. Serán ellos quienes producirán y administrarán los cambios, quienes conducirán el proceso de aprendizaje social y quienes harán que se cumpla la promesa de la vida peruana.

*CAPÍTULO 2*

**EL PERÚ  
EN EL NUEVO  
CONTEXTO  
INTERNACIONAL**

---





## INTRODUCCIÓN

Los cambios acelerados que se han venido produciendo en el contexto internacional condicionan los esfuerzos de desarrollo del Perú, y exigen adaptaciones en la política exterior y en la manera en que el país se vincula al resto del mundo. Este contexto puede considerarse como el bastidor en el cual debemos reconstituir el tejido social peruano durante los próximos veinte años, entrelazando las hebras de la trama, que corresponden a las líneas estratégicas (capítulos 3 a 6), y las hebras de la urdimbre, que corresponden a las reformas institucionales asociadas con la gobernabilidad democrática (capítulo 7). Tal como muestra el diseño de la cubierta de este libro, cada uno de estos conjuntos de hebras sobrepasa el marco del bastidor y se proyecta hacia el mundo externo, al mismo tiempo que algunas hebras provienen del exterior y se introducen en la trama y en la urdimbre del tejido social que debemos reconstituir.

Para estructurar el conjunto de vinculaciones con el entorno mundial es necesario tener una apreciación adecuada de la evolución del contexto internacional, que se ha caracterizado por la emergencia de un orden global fracturado y por la gravitación que han adquirido los planteamientos ideológicos asociados con la globalización. A partir de esta apreciación es posible identificar las líneas maestras para una gestión de la inserción internacional del Perú, así como los lineamientos para el diseño de una política exterior.

## EL ORDEN GLOBAL FRACTURADO

La multiplicidad de cambios y tendencias que se han manifestado durante los últimos tres decenios indica que somos testigos de un proceso acelerado, segmentado y desigual de globalización. La expansión a escala mundial de las actividades productivas y de servicio, el crecimiento del comercio internacional, la importancia decreciente de las fronteras nacionales, y el intercambio masivo de infor-

mación y conocimiento por todo el planeta coexisten con la concentración de actividades “globales” en ciertos países, ciudades y aun distritos, y también con la concentración de dichas actividades al interior de unos pocos cientos de corporaciones transnacionales.

La simultánea integración y exclusión de regiones, países y grupos sociales son dos aspectos estrechamente interconectados del proceso multidimensional de globalización y fragmentación en marcha que está configurando un *orden global fracturado*. Se trata de un orden global, pero no integrado; un orden que nos pone a todos en contacto los unos con los otros, pero al mismo tiempo mantiene profundas divisiones entre diferentes grupos de países y de personas en estos países; un orden que está beneficiando a una pequeña parte de la humanidad y segregando a la mayoría de la población mundial.

La conformación del orden global fracturado tiene antecedentes históricos muy antiguos. Las fracturas que acompañan a la globalización empezaron a surgir en los siglos 15 y 16, desde los inicios de la expansión mundial de Europa Occidental. Sin embargo, los procesos acelerados de cambio político, económico, social, ambiental, cultural, científico y tecnológico que tuvieron lugar a partir de la Segunda Guerra Mundial han creado un contexto radicalmente nuevo para la evolución de los seres humanos. Los avances de la ciencia y la tecnología han alterado profundamente las interacciones entre las personas, las concepciones de la naturaleza humana y las posibilidades para la evolución futura de nuestra especie. Todo esto obliga a una profunda revisión de los conceptos de progreso y desarrollo, tanto en los países ricos como en los pobres.

El cuadro 2.1 resume las principales tendencias que están configurando el orden global fracturado. Ambigüedades, contradicciones e inconsistencias, que generan confusión e incertidumbre, están acompañando a este desigual proceso de globalización y fragmentación. La variedad de fuerzas que

CUADRO 2.1

**Principales dimensiones del orden global fracturado**

<p><b>Seguridad internacional en un mundo "posbipolar"</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Fin de la Guerra Fría y de la rivalidad Este-Oeste.</li> <li>● Virtual eliminación de la amenaza de una guerra nuclear total y de los conflictos basados en la ideología de la Guerra Fría.</li> <li>● Aparición de nuevas preocupaciones de seguridad: conflictos ambientales, terrorismo, tráfico de drogas, crimen internacional, proliferación de armas químicas, biológicas y de artefactos nucleares de pequeña escala.</li> <li>● Desgaste del poder de los Estados nación como unidades para la formulación y ejecución de políticas (por presiones tanto "desde arriba" como "desde abajo").</li> <li>● Aumento en el número e intensidad de conflictos regionales (étnicos, religiosos, fronterizos, por recursos).</li> <li>● Mayor papel de las instituciones internacionales y regionales en el mantenimiento de la seguridad, y para las Naciones Unidas en especial.</li> </ul>
<p><b>Interdependencia económica y financiera</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Rápido crecimiento y globalización de los mercados financieros.</li> <li>● Cambios en los patrones de comercio: transformación del contenido del comercio en favor de servicios y productos manufacturados de alta tecnología, emergencia del Pacífico Norte como área dominante en el comercio internacional, multiplicación de acuerdos comerciales regionales, crecimiento del comercio al interior de empresas transnacionales, creación de la Organización Mundial del Comercio.</li> <li>● Nuevas situaciones en países clave (EE.UU., Rusia, Japón, Comunidad Europea, China, países recientemente industrializados del Este de Asia).</li> </ul>
<p><b>Desigualdades persistentes e incertidumbre económica</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Disparidades persistentes y crecientes entre los países ricos y los países pobres.</li> <li>● Crecientes desigualdades de ingreso y oportunidades al interior tanto de los países ricos como de los pobres.</li> <li>● Mayor inestabilidad del sistema económico internacional.</li> <li>● Creciente preocupación y demandas por una mejor gobernabilidad económica internacional.</li> </ul>
<p><b>Condiciones sociales</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Desbalances demográficos: bajo crecimiento y envejecimiento de la población en los países ricos, y crecimiento relativamente elevado de la población en los países pobres que cuentan con un gran número de jóvenes.</li> <li>● Demandas sociales crecientes (alimentación, educación, salud, vivienda, saneamiento) en los países pobres.</li> <li>● Desempleo: los países en desarrollo enfrentan el desafío de elevar la productividad laboral y a la vez absorber un número creciente de entrantes a la fuerza laboral, y los países desarrollados enfrentan cambios estructurales en los patrones de empleo.</li> <li>● Exclusión social extendida y en aumento (relacionada con factores de género, étnicos, de edad, pobreza, educación) tanto en los países ricos como pobres.</li> <li>● Redefinición de las relaciones de género.</li> </ul>
<p><b>Sustentabilidad ambiental</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Mayor conciencia de la importancia del uso sustentable de recursos naturales y de los problemas de la contaminación.</li> <li>● Amenazas a la sustentabilidad del medio ambiente y al uso adecuado de recursos: pobreza en los países en desarrollo y consumo excesivo en los países ricos.</li> <li>● Factores ambientales condicionan la seguridad internacional.</li> <li>● Imperativo de contar con tecnologías apropiadas para el medio ambiente que sean capaces de garantizar el desarrollo sustentable.</li> <li>● Aceptación del peligro que representan los problemas ambientales globales.</li> </ul>
<p><b>Cultura, religión y preocupaciones éticas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Creciente importancia de los valores religiosos y espirituales.</li> <li>● Emergencia del fundamentalismo religioso (islámico, cristiano, entre otros) como fuerza importante detrás de acciones políticas, sociales y aun económicas.</li> <li>● Conflictos entre la tendencia hacia la homogeneización cultural y el deseo de reafirmar la identidad cultural, como resultado de la globalización de los medios de comunicación masiva, del transporte y de las comunicaciones.</li> <li>● Importancia creciente de los temas éticos y morales en los temas de equidad y derechos humanos.</li> </ul>
<p><b>Gobernabilidad y diseminación de las prácticas democráticas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Crisis de gobernabilidad en los países pobres y en los de altos ingresos (representación vs. eficiencia; demandas sociales superan a las capacidades institucionales).</li> <li>● El pluralismo político, la democracia y la participación popular se han extendido en la mayor parte de las regiones del mundo.</li> <li>● Los papeles del sector público, el sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil están siendo redefinidos en todas partes.</li> <li>● Las consecuencias sociales de las reformas de política económica agudizan los problemas de gobernabilidad.</li> <li>● Impacto de las tecnologías de la información en los sistemas políticos y en la gobernabilidad.</li> <li>● Creciente importancia del capital social y del desarrollo institucional.</li> </ul>
<p><b>La explosión del conocimiento y la fractura del conocimiento</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Crecimiento exponencial y mayor importancia del conocimiento científico y tecnológico como factor de producción; transición hacia la sociedad de la información y del conocimiento.</li> <li>● Cambios en la conducción de la investigación científica: costos en aumento, mayor especialización, importancia de las tecnologías de la información.</li> <li>● Carácter crecientemente sistémico de la innovación tecnológica: se requiere mayor cantidad y diversidad de insumos, participa un mayor número de actores.</li> <li>● Cambio de paradigma tecno-económico: de uno intensivo en energía (con el petróleo como factor clave) a uno intensivo en información (con el microchip como factor clave).</li> <li>● Importantes avances en las tecnologías de comunicación e información; la biotecnología y los nuevos materiales transforman las actividades de producción y servicios.</li> <li>● Desigualdades extremas y acumuladas en las capacidades de ciencia y tecnología entre los países industrializados y los países en vías de desarrollo.</li> <li>● Limitada capacidad científica y tecnológica de los países pobres para afrontar los desafíos económicos, sociales, políticos, culturales, ambientales y de la sociedad del conocimiento.</li> </ul>

interactúan para configurar el orden global fracturado no apuntan todas en una sola dirección. Estas tendencias y fuerzas pueden producir efectos positivos o negativos dependiendo de la perspectiva desde la cual se les mire, de la estructura de las relaciones de poder asociadas con ellas, y de la capacidad de diseñar y ejecutar estrategias para aprovechar las oportunidades y contrarrestar las desventajas que acarrearán los cambios. Consideradas individualmente, cualquiera de estas tendencias tiene importantes consecuencias para el futuro de los países en desarrollo. Tomadas en conjunto representan un cambio de época, un desplazamiento fundamental de marco de referencia en el cual se insertan los esfuerzos por lograr la prosperidad y el bienestar.

El orden global fracturado plantea un conjunto de demandas que exigen respuestas estratégicas de los gobiernos, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil en los países en desarrollo. El fin de la Guerra Fría y las *nuevas preocupaciones de seguridad internacional* (conflictos étnicos y religiosos, posibilidad de guerras químicas y bacteriológicas, terrorismo, proliferación de armas nucleares en pequeña escala, crimen organizado, tráfico de drogas, disputas ambientales) exigen nuevos arreglos para la seguridad internacional y regional, así como nuevas doctrinas de defensa nacional. La *creciente interdependencia económica y financiera*, unida a los cambios en las relaciones económicas internacionales, exige nuevas estrategias para la inserción de las economías y empresas en un escenario internacional cada vez más volátil y competitivo, en el cual la globalización de las finanzas juega un papel de primer orden (recuadro 2.1).

Las *condiciones sociales y las desigualdades persistentes* plantean enormes desafíos para mantener la cohesión social. Los desequilibrios demográficos entre países ricos y pobres; el rápido crecimiento de las demandas de alimentos, salud, educación, vivienda y saneamiento en el mundo en desarrollo; la pobreza generalizada asociada a la exclusión económica, social y política; y los problemas de empleo y subempleo, que afectan tanto a los países ricos como a los pobres, requieren de respuestas imaginativas y prácticas, tanto en el ámbito internacional como en el de las estrategias y políticas nacionales y locales. En forma similar, los cambios significativos que se han dado en las relaciones de género —producto de la capacidad que han adquirido las mujeres para regular su propia fertilidad con mayor facilidad— tienen gran importancia en el mundo del trabajo y de la familia, y exigen una perspectiva diferente de la división convencional de responsabilidades entre hombres y mujeres, tanto en el mundo laboral como en el de la crianza de los niños.

La toma de conciencia sobre la importancia de *la protección del medio ambiente y del uso sostenible de los recursos naturales*, asociada a la aparición de problemas ambientales de carácter regional y global, exige respuestas para asegurar que el proceso de desarrollo no restrinja las oportunidades de las generaciones futuras. La creciente importancia de *los factores religiosos, culturales y éticos* en la conducta de los asuntos de gobierno añade nuevas demandas a una recargada agenda pública y pone sobre el tapete temas como la tolerancia religiosa, el respeto a los derechos humanos, y las tensiones entre la homogeneización y la afirmación de la identidad cultural. Asimismo, la *generalización de las prácticas democráticas y el colapso de los sistemas totalitarios* de partido único en Europa del Este y en la antigua Unión Soviética han llevado a cambios significativos en las estructuras institucionales de los Estados y gobiernos, y han puesto de manifiesto la importancia que tienen el capital social y las instituciones en el desempeño político y económico de las naciones.

Por último, los *avances científicos y tecnológicos*, asociados al crecimiento exponencial del conocimiento, a la aceleración de los procesos de innovación y a la transición hacia la sociedad de la información, han transformado los procesos productivos en las economías avanzadas y presentan desafíos extremadamente difíciles para la gran mayoría de los países en desarrollo. Las desigualdades en la capacidad de generación y utilización de conocimientos científicos empujan cualquier otro indicador de desigualdad entre países ricos y pobres: a principios de los noventa el gasto *per cápita* en investigación y desarrollo de las economías de altos ingresos fue unas 220 veces mayor que el gasto correspondiente de los países de bajos ingresos, mientras que el ingreso por habitante del primer grupo de países fue unas 50 veces mayor que el del segundo. Estas diferencias se han mantenido por decenios y aun siglos, y debido al carácter acumulativo de progreso científico y tecnológico, dificultan enormemente los esfuerzos para cerrar la brecha del conocimiento entre países ricos y pobres.

Sin embargo, algunos países de reciente industrialización han logrado establecer capacidades científicas y tecnológicas significativas en el lapso de una generación (por ejemplo, Corea del Sur, Taiwan y Singapur), lo que indica que es posible tender puentes a través de la fractura del conocimiento. Pero esto requiere de un esfuerzo muy grande por parte del Estado, el sector privado y la comunidad científica y tecnológica, esfuerzo que debe ser sostenido a través de varios decenios (capítulo 5). En los albores del siglo 21, cuando estamos entrando de lleno a la sociedad del conocimiento, sólo los países que ten-

### El desafío social de la globalización financiera

La globalización financiera plantea serios desafíos para el desarrollo social, entre otras razones porque ha socavado el gran acuerdo entre el capital y el trabajo que se forjó en Europa y Norteamérica a partir de la Segunda Guerra Mundial. Este acuerdo dio origen al Estado de bienestar y a la seguridad social, redujo el impacto negativo de la liberalización económica, permitió superar antagonismos que llevaron a conflictos sociales e inestabilidad política en la primera mitad del siglo 20, e hizo posible un crecimiento económico mundial y avances sociales sin precedente. Un aspecto clave de este acuerdo fue la recaudación de impuestos a las rentas del capital para financiar los servicios sociales asociados al Estado de bienestar, como educación gratuita, salud pública, seguros de desempleo, subsidios para vivienda y transferencias de ingresos para los más pobres. Esto permitió un aumento generalizado del consumo, mejoras en los niveles de vida y un mayor bienestar para la mayoría de la población.

En algunos países en desarrollo se puso en práctica políticas sociales similares a las europeas y norteamericanas, aunque los limitados recursos fiscales no permitieron extender estos beneficios a la mayoría de la población. En donde no se concretó un acuerdo social entre el capital y el trabajo, varios mecanismos institucionales alternativos permitieron mantener la cohesión social. Por ejemplo, la estabilidad laboral (que en algunos países del Sudeste Asiático se supone garantizaba el empleo de por vida), el apoyo de las vinculaciones y redes familiares, los servicios proporcionados por una variedad de organizaciones sociales de base y las actividades de los movimientos religiosos, han cumplido funciones de apoyo y seguridad social en diversas partes del mundo en desarrollo.

La globalización financiera ha socavado las bases del acuerdo social entre el capital y el trabajo en los países industrializados, y debilitado los arreglos institucionales alternativos que cumplían una función equivalente en otras regiones. La movilidad sin precedentes del capital financiero ha limitado severamente las posibilidades que tienen los Estados de gravar las rentas asociadas al capital. Esto deja a los gobiernos con la poco atractiva opción de aumentar en forma desproporcionada los impuestos a las rentas del trabajo. De

acuerdo al Fondo Monetario Internacional: “La creciente movilidad del capital limita la capacidad de las autoridades para recaudar impuestos y transferir ingresos a los afectados por la mundialización. En la medida en que la movilidad del capital es mayor a la movilidad de la mano de obra, la carga impositiva relacionada con el financiamiento de redes de protección social para los afectados por la mundialización recae sobre los trabajadores.” El economista Jagdish Bhagwati, calificado apóstol del libre comercio, ha criticado fuertemente el proceso de liberalización de los mercados de capitales, indicando que no tiene razón de ser desde una perspectiva de bienestar económico y que sólo responde a los intereses del “complejo Wall Street-Departamento del Tesoro”, haciendo una comparación con el “complejo militar-industrial” denunciado por el presidente de los Estados Unidos Dwight Eisenhower hacia fines del decenio de 1950.

El impacto económico, social y político de la globalización se manifiesta también a través de “desregulación competitiva”, que consiste en ofrecer cada vez más ventajas al capital extranjero para que coloque sus inversiones en el país. Esto ha llevado a suprimir regulaciones ambientales, liberalizar el mercado de trabajo, otorgar monopolios a inversionistas extranjeros y a eliminar las regulaciones que afectan el flujo de capitales. En algunos casos extremos, convenios de estabilidad tributaria y otras garantías ofrecen al capital extranjero mejores condiciones que a los capitales de origen local, y el Estado destina recursos públicos a obras de infraestructura para atraer a la inversión extranjera.

La globalización financiera exenta de regulación ha puesto en peligro el acuerdo social que llevó al Estado de bienestar en Europa, América del Norte y Japón, y está agudizando la crisis de las políticas sociales que se encontraban ya bajo presión debido a los cambios demográficos y el envejecimiento de la población. Además, la excesiva movilidad de los capitales está creando serios problemas en los países en desarrollo y en las economías en transición, ya que limitan severamente el papel que pueden jugar los Estados, los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil para apuntalar las instituciones y programas que mantienen la cohesión social.

Fuentes: Jagdish Bhagwati, “The Capital Myth”, *Foreign Affairs*, Vol. 77 (1998), No. 3, pp. 7-16; Fondo Monetario Internacional, “¿Debe ser la equidad un objetivo de la política económica?”, *Finanzas y Desarrollo*, Vol. XXXV (1998), No. 3, pp. 2-5.; y Dani Rodrik, *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington DC, Institute for International Economics, 1997.

gan acceso a los avances científicos y tecnológicos, así como la capacidad de utilizar, absorber y adaptar las tecnologías, estarán en capacidad de escoger su propio camino hacia el desarrollo.

No obstante el avance de los procesos y tendencias que llevan a la globalización, es preciso recordar que sólo algunos sectores de la economía mundial –servicios financieros, manufacturas de alto contenido tecnológico, medios de comunica-

ción, entre otros– han expandido su ámbito de acción por todo el planeta, mientras que una gran parte de las actividades productivas y de servicio permanece firmemente anclada en los espacios locales y regionales. Éste es el caso de muchas actividades agrícolas, de la pequeña industria y la artesanía, de una amplia gama de servicios de alcance geográfico restringido y de prácticamente todas las actividades vinculadas a las economías de subsistencia. Es difícil estimar el porcentaje de la población del

mundo que permanece fuera de los circuitos de la producción, comercio, finanzas y consumo en el ámbito global, pero es probable que una mayoría significativa de quienes viven en los países pobres no participen en estos circuitos y permanezca poco afectada por ellos.

Es preciso acotar que nadie está dirigiendo en forma consciente y deliberada los procesos que llevan hacia el orden global fracturado. No existe un coordinador supremo que decide sobre el curso de los procesos contradictorios de globalización y fragmentación. Sus diversos componentes operan de acuerdo a su propia lógica y a sus turbulentas interacciones, sin que exista un plan maestro o un designio oculto. Sin embargo, esto no significa que los procesos que están llevando al orden global fracturado carezcan de una orientación general. Esta orientación se deriva del modo de pensar predominante al finalizar el siglo 20, que privilegia a las fuerzas del mercado, promueve la liberalización comercial y financiera, y busca disminuir el papel que juegan los Estados en el desarrollo económico y social. Desde esta perspectiva, quizás el desafío más importante para la comunidad internacional en la transición al siglo 21 es evitar que la multiplicidad de fracturas en el orden global lleve a la creación de sociedades aisladas que desconfían las unas de las otras, y que ignoran y abrigan sospechas acerca de sus respectivas motivaciones, aspiraciones y capacidades.

## GLOBALIZACIÓN, IDEOLOGÍA, ESTADO Y POLÍTICA EXTERIOR

La experiencia de los esfuerzos para promover el desarrollo durante el último medio siglo demuestra que no es posible lograr la prosperidad y el bienestar aislándose de la comunidad internacional. Pero esto no implica en modo alguno una aceptación pasiva de todas y cada una de las manifestaciones del orden global fracturado. Por el contrario, una de las principales responsabilidades de los líderes gubernamentales, empresariales y de la sociedad civil en los países en desarrollo es encontrar respuestas creativas a los desafíos del nuevo contexto internacional. No se trata sólo de poner en evidencia las múltiples fuerzas y los intereses que están forjando el orden global fracturado, ni mucho menos de declararle la guerra a la globalización. Se trata de adaptarse a ella en forma creativa, de administrar sus consecuencias y, en la medida de lo posible, de gobernarla.

La primera tarea para contrarrestar las amenazas del orden global fracturado, y para aprovechar las oportunidades que ofrece, consiste en *examinar*

*y entender la naturaleza y la lógica de las múltiples fuerzas que lo configuran*, dejando de lado el pesimismo que ha caracterizado a muchas interpretaciones ofrecidas por analistas de los países industrializados (recuadro 2.2). Una de las dificultades para apreciar adecuadamente las características del nuevo orden internacional es que su emergencia ha venido acompañada de un conjunto de ideas precon-

### RECUADRO 2.2

#### Globalización y pesimismo

La mayoría de las interpretaciones del orden global fracturado, que pertenecen a estudiosos de los países industrializados, son pesimistas acerca de las perspectivas futuras de los países en desarrollo —a las que califican de “sombrias” y “desoladoras”. Sin exagerar demasiado podría decirse que los habitantes del Sur corren el peligro de convertirse en consumidores pasivos de los futuros globales ideados para ellos en el Norte.

El historiador Paul Kennedy muestra una de las expresiones más claras de este pesimismo: “A medida que avanzamos hacia el próximo siglo, las economías desarrolladas parecen tener todas las cartas de triunfo en sus manos —capital, tecnología, control de comunicaciones, excedente de alimentos, poderosas compañías multinacionales—, y, en todo caso, aquellas ventajas están *creciendo* porque la tecnología erosiona el valor de la mano de obra y de los materiales, los principales activos de los países en vías de desarrollo.” Un cierto fatalismo optimista mitiga el desaliento de Kennedy: “En el improbable caso de que los gobiernos y las sociedades se decidan a transformarse, debemos reconocer que nuestros esfuerzos podrán tener sólo un efecto marginal sobre las profundas fuerzas impulsoras del mundo actual... Nada es cierto salvo que afrontamos innumerables incertidumbres; pero el reconocimiento mismo de aquel hecho nos ofrece un punto de partida vital... debido al tamaño y complejidad de los desafíos globales que afrontamos, resulta demasiado sencillo y demasiado pronto llegar a la triste conclusión de que nada puede hacerse.”

Robert Slater, Barry Schultz y Steven Dorr, especialistas en defensa y relaciones internacionales, avizoran un futuro desolador para los países pobres que deben “superar obstáculos tremendos y manejar una combinación desestabilizadora de variables políticas, sociales y económicas en un sistema global que aísla y margina los casos más problemáticos.”

Los científicos políticos Max Singer y Aaron Wildawsky van aún más lejos, y plantean que el “verdadero orden mundial está dividido en dos partes: las zonas de paz, riqueza y democracia, y las zonas de conflicto, guerra y desarrollo.” Añaden que “desafortunadamente, sólo el 15% de la población mundial vive en las zonas de paz y democracia. La mayoría de la gente vive ahora en las zonas de conflicto y desarrollo, en donde la pobreza, la guerra, la tiranía y la anarquía continuarán devastando sus vidas.” Para ellos el desafío para los países pobres consiste en “acelerar el desarrollo en las zonas de conflicto para completarlo en un siglo, en vez de dos o tres.”

Fuentes: Paul Kennedy, *Preparing for the Twenty-first Century*, New York, Random House, 1993; Max Singer y Aaron Wildawsky, *The Real World Order: Zones of Peace, Zones of Turmoil*, Chatham NJ, 1993; Chatham House Publishers; Robert Slater, Barry Schultz y Steven Dorr, *Global Transformation and the Third World*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1993.

cebidas y de recomendaciones de política aparentemente incontrovertibles y de validez universal. Esto no es nada nuevo. En distintos momentos del último medio siglo han prevalecido diferentes puntos de vista acerca de las políticas y estrategias “correctas” para promover el desarrollo, y también para orientar la acción de los organismos financieros internacionales, las agencias de cooperación para el desarrollo y las investigaciones de la comunidad académica.

La ideología de la globalización, que encuentra una variedad de expresiones en los campos de la economía y de la política, ha dominado la escena internacional durante el último decenio. Como todo pensamiento dominante, pone trabas al ejercicio del buen juicio y a la independencia de criterio para explorar opciones que se alejen de sus planteamientos. Por ejemplo, la principal contribución de lo que se denominó el “Consenso de Washington” sobre políticas económicas –que articuló el sentido común prevaleciente a fines de los ochenta en la comunidad académica y las instituciones financieras internacionales– fue reconocer la importancia de los mercados y las limitaciones de la intervención estatal. Sin embargo, muchos funcionarios de organismos internacionales –y aún más importante, funcionarios gubernamentales responsables de las políticas económicas en América Latina– interpretaron el Consenso de Washington en forma sesgada e inflexible. Esto los llevó a justificar e imponer medidas extremas de liberalización comercial, desregulación financiera, privatizaciones apresuradas y recortes del gasto público sin establecer prioridades, sin tomar en cuenta costos de oportunidad, sin considerar sus efectos secundarios y sin someterlos a discusión pública.

Sin embargo, diez años más tarde una revisión de este consenso por quienes lo formularon llevó a moderar varias de sus recomendaciones de política económica, y también a incorporar las “reformas de segunda generación” para mejorar el desempeño del Poder Judicial, las agencias reguladoras, el sistema educativo y el funcionamiento de todo tipo de instituciones. Por su parte, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional adoptaron en los últimos años interpretaciones más balanceadas de las políticas del Consenso de Washington, las que complementaron con medidas para reformar las instituciones públicas, eliminar la corrupción, promover el respeto a los derechos humanos, y reforzar la participación ciudadana y la gobernabilidad democrática. Es preciso indicar que algunos países de América Latina no aceptaron las versiones rígidas de las ideas del Consenso en los años ochenta y las adaptaron a su propia situación, y que en ciertos casos también se adelantaron a poner en práctica reformas de segunda generación.

En forma similar, el fin de la Guerra Fría dio lugar a interpretaciones superficiales acerca de la superioridad del modelo económico y político de Occidente que, llevadas al extremo, presentaron a su expresión anglosajona de los ochenta –asociada a las políticas neoliberales del presidente norteamericano Ronald Reagan y de la primer ministro británica Margaret Thatcher– como única vía hacia la prosperidad y el bienestar. La amplia diseminación de estas ideas a través de los medios de comunicación, agencias de cooperación internacional y los circuitos académicos dejó la impresión de que era inútil explorar opciones alternativas, y que sólo quedaba adaptarse pasivamente a las fuerzas que están configurando el orden global fracturado. Sin embargo, un decenio más tarde los líderes políticos en Norteamérica y Europa han rechazado la idea de modelo único y han propuesto una “tercera vía” pluralista que combina, en diferentes medidas de acuerdo a sus distintas versiones, la liberalización económica con un papel más activo para el Estado.

Las tendencias globales imponen restricciones a todos los actores en el escenario internacional y en especial a los menos poderosos. Sin embargo, el margen de maniobra disponible para el diseño de estrategias y políticas en los países en desarrollo es mucho mayor que el que sugieren las interpretaciones pesimistas de la globalización. Sin caer en el voluntarismo que confunde los deseos con las posibilidades reales, es preciso evitar la pasividad asociada con una visión fatalista del futuro global. Todo esto sugiere la conveniencia de adoptar una perspectiva crítica sobre las ideas, los esquemas conceptuales y las recomendaciones de política que acompañan a la globalización.

Al mismo tiempo, para diseñar estrategias y políticas de desarrollo viables y creativas es necesario elaborar, desde nuestra propia perspectiva, marcos conceptuales que permitan apreciar y comprender en toda su complejidad los procesos que están configurando el nuevo contexto internacional. A modo de ilustración, el recuadro 2.3 y el gráfico 2.1 resumen un intento de describir tres componentes que conforman el orden global fracturado: el dominio de lo global, el dominio de las redes y el dominio de lo local, así como las fracturas y divisorias que los entrecruzan. Desde este punto de vista, una adecuada inserción internacional exige medidas para proyectar las acciones del Estado, del sector privado y de la sociedad civil no sólo en los dominios de lo local y de las redes, sino también en el nuevo dominio de lo global.

Una segunda tarea para diseñar respuestas creativas a los desafíos del orden global fracturado consiste en *definir adecuadamente el papel que debe*

RECUADRO 2.3

### Los dominios del orden global fracturado

La estructura del orden global fracturado puede visualizarse en términos de tres dominios estrechamente interconectados que se superponen parcialmente: el dominio de lo global, el dominio de las redes y el dominio de lo local (gráfico 2.1).

El *dominio de lo global* está constituido por intercambios masivos, densos y casi instantáneos de símbolos y de bienes intangibles en el ámbito planetario, característicos de la sociedad de la información y del conocimiento. Los avances en las comunicaciones y las tecnologías de la información de los últimos tres decenios han liberado a las interacciones humanas de las restricciones que impone la experiencia inmediata, anclada en el tiempo y en el espacio. Al extraer las relaciones sociales de su entorno local, éstas se transforman en inmensos y complejos conjuntos simbólicos que se desplazan, entremezclan y reestructuran fluidamente en el dominio de lo global. Imágenes, sonidos y símbolos que cubren rápidamente el planeta a través de los medios masivos de comunicación; productos e íconos culturales –música, películas, programas de televisión, modas y tendencias, ideas y conceptos, aspiraciones y valores– que vinculan a sociedades apartadas y virtualmente desconocidas entre sí; y un inmenso intercambio de mensajes, datos e información a través de redes de telecomunicación y la Internet, son la esencia que constituye el dominio de lo global. En este dominio, que surgió explosivamente en el último cuarto del siglo 20, es difícil identificar los caminos recorridos por transacciones específicas, ya que éstas son efímeras, se producen a gran velocidad e involucran a muchos agentes a la vez.

El *dominio de las redes* está conformado por una multiplicidad abrumadora de combinaciones de intercambios de bienes tangibles e intangibles –comercio de productos y servicios, relaciones de poder y de influencia, intercambios de información– que fluyen a través de una miríada de nodos y canales identificables que conectan a los individuos y grupos sociales. Las interacciones en el dominio de las redes comprenden a toda clase de organizaciones –instituciones públicas, corporaciones privadas y asociaciones de la sociedad civil– cuyas interrelaciones crean enmarañadas redes transgubernamentales, transcorporativas y transasociativas que se superponen las unas a las otras. El dominio de las redes está en constante transformación en la medida que se

crean, destruyen y evolucionan los canales y nodos que lo conforman. Las relaciones sociales reflejadas en las combinaciones de bienes tangibles e intangibles que se intercambian en el dominio de las redes están parcialmente incorporadas y parcialmente desvinculadas de los entornos locales. El dominio de las redes se ha forjado progresivamente a través de la historia, sobre todo a partir del siglo 16, y debe su actual riqueza a los avances en el transporte y las comunicaciones.

El *dominio de lo local* está constituido por aquellas interacciones humanas ancladas en el tiempo y en el espacio que comprenden la producción, el intercambio y el consumo de bienes y servicios tangibles, todos ellos necesarios para la supervivencia y evolución de los seres humanos. Este dominio ha existido desde los albores de la humanidad, y las relaciones sociales que comprende están firmemente insertas en el marco de la experiencia concreta. La mayor parte de nuestra vida cotidiana se desarrolla en el dominio de lo local, el cual contiene una gama extraordinariamente rica de transacciones cuyas características son relativamente fáciles de identificar. Este dominio comprende también las interacciones cara a cara que permiten transmitir sentimientos, emociones, intuiciones, aspiraciones y valores, las cuales confieren a los seres humanos su naturaleza singular.

Una multiplicidad de fracturas y líneas divisorias de naturaleza política, económica, social, ambiental, cultural, científica y tecnológica caracteriza al orden global fracturado y sus tres dominios. Estas divisorias frecuentemente se superponen y cambian de dirección, a veces se refuerzan y otras veces se contrarrestan. Configuran un panorama global de turbulencia e incertidumbre, en el cual una multiplicidad de procesos contradictorios generan un conjunto extraordinariamente rico de oportunidades y amenazas. La integración y la exclusión coexisten de manera incómoda una al lado de la otra en cada uno de los dominios y aspectos del orden global fracturado. Eventos, actividades y fenómenos se proyectan desde el dominio de lo local hacia el dominio de lo global y viceversa, que han dado lugar a *localismos globalizados* y a *globalismos localizados*, respectivamente. Todo esto sugiere que vivimos un período de transformaciones profundas y fundamentales, que desafían los hábitos convencionales de pensamiento, y que son similares a las que tuvieron lugar hace medio milenio durante el Renacimiento.

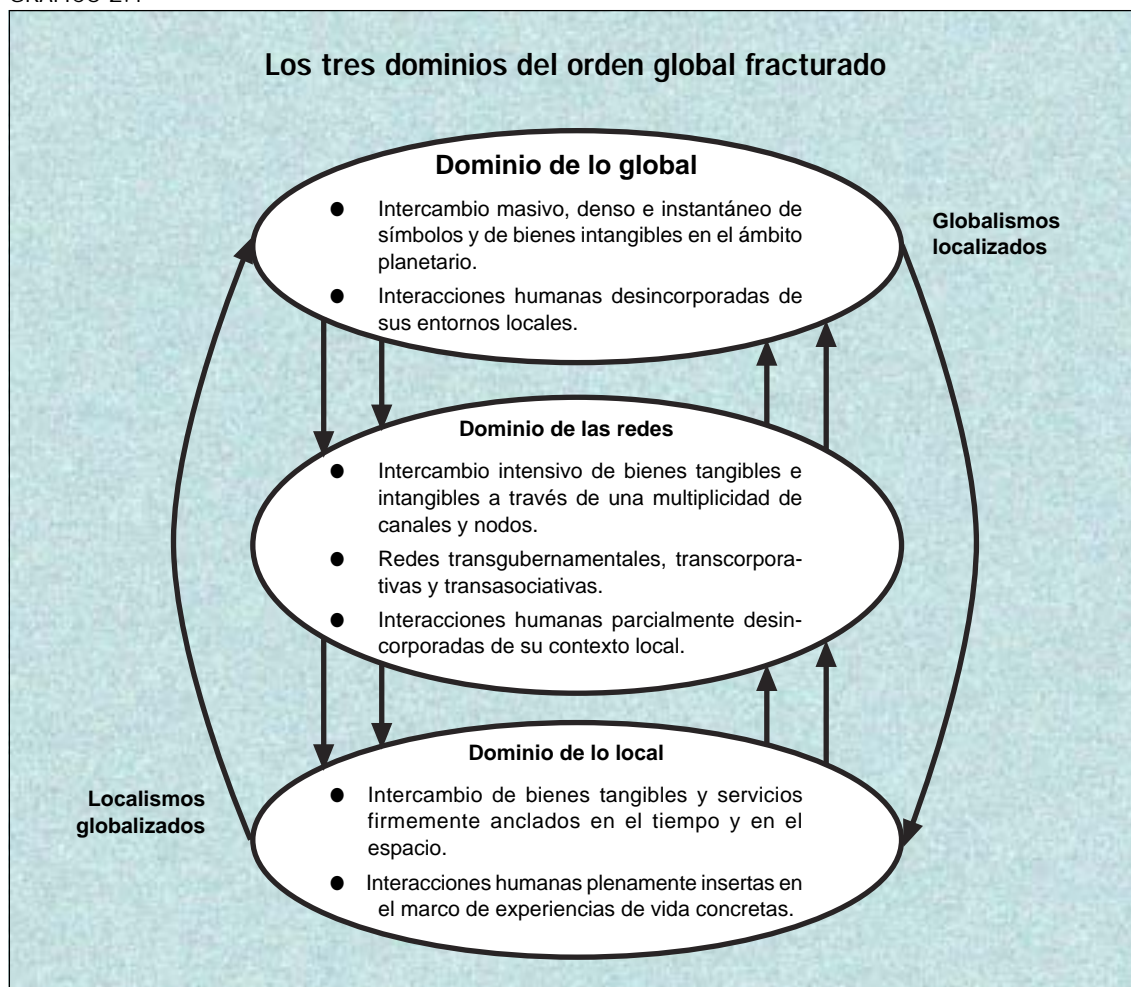
Fuente: Francisco Sagasti y Gonzalo Alcalde, *Development Cooperation in a Fractured Global Order: An Arduous Transition*, Ottawa, International Development Research Centre, 1999.

*jugar el Estado en el contexto internacional de los próximos veinte años* (capítulo 7). Durante los últimos decenios el Estado nación ha venido perdiendo la capacidad de controlar cualesquiera de los fenómenos –políticos, económicos, sociales, ambientales, culturales o tecnológicos– que se presentan ahora en el mundo. La preeminencia de los Estados está siendo erosionada en muchos aspectos de la política exterior, como lo demuestran la renovada im-

portancia de las organizaciones regionales, como la Organización del Tratado del Atlántico Norte, la Unión Europea, la Organización de Unidad Africana y las Naciones Unidas en la prevención y solución de conflictos.

Algo similar sucede con la soberanía nacional en la política económica debido, entre otras razones, a la capacidad de las instituciones financieras

GRÁFICO 2.1



internacionales de establecer condiciones para el acceso a los recursos bajo su control, a la influencia de las empresas privadas que proporcionan información sobre riesgos a los inversionistas internacionales, a la proliferación de acuerdos comerciales en todas las regiones del mundo, y al creciente poder económico de las corporaciones transnacionales y los inversionistas privados. Además, la influencia que han adquirido las organizaciones internacionales, inclusive las no gubernamentales, en campos como los derechos humanos y la protección del medio ambiente condiciona el ejercicio irrestricto de la soberanía nacional.

Al mismo tiempo, la necesidad de mejorar la eficiencia de la gestión gubernamental, el deseo de extender y profundizar las prácticas democráticas, la voluntad de reafirmar identidades culturales, y la proliferación de conflictos étnicos y religiosos, empujan a los gobiernos centrales hacia la cesión de autonomía y la transferencia de competencias a una amplia gama de entidades subnacionales de gobierno (distritos, provincias, autonomías, estados, autoridades metropolitanas, consejos territoriales). Se está generalizando la delegación de responsabilidades para la administración

de la educación y la salud públicas, para el mantenimiento de la infraestructura física, y para muchos otros programas gubernamentales. Además, la descentralización fiscal y la recaudación de impuestos locales han permitido a estas circunscripciones contar con recursos financieros propios para reforzar su autonomía. En casos extremos de conflictos violentos, esto ha llevado a la escisión de varios Estados, sobre todo en Europa Oriental, Asia Central y en África al Sur del Sahara.

El Estado nación –una institución concebida hace tres siglos para manejar las interacciones entre el dominio de lo local y el dominio de las redes– está siendo sometido a enormes tensiones que se originan tanto dentro como fuera de su territorio. A las fuerzas y demandas que se originan en el dominio de las redes se añadieron, durante los últimos decenios, aquellas que provienen del dominio de lo global (recuadro 2.3 y gráfico 2.1). Al sobrepasar la capacidad de procesamiento y respuesta de las entidades gubernamentales e intergubernamentales a través de las cuales actúan los Estados, estas nuevas demandas han generado incertidumbre, inestabilidad, turbulencia y una crisis global de gobernabilidad. Para enfrentar esta crisis y crear un entor-



no internacional más estable y favorable a los esfuerzos de desarrollo será necesario complementar la acción de los Estados, lo que implica crear nuevas instituciones capaces de manejar las interacciones entre el dominio de lo global y los dominios de las redes y de lo local.

No obstante, el Estado está aún muy lejos de desaparecer o de volverse obsoleto. Pese a las presiones que enfrenta desde arriba y desde abajo, y a la diversidad de agentes que intervienen para configurar el orden global fracturado, durante los próximos decenios los Estados continuarán siendo los actores principales en el escenario internacional. Han mostrado una gran capacidad para adaptarse a las cambiantes circunstancias, particularmente considerando el papel más activo que juegan el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil en los dominios de lo global, de las redes y de lo local.

Una tercera tarea para responder a los desafíos del orden global fracturado consiste en *delimitar un patrón de inserción internacional que permita acercarse a la visión de futuro y lograr el bien común*. A su vez, esto exige nuevas concepciones y prácticas en la política exterior. Además de continuar con las funciones diplomáticas de representar internacionalmente los intereses del país, contribuir a garantizar la seguridad externa y conducir las negociaciones con otros Estados, la política exterior de los próximos decenios deberá incorporar nuevas dimensiones.

De manera mucho más intensa y urgente que en el pasado, el nuevo contexto internacional obliga a los Estados a mediar y compatibilizar las demandas internas asociadas al logro del bienestar con las demandas externas derivadas de las fuerzas que configuran el orden global fracturado. Esto implica una gestión activa de la inserción internacional del país, buscando tanto amortiguar los impactos negativos de la globalización como proyectar iniciativas locales para aprovechar las oportunidades que ofrece. Desde esta perspectiva se desdibujan los límites entre la política exterior y las políticas domésticas.

Por otra parte, la política exterior debe ayudar a multiplicar las opciones estratégicas para el desarrollo, lo que implica un seguimiento sistemático y continuo de la evolución de las tendencias internacionales, una evaluación de su impacto sobre el país, y el diseño de una variedad de respuestas. Además de los aspectos políticos y económicos que han sido los temas tradicionales de la diplomacia y la política exterior, se tiene entre otros asuntos aquellos vinculados al medio ambiente, la gobernabilidad democrática, el respeto a los derechos humanos, el tratamiento de conflictos internos, las amenazas del

crimen organizado y el tráfico de drogas, la migración internacional y la regulación del ciberespacio.

Por otra parte, la proliferación de redes transgubernamentales, que vinculan a una enorme diversidad de entidades públicas de diferentes países (asociaciones y reuniones periódicas de bancos centrales, agencias reguladoras del mercado, parlamentos, instancias judiciales, defensores del pueblo, recaudadores de impuestos, fuerzas armadas y policía, entre otros), exige un gran esfuerzo de coordinación gubernamental, que frecuentemente supera las posibilidades de los ministerios de Relaciones Exteriores. Algo similar sucede con las redes transcorporativas de empresas privadas y gremios empresariales –y con las redes transasociativas de organizaciones de la sociedad civil– que trascienden fronteras y crean nuevos vínculos entre el ámbito nacional y el contexto internacional. Todo esto está cambiando la naturaleza de la política exterior y la hace más compleja, sobre todo para los países en desarrollo.

## **HACIA UNA GESTIÓN ACTIVA DE LA INSERCIÓN INTERNACIONAL**

Cada una de las dimensiones del orden global fracturado tiene implicancias para el diseño y ejecución de políticas en el ámbito interno. A su vez, cada una de las líneas estratégicas que se examinan en los próximos capítulos –transformación productiva y competitividad; equidad, integración y justicia social; gestión del medio ambiente, ciencia y tecnología; y ocupación del territorio e infraestructura física– tiene una proyección internacional y está condicionada por lo que sucede fuera del país. Por esta razón, la gestión activa de la inserción internacional debe articular las políticas domésticas con la evolución del contexto externo, configurando una política exterior que se adecue tanto a las exigencias de la estrategia de desarrollo como a las oportunidades y amenazas que presenta el orden global fracturado.

La política exterior y la gestión activa de la inserción internacional deben ser cuestiones de Estado, diseñadas y ejecutadas con una perspectiva de mediano y largo plazo. Deben estar basadas en un amplio consenso nacional que permita a los sucesivos gobiernos actuar con aplomo y energía en el campo de las relaciones internacionales, y comprender tanto iniciativas individuales como acciones conjuntas con otros países. Las dimensiones del orden global fracturado y sus implicancias proporcionan un punto de partida para explorar el contenido de la gestión activa de la inserción internacional. El cuadro 2.2 presenta un resumen de algunas iniciativas que surgen de esta exploración, e indica el amplio espacio que existe para emprender acciones

CUADRO 2.2

**Dimensiones del orden global fracturado e iniciativas para la inserción internacional**

Dimensiones e implicancias	Iniciativas para la inserción internacional
<p><i>Seguridad internacional en un mundo posbipolar</i> Necesidad de adaptar las instituciones nacionales, regionales e internacionales vinculadas a la seguridad, a un contexto más complejo, fluido y fragmentado, en el que una mayor diversidad de actores persigue objetivos divergentes y enfrentan nuevas amenazas a su seguridad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Establecer alianzas políticas con otros Estados para enfrentar las nuevas amenazas a la seguridad (problemas ambientales, migraciones ilegales, terrorismo, tráfico de drogas, crimen organizado, proliferación de armas biológicas y electrónicas).</li> <li>● Promover acuerdos regionales para generar confianza, mantener la paz y evitar conflictos bélicos entre países, así como acuerdos para reducir los gastos militares.</li> <li>● Crear y fortalecer instituciones regionales e internacionales para resolver conflictos armados cuando éstos se presenten, y para hacer un seguimiento de los compromisos internacionales que adoptan los países miembros.</li> <li>● Adoptar medidas para prevenir conflictos violentos al interior de los Estados, lo que implica adecuar las nociones de soberanía nacional y de intervención en asuntos internos.</li> </ul>
<p><i>Interdependencia económica y financiera</i> Necesidad de mantener la estabilidad del sistema internacional y de acomodarse rápida y efectivamente a un contexto financiero y económico global en constante evolución.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Participar activamente en los acuerdos de integración comercial en todos los niveles, y promover acuerdos internacionales para armonizar políticas económicas y para regular los flujos financieros y comerciales.</li> <li>● Proponer medidas para avanzar hacia una red más amplia y flexible de instituciones financieras internacionales para apoyar a los países en desarrollo.</li> <li>● Adoptar iniciativas para hacer frente al deterioro de los términos de intercambio entre productos primarios y productos con mayor valor agregado.</li> <li>● Diseñar y poner en práctica una estrategia de financiamiento externo con un horizonte de mediano y largo plazo.</li> <li>● Promover acuerdos para lograr mayor transparencia, equidad y estabilidad en las transacciones internacionales (propiedad intelectual, financiamiento externo, precios de productos primarios, acceso a mercados).</li> <li>● Fortalecer a las empresas privadas, agencias gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil para hacer frente a la globalización y participar activamente en ella.</li> </ul>
<p><i>Desigualdades persistentes y condiciones sociales</i> Necesidad de reducir las desigualdades entre naciones, de establecer reglas del juego equitativas en el ámbito internacional, de garantizar condiciones de vida compatibles con la dignidad humana para todas las personas, y de adecuar las interacciones entre naciones a los profundos cambios sociales que se están produciendo en la actualidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Promover, en colaboración con otros países en desarrollo, iniciativas de cooperación internacional para reducir la pobreza y las desigualdades entre países ricos y pobres (reducción de deuda pública, acceso a mercados de países ricos, transferencia de tecnología).</li> <li>● Integrar consideraciones demográficas (estructura de edades, expectativas y necesidades de diferentes grupos de edad) en las relaciones internacionales, particularmente en lo referente a migraciones.</li> <li>● Poner en marcha iniciativas internacionales y regionales para la provisión de servicios sociales básicos (acceso a salud preventiva, programas educativos, saneamiento y vivienda).</li> <li>● Explorar nuevos mecanismos para el financiamiento internacional del desarrollo social (canjes de deuda, fondos patrimoniales, apoyo al presupuesto nacional).</li> </ul>
<p><i>Sustentabilidad ambiental</i> Necesidad de promover el uso sustentable de los recursos naturales, reducir las amenazas globales al medio ambiente y de incorporar plenamente consideraciones ambientales en las relaciones internacionales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Participar activamente en las negociaciones sobre protección del medio ambiente en los ámbitos regional, internacional y global, y en especial en las negociaciones sobre cambio climático.</li> <li>● Proponer programas de conservación de la biodiversidad como patrimonio de la humanidad, con el fin de obtener apoyo financiero internacional.</li> <li>● Intensificar las negociaciones para lograr la transferencia de tecnologías limpias y con menor impacto ambiental a bajo costo.</li> <li>● Establecer normas internacionales sobre el desplazamiento de productos nocivos al medio ambiente (desechos nucleares, productos tóxicos, basura) que generalmente terminan almacenándose en los países en desarrollo.</li> </ul>

orientadas hacia crear un entorno más favorable para los esfuerzos de desarrollo peruano.

La gestión activa de la inserción internacional implica determinar el tipo de vinculaciones que se desea establecer con el dominio de lo global y el de las redes para poner en práctica la estrategia de desarrollo. A su vez, esto depende de la posibilidad de influir en la definición de las reglas del juego que rigen el comportamiento de una multiplicidad de actores en estos dos dominios del orden global fracturado. La política exterior debe privilegiar las iniciativas conjuntas con otros países en desarrollo para modificar la estructura extremadamente asimétrica de las relaciones de poder entre las empresas, agencias gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil de los países ricos y aquellas de los

países pobres. La política exterior peruana debe contribuir con ideas y planteamientos para renovar la arquitectura del sistema financiero internacional, diseñar nuevos mecanismos para la defensa de la democracia y los derechos humanos, regular las migraciones internacionales, reorganizar las instituciones de cooperación para el desarrollo y para reformar el sistema de las Naciones Unidas, entre otras iniciativas orientadas hacia crear un entorno más favorable para los esfuerzos de desarrollo.

**Inserción económica y transformación productiva**

La gestión activa de la inserción económica debe apuntar hacia establecer un patrón de comercio in-

ternacional que se base –y que a su vez facilite– la transformación del sistema productivo y la mejora de la competitividad. Esta nueva forma de inserción debe modificar la manera en que el Perú se ha vinculado a la economía internacional a través del tiempo, reducir la vulnerabilidad frente a las crisis y a los cambios bruscos en los flujos comerciales y financieros internacionales, y aprovechar las oportunidades que ofrece el cambiante mercado internacional para la transformación del sistema productivo.

Uno de los aspectos más importantes de la inserción económica es la estructura del comercio internacional y su evolución a través del tiempo. A lo largo de la historia los países en desarrollo han sido principalmente exportadores de materias primas e importadores de productos manufacturados que producen los países industrializados. Desde mediados del siglo 20 –principalmente gracias a los trabajos de Raúl Prebisch y Hans Singer– se ha tomado conciencia de que este tipo de vinculación comercial está fuertemente sesgado en favor de los países ricos. El

“deterioro de los precios de intercambio” se caracteriza porque a lo largo del tiempo el precio promedio de las materias primas que exportan los países pobres pierde terreno en relación con el precio promedio de los productos manufacturados que exportan los países ricos. El gráfico 2.2 muestra el deterioro de los precios de intercambio durante el siglo 20, y si bien este indicador ha fluctuado en forma significativa (por ejemplo, mejoró con el aumento súbito de los precios del petróleo en el decenio de los setenta), la tendencia secular es muy clara.

El deterioro de los precios de intercambio significa que es necesario exportar cada vez más materias primas para importar la misma cantidad de productos manufacturados. La abundancia de recursos naturales con que cuenta el Perú ha llevado a adoptar un modelo de desarrollo basado en la explotación y exportación de materias primas y productos primarios (capítulo 5). A menos que se logre diversificar las exportaciones avanzando hacia productos con mayor valor agregado que incorpo-

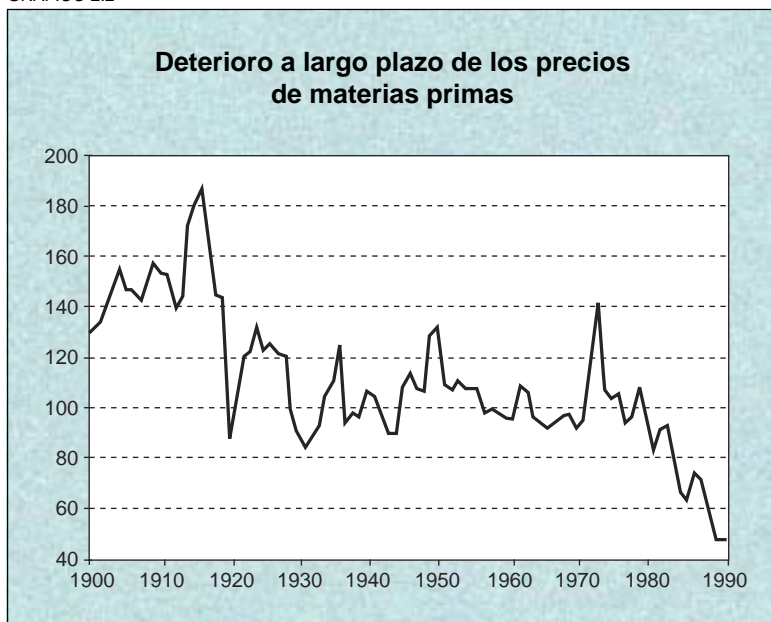
Viene de la página anterior

CUADRO 2.2

### Dimensiones del orden global fracturado e iniciativas para la inserción internacional

Dimensiones e implicancias	Iniciativas para la inserción internacional
<p><i>Cultura, religión y preocupaciones éticas</i> Necesidad de reafirmar la identidad cultural, de crear instituciones para promover el diálogo y tender puentes entre culturas, religiones y grupos étnicos, y para reafirmar una cultura de la paz y de integridad ética y moral.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Promover y proyectar hacia el exterior una identidad cultural plural, basada en la tolerancia y el respeto a la diversidad.</li> <li>● Apoyar los acuerdos y programas internacionales para el intercambio entre culturas, religiones y grupos étnicos, particularmente a través de los medios masivos de comunicación, la promoción del turismo (sobre todo de jóvenes) y de los productos culturales (música, literatura, artes plásticas, danza, cine).</li> <li>● Participar activamente en el diseño y puesta en práctica de códigos internacionales de conducta con el fin de evitar prácticas dolosas y comportamientos no éticos.</li> <li>● Apoyar la labor de instituciones internacionales de defensa de los derechos humanos, lucha contra la corrupción y resolución pacífica de conflictos.</li> </ul>
<p><i>Gobernabilidad y prácticas democráticas</i> Necesidad de establecer un proceso de aprendizaje colectivo en el ámbito internacional, para mejorar las estructuras de gobernabilidad en todos los niveles, a la vez que se respeta la diversidad de condiciones que prevalecen en los países en desarrollo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Promover acuerdos internacionales sobre prácticas democráticas que deben ser reconocidas universalmente, pero que al mismo tiempo tomen en cuenta las diferentes circunstancias históricas y culturales de los países en desarrollo.</li> <li>● Crear espacios de diálogo al interior y entre las redes transgubernamentales, transcorporativas y transasociativas, que faciliten un aprendizaje colectivo sobre gobernabilidad y prácticas democráticas.</li> <li>● Establecer mecanismos regionales e internacionales para hacer un seguimiento efectivo de los compromisos que adopten los países sobre comportamientos y prácticas democráticas.</li> <li>● Explorar y crear nuevas estructuras y mecanismos de gobernabilidad para hacer frente a los problemas globales y regionales que rebasan la capacidad de acción de los Estados considerados individualmente.</li> <li>● Fortalecer los mecanismos internacionales de rendición de cuentas, acceso a la información y transparencia para las empresas privadas, instituciones financieras y agencias gubernamentales.</li> </ul>
<p><i>Explosión de la generación de conocimientos y fractura en la capacidad de realizar actividades científicas y tecnológicas</i> Necesidad de establecer mecanismos de cooperación internacional para encarar la enorme desigualdad entre países ricos y pobres en cuanto a la generación y utilización del conocimiento científico y tecnológico moderno, incluidas las iniciativas para rescatar y mejorar los conocimientos tradicionales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Redefinir los conceptos y las metas internacionales de desarrollo poniendo énfasis en la contribución de la capacidad de generar y utilizar conocimientos para reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida.</li> <li>● Facilitar el acceso a los países pobres al acervo mundial de conocimientos, eliminando restricciones (legislación sobre propiedad intelectual sesgada), estableciendo canales para el intercambio de información (telecomunicaciones, Internet) e incentivando la transferencia de tecnología.</li> <li>● Establecer programas y mecanismos internacionales para apoyar la creación de capacidades científicas y tecnológicas en los países pobres, canalizando recursos financieros y asistencia técnica de los organismos internacionales y las empresas privadas.</li> <li>● Promover acuerdos internacionales de cooperación científica y tecnológica, así como programas de intercambio de investigadores, profesores y estudiantes universitarios.</li> <li>● Rescatar el conocimiento y la tecnología tradicional, introduciendo mejoras y proyectándolos en el ámbito internacional para satisfacer la demanda de productos naturales (cultivos orgánicos, productos medicinales tradicionales, artesanías).</li> </ul>

GRÁFICO 2.2



Fuente: Javier León y Raimundo Soto, "Structural Breaks and Long-Run Trends in Commodity Prices", *Journal of International Development*; 9(3), mayo-junio 1997, pp. 347-366.

ren cada vez más tecnología y conocimientos no será posible salir de esta situación desfavorable (capítulo 3). El cuadro 2.3 presenta una lista de los 35 principales productos de exportación a mediados de los decenios de 1960 y de 1990. Muestra claramente lo poco que han cambiado nuestras exportaciones y que, durante el período en que se aceleró la transición hacia la sociedad del conocimiento en el ámbito mundial, el Perú siguió exportando prácticamente los mismos productos primarios. Más aún, los nuevos productos que aparecen en la lista de 1997 son de bajo contenido tecnológico, si bien los textiles, las confecciones y las exportaciones agroindustriales tienen un valor agregado relativamente alto.

Un segundo aspecto de la inserción económica se refiere a la integración comercial en los ámbitos subregional, regional, hemisférico y global. Es necesario poner en marcha una estrategia de vinculaciones comerciales cada vez más intensas en ámbitos geográficos progresivamente más amplios. Por ejemplo, como parte del proceso de transformación productiva, que debe llevar a la exportación de productos con mayor grado de elaboración y contenido tecnológico, en una primera instancia se deben privilegiar las vinculaciones con la Comunidad Andina, para luego avanzar hacia la integración sudamericana (mediante acuerdos con el MERCOSUR) y posteriormente proyectarse hacia América Central y América del Norte, la cuenca del Pacífico y el resto del mundo. Esto no debe excluir, en modo alguno, el aprovechamiento de oportunidades para saltar alguna de estas etapas—tal como se ha hecho, por ejemplo, con las exportaciones de confecciones a los Estados Unidos y Europa—, pero en términos generales se trata de

afianzar la presencia de productos peruanos en mercados de exportación que permitirían mejorar la competitividad en forma progresiva. El recuadro 2.4 presenta un breve recuento de las negociaciones comerciales internacionales en que el Perú está involucrado al iniciarse el siglo 21.

Por otra parte, la inserción financiera y el acceso al financiamiento externo son muy importantes para el proceso de transformación productiva. Complementan el ahorro interno, apoyan la balanza de pagos, y, en el caso de la inversión extranjera directa, vienen acompañados de transferencia de tecnología y asistencia técnica. El aislamiento financiero que experimentó el Perú durante la segunda mitad del decenio de los ochenta puso de relieve la importancia de mantener buenas relaciones con la comunidad financiera internacional. Para atraer financiamiento externo es necesario adoptar políticas macroeconómicas sensatas (capítulo 3) y mantener la estabilidad de las reglas del juego para los inversionistas, que deben fundamentarse en acuerdos y consensos políticos que sólo puede garantizar la gobernabilidad democrática.

Los flujos financieros privados hacia los países en desarrollo han crecido en forma explosiva durante el decenio de los noventa, al mismo tiempo que el financiamiento oficial de agencias bilaterales y organismos multilaterales prácticamente se estancó. Sin embargo, los flujos privados se han concentrado en una decena de países y, si bien la inversión extranjera directa ha mantenido su ritmo de crecimiento, los flujos de deuda (préstamos bancarios, emisiones de bonos) y las inversiones de portafolio (en bolsa y en instrumentos de corto plazo) han experimentado grandes fluctuaciones durante este período (ver gráfico 2.3 en la pág. 57). Por esta razón, es necesario diseñar y poner en práctica una política de financiamiento externo con una perspectiva de mediano y largo plazo, que considere las fuentes y usos de estos recursos en función de los objetivos de las líneas maestras de la estrategia de desarrollo.

Los flujos de financiamiento externo neto en relación con la inversión bruta en el Perú han variado significativamente a lo largo de los últimos treinta años, y muestran tanto el impacto de los cambios en el contexto internacional como el efecto de las políticas económicas adoptadas por los sucesivos gobiernos. El gráfico 2.4 indica que durante 1985-1991, período en el que Perú estuvo aislado de la comunidad financiera internacional, los flujos externos representaron menos del 10% de la inversión bruta, situación que se revirtió dramáticamente a partir de 1993 como resultado de la reinserción financiera, las privatizaciones de activos estatales y de la explosión de flujos de capital que generó la

CUADRO 2.3

**Principales productos de exportación 1965 y 1997**  
(millones US\$ y porcentaje de las exportaciones totales)

1965			1997		
Producto	Valor FOB	Porcentaje de exportaciones	Producto	Valor FOB	Porcentaje de exportaciones
Harina de pescado, crustáceos y moluscos	155	23.3	Harina de pescado sin desgrasar	1,030	15.3
Cobre con riqueza superior al 90% hasta 99% (excepto cobre blister)	82	12.3	Cátodos y secciones de cátodos de cobre refinado	786	11.7
Algodón desmotado Tangüis	47	7.1	Oro (en bruto, platinado, demás formas)	500	7.4
Minerales de hierro en bruto	37	5.6	Minerales de zinc y sus concentrados	397	5.9
Azúcares de caña que polaricen hasta 97% de sacarosa	37	5.5	Aceites crudos de petróleo o minerales bituminosos	396	5.9
Algodón desmotado Pima blanco	30	4.5	Café sin descafeinar y sin tostar	239	3.5
Café crudo (verde o en grano)	29	4.3	Minerales de plomo y sus concentrados	159	2.4
Cobre refinado, térmico o electrolítico, con riqueza > 99%	26	4.0	Cobre "blister" sin refinar	153	2.3
Minerales concentrados de plomo	24	3.6	Minerales de cobre y sus concentrados	141	2.1
Plata refinada	24	3.6	Zinc en bruto sin alear	117	1.7
Plomo refinado	24	3.6	Plata en bruto sin alear (incluye plata dorada)	105	1.6
Minerales concentrados de zinc	23	3.5	Artículos de joyería y sus partes	94	1.4
Zinc en bruto (barras)	15	2.2	Espárragos preparados o en conserva	92	1.4
Grasa y aceites de anchoveta (semirrefinado)	14	2.1	Minerales de estaño y sus concentrados	91	1.3
Minerales concentrados de cobre	13	2.0	Camisas de punto de algodón	63	0.9
Minerales concentrados de hierro	10	1.4	Grasa y aceite de pescado y sus fracciones en bruto	60	0.9
Aceites crudos de petróleo	6	0.9	Plomo refinado en bruto	54	0.8
Pelos finos de alpaca primera	6	0.8	T-shirts y camisetas de punto de algodón	53	0.8
Algodón desmotado tipo Cerro	5	0.8	Merluza congelada y en filetes	52	0.8
Grasa y aceites de anchoveta (refinado)	5	0.8	Minerales de hierro y sus concentrados, aglomerados	52	0.8
Bismuto en bruto (barras)	4	0.6	Los demás fueloils	48	0.7
Grasa y aceite en bruto de anchoveta	4	0.6	Residual 6	47	0.7
Conservas de bonito en aceite Soli Pack, latas de 7 onzas	2	0.3	Azúcar de caña en bruto	46	0.7
Aceites diesel oil y fuel oil	2	0.3	Aleaciones de zinc	46	0.7
Cobre en bruto	2	0.3	Langostinos congelados	44	0.7
Tortas y residuos de algodón	2	0.3	Demás moluscos, separados de sus valvas	38	0.6
Minerales concentrados de molibdeno	1	0.2	Cochinilla e insectos similares	36	0.5
Cadmio en bruto (barras)	1	0.2	Demás discos hexágonos de zinc	33	0.5
Minerales en bruto de plomo	1	0.2	Chalecos de algodón	33	0.5
Minerales concentrados de tungsteno	1	0.2	Espárragos frescos o refrigerados	32	0.5
Algodón cocopado Tangüis	1	0.2	Minerales de molibdeno y sus concentrados	32	0.5
Grasa y aceites (en bruto) de ballena, cachalote	1	0.2	Blusas, camiseras, poleras de punto de algodón	29	0.4
Pelos finos de alpaca segunda	1	0.2	Alambre de cobre refinado	28	0.4
Sulfato de bario natural	1	0.2	Demás preparaciones y conservas de pescado	27	0.4
Aceites de petróleo pesados como combustible "Bunker C"	1	0.2	Minerales de plata y sus concentrados	27	0.4
<b>Total de los 35 productos</b>	<b>639</b>	<b>95.8</b>	<b>Total de los 35 productos</b>	<b>5,180</b>	<b>76.8</b>

Nota: Los productos que no aparecen en 1965 se encuentran sombreados.

Fuente: Cuánto. *Perú en números 1999*, Lima, Cuánto, 2000.

Superintendencia Nacional de Aduanas, *Estadísticas de Comercio Exterior 1965*, Lima, Ministerio de Hacienda y Comercio, 1967.

### Procesos de negociación comercial en marcha

En la actualidad se vienen negociando acuerdos multilaterales de liberalización comercial en diferentes niveles –Comunidad Andina, Foro de Cooperación Asia y Pacífico (APEC), Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), Organización Mundial del Comercio (OMC)–, algunos de los cuales abarcan también la armonización de políticas económicas y financieras. Esta situación, a la cual es preciso añadir las negociaciones comerciales bilaterales (por ejemplo, con Chile y con Brasil), presenta un complejo panorama de negociaciones simultáneas en diferentes escenarios y con diferentes plazos, que deben ser armonizados y organizados en forma secuencial para lograr una inserción comercial más favorable para el Perú.

El objetivo común de todos estos procesos es abrir nuevos mercados para los productos peruanos mediante compromisos de liberalización comercial, que deben crear nuevos flujos comerciales y no limitarse a desviar el comercio con el resto del mundo hacia los países miembros de los acuerdos. Sin embargo, para materializar los beneficios que se derivan de estos acuerdos es necesario mejorar la competitividad de las empresas peruanas, generar una mayor oferta exportable y crear las condiciones institucionales para facilitar las exportaciones (información sobre mercados, crédito y seguros de exportación, certificación de calidad). Todo esto implica un cambio de mentalidad en el empresariado y severos ajustes en el sector productivo, no sólo para exportar sino también para competir con los productos importados en el mercado local.

Las negociaciones en los procesos de integración económica abarcan, además de los asuntos comerciales, la armonización de políticas económicas (los beneficios de una reducción de aranceles pueden ser eliminados por una devaluación), políticas financieras (los créditos subsidiados para exportación mejoran artificialmente la competitividad) y sobre propiedad intelectual, estándares laborales y de protección ambiental. Esto obliga a constituir equipos de profesionales especializados, tanto en el sector público como en el privado y en los centros académicos, para conducir las negociaciones por buen camino.

Los tres procesos de integración económica en marcha más importantes para el Perú son los de la Comunidad Andina, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y el Foro de Cooperación de Asia y Pacífico (APEC).

#### Comunidad Andina

Luego de un difícil período de desencuentro con sus socios andinos en la segunda mitad de los noventa, el Perú se reincorporó plenamente a las actividades de este acuerdo de integración económica, que apunta hacia un mercado común en 2005 y que abarca también aspectos sociales, ambientales, educativos, laborales y financieros. Además, los esfuerzos desplegados por las cancillerías de los países miembros

–Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela– han permitido avanzar hacia la formulación de una política exterior conjunta. La coordinación entre los países andinos y la adopción de posiciones comunes son muy importantes para obtener concesiones en las negociaciones de integración económica con otros grupos de países, y en particular con el MERCOSUR y con ALCA, por lo que deben recibir atención preferencial.

Por otra parte, las exportaciones peruanas a los países de la Comunidad Andina tienen un componente de productos manufacturados que no se registra en el comercio con países de otras regiones, y por lo tanto pueden servir de base inicial para adquirir experiencia y luego de plataforma para penetrar otros mercados. El comercio subregional ha actuado también como “amortiguador” de las crisis mundiales para los países andinos, ya que ha manteniendo su nivel cuando los flujos hacia otros países han disminuido.

#### ALCA

Las negociaciones para este acuerdo, que se iniciaron en 1994 y deben completarse en 2005, buscan una amplia integración económica entre los 34 países del hemisferio americano. Los países miembros del ALCA representan el 50% del comercio exterior peruano, y de avanzar al ritmo planteado inicialmente, haría imperativa una rápida reestructuración de la industria y el sistema productivo peruano en general. De otra forma, las relaciones comerciales en el marco de ALCA se tornarían muy desfavorables para el Perú. Uno de los objetivos de estas negociaciones es mantener el tratamiento favorable que dan los Estados Unidos a los países andinos en el marco de los programas de lucha contra el tráfico de drogas.

#### APEC

Los 21 países de la APEC representan más de la mitad del comercio mundial. El Perú tiene ciertas ventajas derivadas de ser el único país de la Comunidad Andina miembro de este acuerdo, y seguirá siendo el único al menos por los próximos 10 años. En el marco de la APEC el Perú podría convertirse en una plataforma de exportaciones hacia Asia para otros países andinos y sudamericanos, en particular Brasil. Al mismo tiempo, podría ser puerta de entrada para los productos de la Cuenca del Pacífico hacia la Comunidad Andina y Sudamérica, lo que permitiría canalizar flujos adicionales de comercio e inversión hacia el Perú, tal como sucedió con México y Chile luego de su ingreso a la APEC.

La competencia con los países de la APEC será muy dura para la industria peruana, que ya ha experimentado en algunos rubros los efectos del ingreso de productos asiáticos muy baratos. Nuevamente, urge un proceso de reconversión productiva para identificar y establecer actividades industriales competitivas, antes de que llegue la etapa de total liberalización del comercio en este acuerdo (2020 para los países en desarrollo).

globalización financiera. Es poco probable que esta combinación de circunstancias vuelva a repetirse en un futuro cercano, entre otras razones porque ya se ha vendido buena parte de los activos del Estado y porque ahora estamos plenamente integrados al sistema financiero internacional. Sin embargo, una estrategia de financiamiento externo y un conjunto de políticas adecuadas permitirían que los flujos financieros externos netos se mantengan sostenidamente por encima del 20% de la inversión bruta.

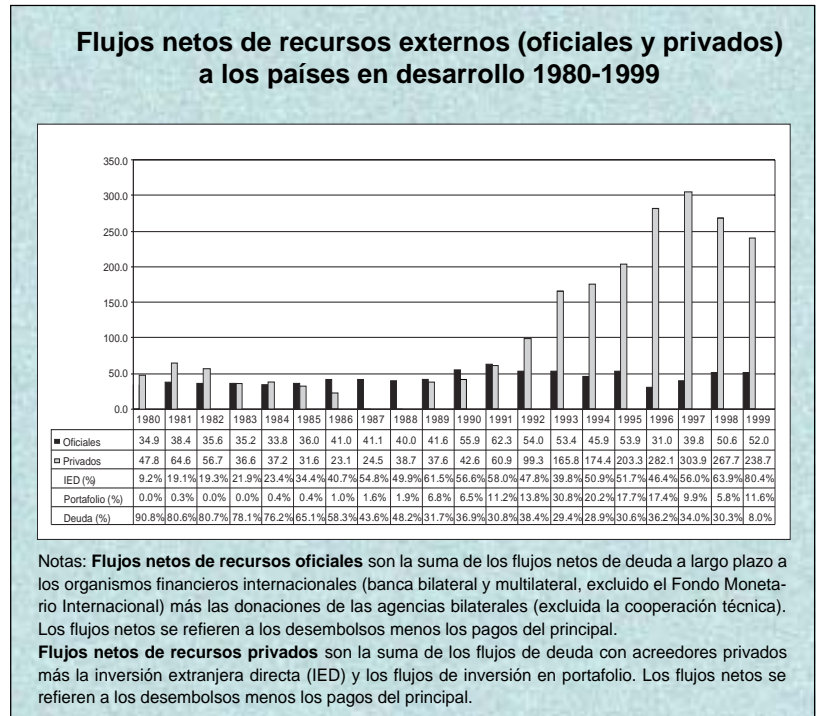
## La dimensión internacional de las políticas sociales

La evolución del contexto internacional y la emergencia del orden global fracturado hacen necesario tomar en cuenta explícitamente la dimensión internacional en las políticas para lograr la equidad, la integración y la justicia social (capítulo 4).

Un primer aspecto de la dimensión internacional de la política social está relacionado con el impacto fiscal del proceso de globalización financiera (recuadro 2.1). Es necesario armonizar las políticas tributarias de los países en desarrollo con el fin de evitar la competencia para atraer inversión extranjera mediante reducciones cada vez mayores de impuestos a las utilidades y otros rubros vinculados a las rentas del capital. Esta armonización permitiría aumentar los ingresos fiscales para hacer frente a los gastos que implican los programas sociales. Para avanzar hacia esta dirección se deben adoptar posiciones conjuntas y actuar coordinadamente en las negociaciones internacionales, buscando establecer reglas del juego para los flujos comerciales y financieros que sean menos desfavorables a los países en desarrollo.

En segundo lugar, la cooperación internacional puede jugar un papel muy importante en el desarrollo social. Es preciso diseñar una estrategia de vinculación con los organismos financieros internacionales y las agencias bilaterales de cooperación, que permita obtener apoyo y asistencia técnica para la formulación de políticas, el diseño y ejecución de programas, y para intercambiar experiencias con otros países, además de financiamiento para la provisión de servicios sociales básicos, la lucha contra la pobreza y los programas de generación y mejora del empleo. Las instituciones financieras internacionales, y en particular el Banco Mundial y el Banco Inter-Americano de Desarrollo, han decidido otorgar prioridad a los sectores sociales en sus préstamos durante los próximos años, lo que abre nuevas oportunidades para el financiamiento externo del desarrollo social.

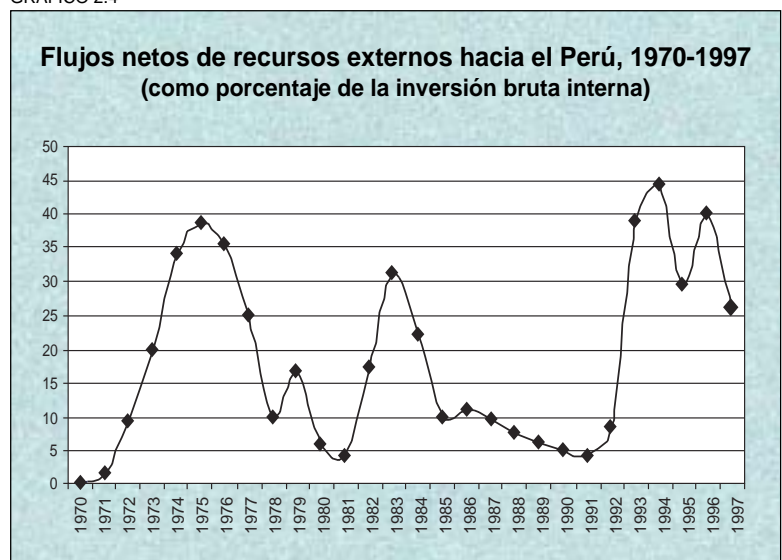
GRÁFICO 2.3



Fuente: Banco Mundial, Global Development Finance 2000 (CD ROM).

Asimismo, durante el último decenio han surgido nuevas iniciativas de cooperación internacional que involucran a bancos multilaterales de desarrollo, agencias bilaterales, fundaciones privadas, organizaciones no gubernamentales y asociaciones de empresas privadas en programas de desarrollo social. En particular, se han organizado programas de lucha contra el SIDA y la tuberculosis, y también para vacunar a los niños en los países más pobres. Estas iniciativas pueden complementar los esfuerzos locales, tal como se pudo apreciar en el Perú durante la epidemia de cólera a principios de los años noventa. El recuadro 2.5 describe una iniciati-

GRÁFICO 2.4



Fuente: Banco Mundial, Global Development Finance 2000 (CD ROM).

va lanzada a fines de los noventa en el campo de la vacunación e inmunización que puede servir de modelo para otros programas sociales.

En tercer lugar, la movilidad internacional de los trabajadores es uno de los aspectos más complejos de la dimensión internacional de las políticas de desarrollo social. Pese a sus bajas tasas de crecimiento demográfico y a la necesidad de complementar su fuerza laboral, la mayoría de países desarrollados ha adoptado políticas de inmigración y políticas laborales que ponen trabas a los trabajadores provenientes de los países en desarrollo. Las dificultades para poner en práctica estas restricciones han creado un mercado laboral para inmigrantes ilegales que trabajan en condiciones muy precarias. Los obstáculos para la movilidad del trabajo contrastan fuertemente con la libre circulación de los capitales y hacen necesario poner en discusión la liberalización internacional de los mercados de trabajo.

Algunas políticas selectivas de inmigración de los países ricos han sido diseñadas para atraer profesionales altamente calificados de los países en desarrollo, muchos de los cuales se han formado en entidades financiadas por sus estados. Pese a que muchos de estos inmigrantes remite parte de sus ingresos a familiares en su país de origen, al no existir mecanismos de compensación financiera por lo que ha sido llamada la “fuga de talentos”, esta migración selectiva podría considerarse como un subsidio de los países pobres hacia los ricos. Sin embargo, los países en desarrollo pueden obtener beneficios de la emigración de profesionales que van más allá de los envíos de dinero. Estos emigrantes pueden proporcionar información sobre oportunidades de exportación, establecer vínculos con instituciones y empresas de los países tecnológicamente más avanzados, proveer asistencia técnica y alertar a los inversionistas extranjeros sobre posibilidades en sus países de origen. El programa de “Transfe-

#### RECUADRO 2.5

### La Alianza Global para Vacunas e Inmunizaciones (GAVI)

GAVI se creó en 1999 con el objetivo de asegurar que todos los niños del mundo estén protegidos contra enfermedades que pueden prevenirse mediante la vacunación. Los socios de GAVI, que se han unido para coordinar y revitalizar los programas internacionales, regionales y nacionales de vacunación, incluyen:

- El programa de vacunación para niños de la Fundación Bill y Melinda Gates.
- La Federación Internacional de Asociaciones de Fabricantes de Productos Farmacéuticos.
- Agencias gubernamentales de los Estados Unidos, el Reino Unido, los Países Bajos y Suecia.
- Instituciones de investigación y salud pública en países desarrollados y en desarrollo.
- La Fundación Rockefeller.
- El Fondo de las Naciones Unidas para la Protección de la Infancia (UNICEF).
- El Banco Mundial.
- La Organización Mundial de la Salud (OMS).

GAVI ha programado una serie de actividades para cumplir sus objetivos en un plazo de cinco años, que incluyen la provisión de servicios de vacunación, el apoyo a la producción de vacunas y el financiamiento de programas de investigación para producir nuevas vacunas contra neumonía, SIDA, tuberculosis y malaria. Esta iniciativa invertirá por lo menos US\$150 millones anuales hasta 2005, y a fines de 1999 recibió una donación de US\$750 millones de la Fundación Bill y Melinda Gates. Además, a principios del 2000 el presiden-

te Bill Clinton envió una propuesta al Congreso de los Estados Unidos para otorgar beneficios tributarios a las empresas farmacéuticas que colaboren con GAVI, y más de 40 países de bajos ingresos han expresado su interés de participar y contribuir con esta iniciativa.

La Alianza Global para Vacunas e Inmunización ha puesto de manifiesto los problemas de gobernabilidad que surgen cuando agencias del sector público, instituciones multilaterales, empresas privadas, organizaciones no gubernamentales y fundaciones se embarcan en programas conjuntos. A mediados del 2000 algunos representantes de agencias gubernamentales de los países donantes expresaron su renuencia a financiar GAVI mientras no se resolvieran algunos asuntos referentes a la transparencia en la gestión y la rendición de cuentas. Entre otros asuntos, manifestaron su preocupación sobre la necesidad de una participación equitativa de todos los socios en el directorio, las atribuciones de los miembros del directorio y los procedimientos para designarlos, y sobre los mecanismos para canalizar contribuciones y manejar los fondos. Debido a que las regulaciones para el manejo de recursos públicos son más estrictas que aquellas del sector privado o las fundaciones, estas preocupaciones no causan sorpresa, pero requieren atención.

El enfoque adoptado por GAVI involucra una variedad de socios y participantes, programas y actividades focalizados y claramente delimitados, un límite a la duración del programa y mecanismos de conducción flexibles, y puede ser adoptado para movilizar la cooperación internacional en una amplia gama de temas vinculados al desarrollo social.

Fuente: Keith Bezanson, Francisco Sagasti, Silvia Charpentier y colaboradores, *A Foresight Study of Multilateral Development Banks*, Sussex, Institute of Development Studies, setiembre, 2000.



rencia de conocimientos a través de nacionales expatriados” (TOKTEN) que puso en marcha las Naciones Unidas (capítulo 5) fue diseñado para aprovechar estas posibilidades.

La difícil situación social y económica que ha enfrentado el Perú en los últimos decenios ha propiciado la emigración de muchos peruanos. Hacia mediados de los ochenta se estima que medio millón de peruanos vivía en el exterior –45% en los Estados Unidos, 35% en América Latina, 10% en Europa y 10% en otros países (principalmente Canadá, Australia y Rusia)– y entre 1985 y 1990 se estima que emigraron unas 250,000 personas adicionales, que incluyen alrededor de 30,000 profesionales, 8,500 técnicos, 7,800 empresarios y comerciantes, 65,000 estudiantes y 40,000 empleados. La mayoría de los peruanos que emigran mantienen sus contactos con el Perú y envían remesas de dinero a sus familias. Además, muchos profesionales exitosos en los campos de la ingeniería, ciencias biológicas, medicina y arquitectura, entre otros, podrían apoyar el desarrollo de una capacidad científica y tecnológica local a través de programas para vincularlos con instituciones académicas, centros de investigación y empresas locales.

Por último, no es posible desligar las políticas sociales y los mercados internacionales de trabajo de la acusación, cada vez más frecuente, de “*dumping* social” que se invoca para proteger a las empresas en los países ricos de las importaciones provenientes de los países en desarrollo. Si bien muchas de estas acusaciones tienen fundamento, ya que algunos productos de exportación se fabrican en condiciones deplorables de trabajo, empleando niños y ancianos, y pagando sueldos extremadamente bajos, estos argumentos podrían transformarse fácilmente en una nueva forma de proteccionismo –sobre todo en la medida de que lo que serían condiciones más o menos razonables de trabajo en un país pobre podrían aparecer como condiciones de explotación laboral desde la perspectiva de un país rico. Utilizar el argumento del *dumping* social para limitar importaciones, mientras que al mismo tiempo se restringe la inmigración es inconsistente. Si bien involucraría algunos sacrificios de los trabajadores en los países ricos, la liberalización del mercado laboral ayudaría a equiparar condiciones de trabajo entre países y a subsanar los problemas del *dumping* social.

Vista desde la perspectiva de la equidad, integración y justicia social, la migración internacional y la liberalización de los mercados de trabajo son mecanismos para ampliar las posibilidades de desarrollo individual, y permitirían ejercer el derecho a buscar mejores oportunidades en cualquier parte del mundo. Las contradicciones entre la movilidad

del capital, los conocimientos, la información y las imágenes, por un lado, y las trabas a la migración, al libre desplazamiento de las personas y a la posibilidad de trabajar en cualquier lugar, por otro, son una característica intrínseca del nuevo orden global fracturado. Para resolver estas contradicciones se podrían combinar políticas de apertura laboral internacional con políticas de transferencia de ingresos entre países ricos y países pobres, como lo hizo la Unión Europea al incorporar nuevos miembros durante el decenio de 1980.

Si bien estos temas generan gran controversia, deben empezar a considerarse como parte de la gestión activa de la inserción internacional para los países en desarrollo, e incorporarse en la agenda de negociaciones con los países de altos ingresos.

## La dimensión internacional de la gestión del medio ambiente

Durante los últimos tres decenios han surgido un conjunto de problemas ambientales regionales y globales que no pueden ser enfrentados sin la cooperación entre los Estados, y entre las redes transgubernamentales, transcorporativas y transasociativas. Problemas como la lluvia ácida, la contaminación de ríos y cuencas, la reducción de la capa de ozono y el calentamiento global (o efecto invernadero) han puesto de relieve la importancia de las acciones conjuntas para proteger el medio ambiente, y también han dirigido la atención hacia la posibilidad de que las actividades humanas estén causando daños ambientales irreparables.

Pese a las dificultades en predecir las características y el impacto del calentamiento global, el aumento en la temperatura promedio del planeta –que viene acompañado de grandes variaciones en las condiciones climáticas prevalecientes en regiones y zonas específicas– puede causar graves daños a los ecosistemas. Por ejemplo, los glaciales y las nieves permanentes en los Andes peruanos se han venido retirando cientos de metros durante los últimos tres decenios, lo que puede afectar seriamente la captación, el almacenamiento y las descargas de agua en algunas partes de la costa. Además, las Naciones Unidas estiman que los problemas causados por la escasez de agua dulce afectarán a dos tercias partes de la humanidad hacia 2025, lo que puede dar lugar a disputas y conflictos sobre el uso de este recurso.

Al mismo tiempo, el comercio internacional y la transferencia de tecnologías se verán cada vez más afectados por consideraciones ambientales, en la medida en que se generalizan las prácticas para pro-

teger el medio ambiente, garantizar el uso sustentable de los recursos naturales y conservar la biodiversidad. Todo esto indica que la política exterior debe incorporar una dimensión ambiental en forma explícita e incluir el manejo sustentable de los re-

curso naturales como uno de sus ejes principales. Por ejemplo, el Pacífico Sur que se ubica frente a Chile, Perú y Ecuador es la zona con mayor potencial pesquero del mundo, los Andes tropicales son uno de los principales centros de biodiversidad en el mundo y se cuenta con vastas extensiones de bosques amazónicos que absorben los gases que generan el efecto invernadero (capítulo 6). Esto ubica al Perú en una posición privilegiada para las negociaciones internacionales sobre el uso de estos recursos y sobre el pago por los servicios ambientales que se prestan a todo el planeta.

#### RECUADRO 2.6

### El Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kyoto

El Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) es una innovación institucional que haría posible un gran acuerdo entre países ricos y pobres para proteger el medio ambiente y financiar el desarrollo. Fue creado como parte del Protocolo de Kyoto en 1997, que a su vez se deriva de la Convención Marco sobre Cambio Climático adoptada en la Cumbre Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992.

Este mecanismo permite a los países industrializados financiar la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en los países en desarrollo, y así cumplir con sus propias metas de reducción. Por ejemplo, un país europeo y otro latinoamericano pueden llegar a la conclusión de que un millón de dólares invertidos en América Latina para producir electricidad usando tecnologías limpias generaría una reducción mucho mayor en las emisiones que un millón de dólares invertidos en Europa. Mediado a través del MDL y con la participación activa de las empresas privadas, la transferencia de recursos y tecnología se contabilizaría como una contribución a los programas de reducción de emisiones en Europa, y al mismo tiempo promovería la inversión en el país latinoamericano. En forma similar, financiar la conservación y la reforestación del bosque amazónico –que absorbe gases productores del efecto invernadero– podría costar menos que una reducción comparable de emisiones en Japón, Europa o los Estados Unidos, y este financiamiento se contabilizaría para los efectos del Protocolo de Kyoto.

Un proyecto o programa puede ser parte del Mecanismo de Desarrollo Limpio sólo si produce una reducción de emisiones mensurable y sostenible en el largo plazo, si esta reducción es adicional a la que se produciría en su ausencia, y si se dedica parte de los recursos proporcionados por el país industrializado a cubrir los costos de adaptación a los efectos adversos del cambio climático.

Sin embargo, el MDL está aún muy distante de convertirse en realidad. Muchos de los gobiernos que han firmado el Protocolo de Kyoto han tardado más en pasar a la acción que las empresas privadas, que ya están creando un mercado mundial para los programas de reducción de emisiones. El MDL no se ha puesto en práctica, pero existen una serie de iniciativas puntuales que demuestran su viabilidad. Costa Rica ha llegado a acuerdos con Suecia y los Países Bajos para canjes de deuda por programas de conservación forestal, el Banco Mundial ha establecido un fondo prototipo para apoyar programas de intercambio para la reducción de emisiones, el Banco Asiático de Desarrollo ha preparado una cartera de proyectos de reducción de emisiones para sus países miembros, y algunas bolsas que comercian en futuros están creando un mercado incipiente para el comercio de certificados de reducción de emisiones.

Fuente: Gordon Smith y Moisés Naím, *Altered States: Globalization, Sovereignty and Governance*, Ottawa, International Development Research Centre, 2000; Consejo Nacional del Ambiente, *Cambio Climático y Desarrollo Sostenible en el Perú*, Lima, CONAM, 1999.

Las negociaciones internacionales en marcha alrededor de la Convención Marco sobre Cambio Climático, que se iniciaron en la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo realizada en Río de Janeiro en 1992, abren nuevas oportunidades de cooperación y financiamiento internacional para los países en desarrollo. Más de 170 países han ratificado esta convención que, entre otras cosas, comprometió a los países desarrollados a reducir la emisión de los gases que producen el efecto invernadero. Cinco años más tarde, en el marco de la Convención de Cambio Climático, el Protocolo de Kyoto estableció que en el año 2012 la reducción debe llegar al 5% de los niveles prevalecientes en 1990. Sin embargo, aun este modesto objetivo parece imposible de alcanzar, debido en parte al mayor ritmo de crecimiento económico y consumo de energía, al costo de las medidas para reducir emisiones y a la falta de voluntad política de los gobiernos.

El Protocolo de Kyoto incorporó tres iniciativas destinadas a dar mayor flexibilidad a los países para cumplir sus compromisos de reducción en la emisión de gases al menor costo posible: el Mecanismo de Desarrollo Limpio, el Programa de Implementación Conjunta y el Comercio Internacional de Emisiones. El Mecanismo de Desarrollo Limpio se aplica entre aquellos países que han asumido compromisos de reducción –principalmente los industrializados y las economías en transición– y los países en desarrollo que todavía no están obligados a reducir sus emisiones (recuadro 2.6), mientras que el comercio de emisiones y la implementación conjunta sólo pueden aplicarse entre el primer grupo de países.

La idea detrás de estos mecanismos es aprovechar las diferencias que existen entre países en los costos de reducir una unidad adicional de emisión de gases que producen el efecto invernadero. Por ejemplo, en aquellos países industrializados donde ya se han implementado medidas para disminuir las emisiones, reducir una tonelada adicional de emisión de gases puede ser muy costoso. Si el dinero destinado a ese propósito se invirtiera en los países en desarrollo donde existen oportunidades más ba-

ratas de reducir emisiones, las dos partes se beneficiarían y se lograría el mismo propósito de reducir las emisiones totales de gases a un costo menor.

En un futuro no muy lejano el Perú podría recibir financiamiento externo asociado con el Mecanismo de Desarrollo Limpio. Sin embargo, para que esto suceda es preciso tener una participación activa y decidida en las negociaciones internacionales en torno a la Convención Marco de Cambio Climático, preparando propuestas, coordinando posiciones con otros países en desarrollo y diseñando proyectos que aprovechen las oportunidades que ofrece el Protocolo de Kyoto.

## **La proyección internacional de la ocupación del territorio**

La gestión de la inserción internacional en lo relacionado con la línea estratégica de ocupación del territorio e infraestructura física se centra en el aprovechamiento de la ubicación geográfica del Perú, la configuración de espacios económicos en zonas fronterizas y la vinculación con el resto del mundo a través de las telecomunicaciones.

El Perú es un punto de encuentro natural ente América del Sur y la cuenca del Pacífico, así como un lugar desde donde se puede llegar con cierta facilidad a todos los países sudamericanos. La ubicación geográfica del Perú permitiría crear un gran centro de distribución para el transporte de personas y carga, lo que requeriría de grandes inversiones y obras de infraestructura (capítulo 6). En particular, sería necesario establecer corredores de transporte multimodal, combinando carreteras, ferrocarriles y puertos, así como expandir las facilidades y servicios para el transporte aéreo. Esto permitiría que el Perú sirva de nexo entre Brasil, Bolivia, el noroeste de Argentina y Paraguay, por un lado, y los países asiáticos, por otro. Asimismo, sería posible articular el comercio fluvial en la cuenca del Amazonas con el litoral del Pacífico mediante una red de carreteras que conecte los departamentos de Amazonas, Cajamarca y San Martín con los puertos de la costa norte. Por otra parte, Lima es un centro natural para las conexiones aéreas a toda América del Sur. Esto sugiere la posibilidad de proponer proyectos de infraestructura física a los principales países de la región y de la cuenca del Pacífico, buscando atraer inversión extranjera para financiar grandes obras en sistemas de transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo.

El fortalecimiento de los espacios económicos regionales en las zonas de frontera, que incluiría el diseño y la ejecución de proyectos conjuntos de inversión con países vecinos, es otro aspecto de la pro-

yección internacional de la línea estratégica de ocupación del territorio e infraestructura física. Las deficiencias en las condiciones de vida, los servicios de apoyo y en la infraestructura en muchas de estas zonas exigen medidas para superarlas y para reafirmar una ocupación efectiva de estos territorios por parte de agencias gubernamentales, empresas privadas y organizaciones de la sociedad civil. El acuerdo de paz con Ecuador firmado a fines de los noventa, que ha dado lugar a una serie de proyectos de integración económica fronteriza, y los circuitos económicos en el sur del país, que están más integrados a las economías de Bolivia y del norte de Chile, muestran la importancia de visualizar las actividades productivas y de servicios en estas regiones considerando su proyección a los países vecinos.

El desarrollo de las telecomunicaciones es fundamental para una gestión activa de la inserción internacional del Perú. La proyección de las actividades desde el dominio de lo local hacia el dominio de las redes y el de lo global exige una capacidad de seguimiento de lo que sucede fuera del país, que a su vez depende de que se cuente con un adecuado sistema de telecomunicaciones para intercambiar información en forma instantánea con el resto del mundo. Los enormes avances en las tecnologías de comunicación y la información han llevado al crecimiento explosivo de Internet, la telefonía inalámbrica, la comunicación vía satélite, los sistemas de transmisión de datos e imágenes a alta velocidad, entre muchas otras innovaciones. A su vez, esto ha producido un cambio radical en la manera de enseñar y aprender, generar y difundir conocimientos, y de producir, consumir y hacer negocios. También ha alterado significativamente los patrones de comunicación interpersonal, reforzando la tendencia hacia la multiplicación y fragmentación de los contactos humanos.

## **ALGUNAS CONSECUENCIAS PARA LA POLÍTICA EXTERIOR**

La política exterior peruana debe evolucionar para hacer frente a los nuevos desafíos del orden global fracturado y para gestionar activamente la inserción internacional. Pese a las vicisitudes que ha experimentado el servicio diplomático durante el decenio de los noventa, el Perú cuenta con una tradición de servicio exterior y con profesionales calificados en la Cancillería que están a la altura de estos desafíos. Desde hace mucho tiempo los diplomáticos peruanos han hecho importantes contribuciones a la teoría y práctica de las relaciones internacionales (recuadro 2.7). La designación de Javier Pérez de Cuéllar como Secretario General de las Naciones Unidas, así como los numerosos diplomáticos que han ocupado

altos cargos en otros organismos internacionales, son expresiones del reconocimiento internacional que ha recibido el servicio exterior peruano.

En el nuevo contexto del orden global fracturado la política exterior ocupa un campo mucho más amplio que la noción convencional y restringida de diplomacia. Si bien las funciones de representación e intercambio de información que han sido tradicionales en el servicio diplomático conservan su importancia, la exigencia de una gestión activa de la inserción internacional expande considerablemente el ámbito de acción de la política exterior. La proliferación de redes transgubernamentales, transcorporativas y transasociativas, unida a la proyección internacional de las líneas estratégicas y al impacto de los sucesos externos en el ámbito local, hacen necesario que los responsables de la política exterior actúen más como coordinadores de las iniciativas de otros actores, que como protagonistas de las vinculaciones internacionales.

Para realizar esta labor de coordinación y articulación en el diseño y ejecución de la política exterior, el Ministerio de Relaciones Exteriores debe gozar de un grado de autonomía que garantice el

profesionalismo en el ejercicio de sus funciones. Es necesario evitar la interferencia política en los asuntos operativos de la Cancillería, que podría transformar lo que debe ser una política de Estado en expresiones de intereses puntuales y de corto plazo de un gobierno u otro. Esto implica mantener a la carrera diplomática al margen de las presiones que implica el ejercicio cotidiano del poder político.

La ejecución de una política exterior que vincule adecuadamente al Perú con el resto del mundo requiere de una participación activa de entidades peruanas en el ámbito internacional, de la obtención, procesamiento y difusión de información sobre el contexto regional y global, y de la proyección de la imagen del Perú para motivar el interés de los inversionistas, turistas y de la comunidad internacional en el país. Es necesario estimular y facilitar la participación de organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil en actividades internacionales, proporcionando información sobre oportunidades comerciales, profesionales y educativas en el exterior, promoviendo la participación en eventos, y apoyando la incorporación de profesionales peruanos en las empresas, organismos y asociaciones internacionales.

Una adecuada inserción internacional exige una alta capacidad de recopilar, procesar, elaborar y utilizar información sobre el cambiante contexto externo, lo que a su vez requiere de marcos conceptuales para ubicar y relacionar los diversos elementos de información, valorándolos en su correcta dimensión. En la transición mundial hacia la sociedad del conocimiento, la producción de información ha crecido en forma explosiva; el problema ya no es tanto lograr acceso a ella, sino definir áreas prioritarias, identificar fuentes confiables, interpretar correctamente su significado y poner la información procesada a disposición de quienes toman decisiones. Esto exige la creación de unidades especializadas en el seguimiento de tendencias, elaboración de esquemas interpretativos, integración de información proveniente de una diversidad de fuentes, y en presentar los resultados de estas actividades de una manera sencilla y fácil de asimilar por dirigentes políticos, funcionarios públicos, empresarios, profesionales y usuarios de la información en general. El Ministerio de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Estado de Planeamiento Estratégico en la oficina del primer ministro (capítulo 7, gráfico 7.2) tendrían a su cargo la organización de estas unidades, que deben coordinar sus actividades con centros de estudios, universidades, gremios empresariales y otras organizaciones de la sociedad civil.

La proyección internacional del Perú es un aspecto muy importante de la gestión activa de la in-

#### RECUADRO 2.7

### Una noción de política internacional

La diplomacia peruana ha hecho contribuciones importantes a la teoría y la práctica de las relaciones internacionales. El siguiente extracto de un texto escrito hace veinte años por el embajador Carlos García Bedoya ilustra algunos de estos planteamientos, que se anticiparon a las ideas sobre política exterior vigentes en la actualidad en el marco del orden global fracturado.

“La política internacional vendría a ser el resultado de la convergencia de intereses distintos provenientes de centros autónomos de decisión y que compiten entre sí en una arena totalmente neutral y diferente a la propia, que es la sociedad internacional. Del cotejo o confrontación con objetivos trazados por otros Estados con el mismo fin, habrá de resultar, al final, una solución más o menos cercana a los intereses propuestos. Ello dependerá, primero, de la nitidez y precisión de los objetivos, y, luego, del margen de seguridad que la propia acción exterior de un Estado le haya permitido con objeto de obtener el mayor beneficio de esa competencia. Entonces, en términos generales, el Estado que esté mejor preparado para hacer frente a esa competencia a nivel internacional con los intereses de otros Estados, que tenga ideas más claras con respecto a sus propios intereses, que haya trazado sus objetivos con mayor precisión y que tenga a su alcance los mecanismos y procedimientos más solventes para alcanzar esos objetivos, será, probablemente, el Estado que obtenga un resultado final mucho más cercano al de los objetivos que su política exterior se propuso.”

Fuente: Carlos García Bedoya, *Política exterior peruana. Teoría y práctica*, Lima, Academia Diplomática Peruana, 1992 (primera edición en 1981), pp. 36-37.

serción internacional. Se trata de crear una imagen atractiva para las inversiones y el turismo, una disposición favorable en los medios masivos de comunicación, una aceptación en la comunidad de naciones. Durante la segunda mitad del decenio de los noventa se avanzó significativamente en organizar una amplia gama de actividades destinadas a mejorar la imagen del Perú en el extranjero a través de PROMPERÚ, pero está claro que no es posible proyectar una imagen favorable mientras se enfrentan una serie de problemas institucionales, políticos, sociales y económicos que afectan la gobernabilidad democrática. En un mundo cada vez más global y transparente, no es posible proyectar hacia el exterior una imagen distinta de lo que sucede en el país. En este sentido, la articulación de una visión de futuro por consenso (capítulo 1 y recuadro 2.8), así como el diseño y puesta en práctica de una estrategia de desarrollo y de reformas institucionales (capítulos 3 a 7), son condiciones necesarias para poder proyectar una imagen positiva del Perú en el extranjero.

Por último, para lograr una adecuada inserción internacional, la política exterior debe promover la formación de ciudadanos que participen activamente en los procesos y actividades que se desenvuelven en el dominio de las redes y en el dominio de lo global. Es preciso superar una actitud receptiva y pasiva frente a las influencias que vienen del exterior, para responder a ellas proyectando lo que sucede en el dominio de lo local en el Perú hacia el resto del mundo. Esto está estrechamente vinculado a la política educativa y a la política cultural, que deben dotar a todos los peruanos de los elementos de juicio para percibir, entender y evaluar los diferentes aspectos del orden global fracturado que afectan nuestra calidad de vida y nuestras opciones futuras. Además, debemos ser capaces de contribuir con nuestras propias interpretaciones e influencias a moldear el entorno en el cual nos encontramos inmersos.

La educación debe conectarnos, no sólo con nuestra realidad, sino también con lo que sucede en el mundo que nos rodea. Entre otros aspectos, esto implica la enseñanza intensiva y obligatoria de idiomas extranjeros (inglés, en particular), y de cursos de historia y de realidad contemporánea internacional, que deben apoyarse en una infraestructura de comunicaciones que ponga al alcance de todos el acceso a las fuentes de información que provee la Internet.

\* \* \*

El tejido social que debemos reconstituir durante los próximos veinte años en el Perú se ubica en el marco de un nuevo contexto internacional, cuya característica central es la emergencia del orden global

## RECUADRO 2.8

### Imagen internacional y visión del Perú

Proyectar una imagen internacional positiva para el Perú requiere, entre otros aspectos, de un amplio consenso acerca de la visión de futuro. Esto permite presentar a la comunidad internacional una perspectiva compartida de hacia dónde se dirige el país, que debe ser capaz de movilizar energías y compromisos –tanto en el Perú como en el extranjero– para promover el desarrollo nacional.

Cuatro instituciones –el Instituto Peruano de Administración de Empresas, Perú 2021, PROMPERÚ y Agenda: PERÚ– acordaron en 1999 unir esfuerzos para elaborar una propuesta de visión de futuro para ofrecerla a la ciudadanía y someterla a discusión. El texto preliminar de esta visión, que está en proceso de discusión, se resume en los siguientes párrafos:

“El Perú es un país diverso y abierto al mundo. Un punto de encuentro de América del Sur y la cuenca del Pacífico donde se articulan iniciativas, recursos y voluntades para generar riqueza y bienestar. Siglos mezclando sangres y culturas en una geografía extraordinariamente variada nos permiten entender y aprovechar la multiplicidad de opciones y perspectivas que confluyen en el mundo globalizado. Aportamos al mundo nuestra creatividad y capacidad innovadora, nuestra diversidad cultural y nuestra biodiversidad. El Perú es un país en el que todos se reconocen y se sienten a gusto.

“Sociedad civil, empresa y Estado trabajan coordinadamente para mejorar la calidad de vida. Tenemos confianza en el futuro y estamos comprometidos con el progreso de nuestro país. La economía y la productividad crecen sostenidamente en un marco de estabilidad y competitividad, en armonía con el ambiente y nuestros valores culturales. Rechazamos la violencia y tenemos instituciones sólidas que garantizan la libertad, el cumplimiento de la ley y el respeto a los derechos humanos. En el Perú vivimos con dignidad y alegría en una sociedad plural y cada vez más integrada, solidaria, respetuosa y hospitalaria.

“En el año 2021 celebramos el bicentenario de la independencia como nación próspera y provechosamente integrada a la comunidad internacional. Prevalecen el estado de derecho y la democracia. La mayoría de los peruanos accede a educación y trabajo de calidad, hemos reducido significativamente la pobreza, y las oportunidades están cada vez al alcance de más ciudadanos. Seguros y orgullosos de nuestros logros, somos dueños de nuestro propio destino.”

Fuente: Consejo de la Visión del Perú, *Propuesta de Visión del Perú al 2021*, documento de trabajo, 13 de junio del 2000.

fracturado. Este bastidor sujeta los hilos de la trama –líneas estratégicas– y los hilos de la urdimbre –reformas institucionales– que deben configurar un diseño que corresponda a nuestra identidad cultural y a nuestros valores. Una gestión de la inserción internacional y una política exterior adecuadas a este nuevo entorno son condiciones necesarias para estructurar un bastidor que sujete y facilite la reconstitución de nuestro tejido social.

Segunda parte

**UN MARCO  
PARA DECISIONES  
ESTRATÉGICAS**



*CAPÍTULO 3*

**TRANSFORMACIÓN  
PRODUCTIVA  
Y COMPETITIVIDAD**





## INTRODUCCIÓN

La línea estratégica de *transformación productiva y competitividad* forma el primer conjunto de hebras de la trama del tejido social peruano que debe ser reconstituido durante los dos primeros decenios del siglo 21. Sus componentes principales son las *políticas macroeconómicas* que abarcan la política fiscal, la política monetaria y cambiaria, la reforma del sistema financiero, la política comercial, el fortalecimiento de las instituciones y la regulación; y las *políticas sectoriales activas y en armonía con el mercado*, que incluyen las del sector agropecuario y las de la minería, la pesca, el turismo, la energía, la industria y la construcción.

En los dos primeros decenios del siglo 21 el Perú debe sentar las bases de una economía eficiente y competitiva que genere y acumule riqueza en forma continua, que se integre a la economía internacional con exportaciones de alto valor agregado, y que canalice el ahorro interno y los recursos complementarios provenientes del exterior hacia la inversión productiva.

Durante el decenio de los noventa se corrigieron los gruesos desequilibrios macroeconómicos heredados del gobierno de Alan García y se iniciaron reformas de política, particularmente en el campo tributario y comercial. Ahora enfrentamos el desafío de continuar con una serie de reformas económicas más complejas, que requieren de instituciones sólidas, una mayor capacidad de gestión gubernamental y gobernabilidad democrática, para avanzar hacia un patrón de crecimiento económico sostenible en el largo plazo, sustentado en una economía de mercado abierta al mundo y adaptada a las condiciones del Perú.

En un contexto de libertad económica regulada, la búsqueda de un nuevo patrón de acumulación implica una serie de acuerdos y transacciones entre el capital, el trabajo y el Estado. Este último deberá asumir plenamente su papel de promotor, orientador, concertador y regulador, con el fin de crear las condiciones propicias para lograr la prosperidad y el bienestar, y facilitar una interacción más fluida con el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. El Estado

debe garantizar la posibilidad de generar riqueza en un marco de competencia, en tanto que el empresario deberá estar dispuesto a tomar riesgos calculados y alejarse de las actitudes rentistas, así como a compartir los frutos de su actividad con los trabajadores, ofreciéndoles salarios dignos y condiciones mínimas de seguridad en el empleo. Al mismo tiempo, es preciso alentar una mayor identificación de los trabajadores con sus empresas, permitiéndoles trazar y lograr objetivos de superación personal en el ámbito laboral.

Para propiciar la transformación de la economía peruana y hacerla más competitiva, será necesario utilizar una amplia gama de instrumentos y políticas que se esbozan en este capítulo y en los tres capítulos siguientes, y que cubren los temas de equidad, integración y justicia social; gestión del medio ambiente, recursos naturales, ciencia y tecnología; y ocupación del territorio e infraestructura física. La transformación productiva debe basarse en el aumento sostenido de la productividad de los trabajadores y del capital. En ciertos casos, el Estado debe adoptar políticas para promover de manera específica, por ejemplo, a los sectores económicos con un importante potencial para generar empleo o a las regiones más deprimidas del país con escasas posibilidades de atraer capital privado. Pero esto debe hacerse utilizando los recursos públicos con total transparencia, evaluando continuamente el impacto de las medidas de promoción, y rindiéndole cuentas a la ciudadanía.

Los distintos grados de desarrollo de los mercados regionales y las características propias de los ecosistemas y organizaciones sociales en los cuales éstos se desarrollan ameritan diferenciar los instrumentos y políticas que el Estado utiliza para promover la transformación productiva en las regiones. Esto se aplica en particular a las políticas sectoriales, ya que la política macroeconómica debe crear un entorno estable y uniforme para las actividades productivas y de servicios.

En el marco de un nuevo patrón de crecimiento económico, la estabilidad y la disciplina en las distintas dimensiones de la política macroeconómica son condiciones fundamentales para el creci-

miento sostenido. Pero también se requerirá del diseño y la adopción de políticas sectoriales activas –y en armonía con el funcionamiento de los mercados–, para promover el desarrollo de los sectores productivos prioritarios, así como de la articulación de la política macroeconómica con las políticas sectoriales. Esto es fundamental para lograr un nuevo patrón de acumulación económica, en el que el sector productivo primario proporcionará la base para el desarrollo de las actividades productivas con mayor valor agregado.

El excedente de los sectores primarios –principalmente la minería, la pesca, los hidrocarburos y, en menor medida, la agricultura– proporcionará el impulso inicial para la transformación productiva, la consolidación del capital social y las mejoras en la calidad de vida, sobre todo a través de la inversión privada de las empresas y de la inversión social de los recursos recaudados por el fisco. Se trata de transformar el capital natural en otras formas de capital –social, institucional, infraestructura física, maquinaria y equipo, facilidades para la producción– que susten-

RECUADRO 3.1

### Complejos productivos en torno a los recursos naturales

El desarrollo acelerado de América Latina y el Caribe, una región rica en recursos naturales, dependerá de la rapidez con que aprenda a industrializar y procesar sus recursos naturales, así como a desarrollar las actividades proveedoras de insumos y equipos para ellos. Será un desarrollo basado, no tanto en la extracción de recursos naturales como hasta ahora, sino a partir de los recursos naturales y las actividades productivas y de servicios que tienden a formarse y aglutinarse en torno a ellos (complejos productivos o *clusters*). Diferirá, por lo tanto, de la experiencia de los países asiáticos de industrialización reciente, escasos de recursos naturales. Más bien se asemejará a la de los países actualmente desarrollados, también ricos en recursos naturales, como los nórdicos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, que han podido transformar exitosamente las rentas derivadas de sus recursos naturales en rentas emanadas de una mayor productividad.

Muchos países ricos en recursos naturales han tendido a malgastar las rentas derivadas de ellos en las épocas de auge de sus

exportaciones primarias, en lugar de invertir las en mejoras de productividad que les permitirían crecer aun en el período de crisis en la demanda mundial de estos productos. La incapacidad de convertir las rentas asociadas al capital natural en rentas derivadas de avances de la producción y los servicios con mayor contenido tecnológico está en la raíz de estos magros resultados.

Los recursos naturales no aseguran por sí solos el desarrollo; sólo ofrecen una oportunidad que debemos aprovechar. Para esto se requiere de una estrategia de desarrollo que potencie no tanto la extracción y el procesamiento más simple de los recursos naturales, sino la aceleración de las múltiples actividades que tienden a aglomerarse en torno a dichos recursos, sin contradecir las tendencias naturales del mercado y potenciando los encadenamientos con actividades proveedoras de insumos, equipos e ingeniería (hacia atrás), así como los encadenamientos con actividades procesadoras y usuarias de los recursos naturales (hacia adelante). El diagrama adjunto muestra las etapas de desarrollo de un complejo productivo basado en recursos naturales.

### Evolución de un complejo productivo en torno a recursos naturales

	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4
EXPORTACIÓN	Recurso natural en bruto	Primer nivel de procesamiento	Procesamiento más especializado de primer nivel. Segundo nivel de procesamiento	Inversión en el exterior
INSUMOS	Importados	Sustitución de importaciones de insumos principales para mercado nacional	Exportación de insumos	Exportación de insumos
MAQUINARIA	Importada (reparación local)	Producción bajo licencia para mercado nacional	Exportación de maquinaria básica a mercados menos sofisticados, desarrollo de equipos más especializados	Exportación de maquinaria de todo tipo a mercados sofisticados
INGENIERÍA – Producción – Diseño de proyecto – Consultoría	Semiimportada Importado Importada	Nacional Parcialmente nacional Parcialmente nacional	Nacional Nacional Nacional, salvo las especializadas	Exportación Exportación Exportación

Fuente: Joseph Ramos, "Una estrategia de desarrollo a partir de complejos productivos en torno a los recursos naturales", *Revista de la CEPAL*, diciembre de 1998, pp.105-125.

ten el proceso de transformación productiva y las mejoras en la competitividad.

A su vez, la inversión en actividades de mayor valor agregado, el apoyo a los sectores intensivos en mano de obra y la mejor calidad del recurso humano redundarán en una mayor competitividad de la economía peruana y, por lo tanto, en una mayor capacidad para generar riqueza. Para alcanzar estos objetivos, el Estado debe promover la creación de complejos productivos alrededor de los recursos naturales (recuadro 3.1), fomentar la investigación científica y el desarrollo tecnológico en los sectores productivos prioritarios (capítulo 5), e incentivar la protección del medio ambiente y el uso de tecnologías limpias para convertir al Perú en un país líder en el uso sustentable de los recursos naturales en los próximos dos decenios.

## POLÍTICA MACROECONÓMICA

Un primer conjunto de las hebras que conforman la línea estratégica de transformación productiva y competitividad se refiere a las políticas macroeconómicas, que deben crear las condiciones favorables para la confluencia de las iniciativas privadas, la regulación estatal y la participación de la sociedad civil en la creación de riqueza. Los desequilibrios macroeconómicos característicos de los decenios anteriores –altos niveles de inflación, bruscas devaluaciones, elevados déficits fiscales, brechas en la balanza de pagos, endeudamiento público excesivo, entre otros– deben ser dejados atrás definitivamente para lograr la estabilidad que garantice una adecuada asignación de recursos a través de mercados competitivos, eficientes y adecuadamente regulados.

### Estabilización y reformas en los años noventa

Las distorsiones económicas y los desequilibrios heredados del gobierno de Alan García, agudizados por el impacto de la violencia terrorista, hicieron necesario que a principios del decenio de los noventa el presidente Alberto Fujimori pusiera en práctica un drástico programa de estabilización para corregir los principales problemas macroeconómicos y reinsertar al Perú en la comunidad financiera internacional. Se buscó que los mercados competitivos fueran el principal mecanismo para asignar recursos, lo que representó una reacción a la excesiva intervención estatal de los años anteriores (recuadro 3.2). Se sostuvo que la inversión privada, sin intervención alguna del Estado, debía constituir la principal fuente de acumulación

GRÁFICO 3.1

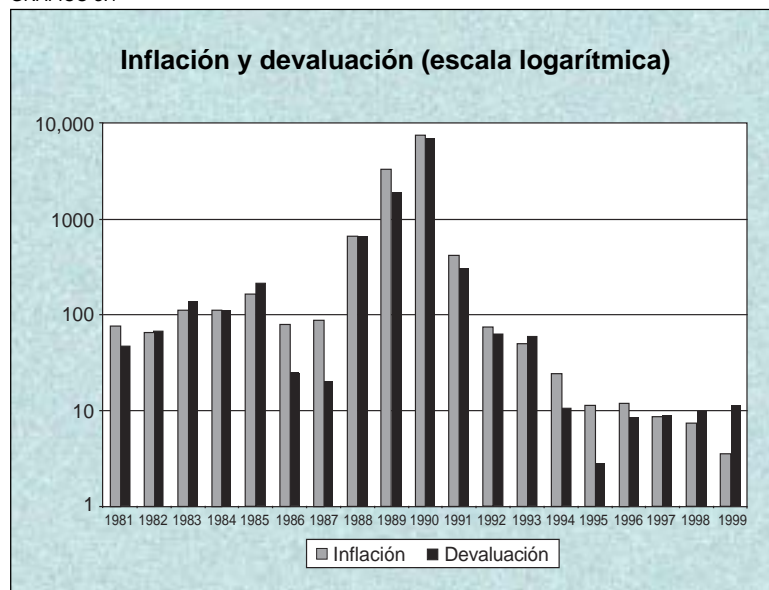
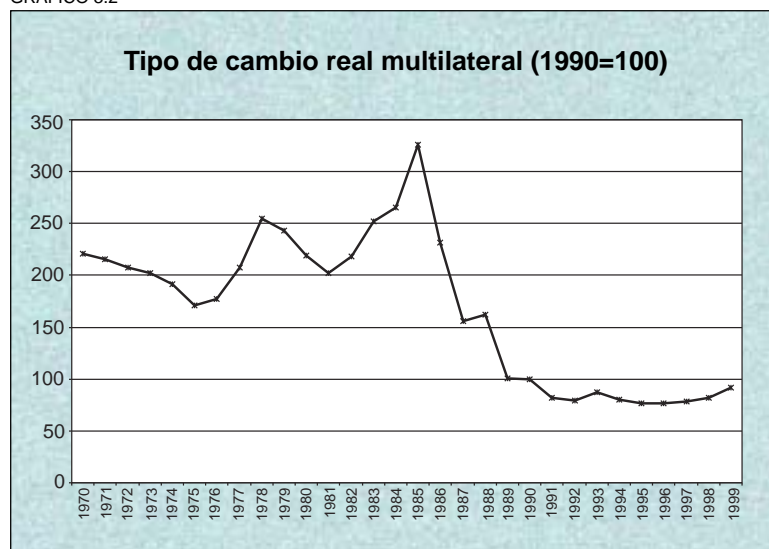


GRÁFICO 3.2



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú. Memoria anual 1998.  
Página web Banco Central de Reserva del Perú <http://www.bcrp.gob.pe>

de capital, sustituyendo la función que la inversión pública había desempeñado en el pasado. Desde este punto de vista, el sector privado debía ser el principal motor del crecimiento en un país más integrado a la economía mundial.

### El programa de estabilización

Los objetivos más importantes alcanzados por el programa de estabilización aplicado a partir de 1990 fueron la eliminación de los desequilibrios internos y externos de la economía –cuyas manifestaciones eran la hiperinflación y la crisis en la balanza de pagos, respectivamente– y el establecimiento de las bases para la reinsertión financiera del país (gráfico 3.1). Sin embargo, las medidas de estabilización fueron acompañadas de un

### Cincuenta años de marchas y contramarchas

La política económica en el Perú ha experimentado varios cambios pendulares durante los últimos cincuenta años. Hasta la aprobación de la Ley de Promoción Industrial en 1959 prevaleció la estrategia primario-exportadora, altamente dependiente de la inversión extranjera, caracterizada por una férrea disciplina fiscal y monetaria y por un modesto grado de intervención estatal. Esta estrategia no había logrado solucionar la dualidad entre el reducido sector moderno y el predominante sector tradicional, ni tampoco la pobreza extrema, la falta de igualdad en la distribución del ingreso y la vulnerabilidad ante los *shocks* externos, principalmente en los términos de intercambio.

La industrialización vía sustitución de importaciones se caracterizó por un papel más activo del Estado en la economía. La política comercial, con un sesgo claramente proteccionista, estuvo acompañada de un cierto relajamiento de las políticas fiscal y monetaria. Sin embargo, la industria fue incapaz de generar divisas en cantidad suficiente para la importación de insumos y bienes de capital, por lo que se generó una brecha en las cuentas externas, expresadas en sucesivas crisis de balanza de pagos (1967-68, 1975-77) que motivaron la aplicación de severos programas de ajuste. El servicio de la deuda limitó el gasto público desde mediados de los años setenta y se tornó materialmente impagable –en los términos contractuales originales– desde la primera mitad de los ochenta.

El proteccionismo y la intervención estatal se practicaron en su máxima expresión durante el gobierno del general Juan Velasco Alvarado (1968-1975), pero la caída de dicho régimen marcó el inicio de una nueva estrategia económica. El período 1975-90 se caracterizó por cambios pendulares de corto plazo y un creciente desequilibrio macroeconómico, los cuales desencadenaron una crisis sin precedentes durante el gobierno de Alan García Pérez (1985-90). Claros ejemplos de las marchas y contramarchas en política económica fueron los episodios de ajuste macroeconómico (1978-79, 1984-85 y 1988-89), los períodos de políticas expansionistas no sostenibles (1980-83, 1985-87, 1989-90), el frustrado intento de apertura de la economía (1979-1982), el posterior restablecimiento de las políticas proteccionistas y los diversos esfuerzos de refinanciación de la deuda externa divorciados de programas de ajuste fiscal.

El sesgo antiexportador de la política económica, la inestabilidad en las reglas de juego y la consecuente escasa inversión en actividades exportadoras contribuyeron a la desfavorable evolución del sector exportador. La falta de dinamismo de las exportaciones, el agotamiento de la estrategia de crecimiento hacia adentro seguida hasta entonces y el creciente desorden macroeconómico se reflejaron en una reducción del valor y la eficiencia de la inversión. La inversión privada (como porcentaje del PBI) cayó de 20.2% durante el período 1960-1975 a 16.3% durante el período 1976-1989. La distorsión del mercado de capitales y el mantenimiento de tasas de interés artificialmente bajas (que llevaron tasas reales negativas) generaron un exceso de demanda por crédito que llevó a su racionamiento.

La menor eficiencia de la inversión estuvo asociada con la caída en la productividad total de los factores económicos, más pronunciada que en otros países de la región. El estancamiento económico determinó el empobrecimiento de grandes sectores de la población. Esta situación se agudizó con el creciente desequilibrio fiscal, el caos de la política cambiaria y la crisis de la deuda externa, que desembocaron en la hiperinflación y el aislamiento financiero internacional a fines de los años ochenta.

La situación macroeconómica se deterioró de manera acelerada en 1989-1990, y la inflación alcanzó una tasa mensual de más de 60% en julio de 1990. Los controles de precios y los subsidios profundizaron las múltiples distorsiones en la estructura de precios relativos. Los ingresos tributarios cayeron a un 4% del PBI y la actividad económica se contrajo por tres años consecutivos. Asimismo, la balanza de pagos registró un déficit enorme y las reservas internacionales del Banco Central de Reserva (BCR) se tornaron negativas.

Esta situación motivó la aplicación de un programa de ajuste ortodoxo con el fin de estabilizar la economía, reducir la participación del Estado y crear las condiciones para un mayor protagonismo del sector privado. De esta manera a principios del decenio de los noventa se inició un nuevo ciclo con otro modelo económico.

Fuente: Carlos Paredes, *Reforma económica en el Perú: La agenda por cumplir*, Documento de trabajo de Agenda: PERÚ, febrero de 1996 (revisado en agosto de 1998); Francisco Sagasti, Pepi Patrón, Max Hernández y Nicolás Lynch, *Democracia y buen gobierno*, Lima, Editorial Apoyo/Agenda: PERÚ (tercera edición), 1999.

manejo inestable de la política monetaria y cambiaria, lo que sugiere que las autoridades monetarias no estaban dispuestas a asumir todos los costos de un tipo de cambio flotante. El gráfico 3.2 muestra que en 1998 –a pesar de la depreciación asociada a la crisis internacional–, el índice del tipo de cambio real multilateral se ubicó 13% por debajo del promedio registrado en el período 1970-1994, lo que explica en parte el creciente déficit en la balanza de pagos.

La fragilidad fiscal, la inestabilidad de la política monetaria y la sobrevaluación de la moneda contribuyeron a la elevación de las tasas de interés en moneda nacional en el período inicial de estabilización. Éstas se mantuvieron altas incluso después de 1994, tal como se aprecia en el gráfico 3.3. Por otro lado, la reducción de la inflación no estuvo acompañada por un proceso de remonetización de la economía. El coeficiente de dolarización –la participación de la liquidez en moneda extranjera en el total de

liquidez del sistema financiero— se elevó de 46.8% en 1990 a 62.2% en 1998. La incertidumbre sobre la evolución futura del tipo de cambio y la total apertura de la cuenta de capitales explican esta tendencia. En este contexto, la moneda nacional encontró un sustituto cercano (el dólar) que la dominaba y que pasó a desplazarla.

La inflación descendió por debajo del 10% anual desde fines de 1995. Asimismo, en contraposición a los efectos recesivos iniciales del programa, a partir de 1993 la economía registró altas tasas de crecimiento, una dinámica que se interrumpió parcialmente en 1996. La economía retomó su tendencia al crecimiento en 1997 para verse afectada en 1998 por dos *shocks* externos, el fenómeno de El Niño y la crisis internacional, con lo que el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos se agudizó.

### Reformas estructurales

La estabilización macroeconómica estuvo acompañada por algunas reformas estructurales, las cuales marcaron un cambio fundamental en la normatividad legal que regía la actividad económica del país. La reforma tributaria y la reestructuración del sector público constituyeron dos elementos fundamentales para enfrentar el problema central que subyacía tras el desorden macroeconómico: el déficit de las finanzas públicas.

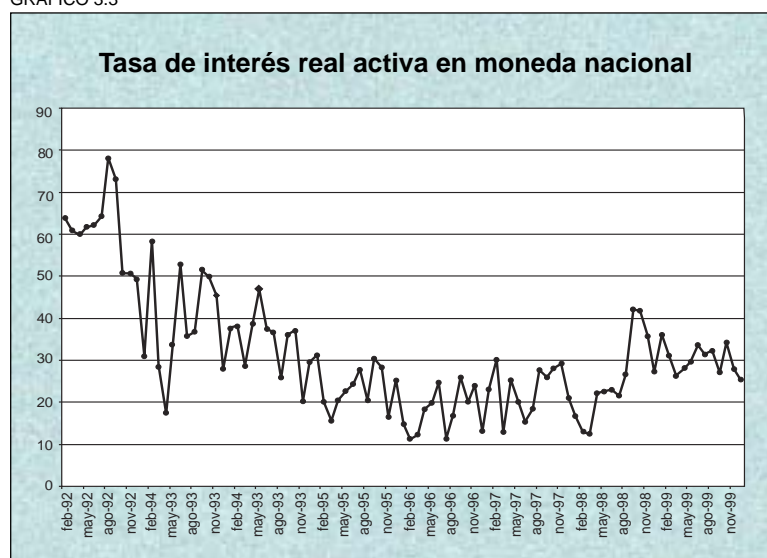
Estas reformas, y algunas otras, como el proceso de titulación de tierras, modificaron el funcionamiento de los mercados de bienes y de factores productivos, lo que aumentó el grado de competencia. Estos pasos eran necesarios para implantar una economía de mercado con posibilidades de éxito. Sin embargo, algunos mercados todavía se encuentran distorsionados por las normas legales existentes y otros requieren esquemas de regulación muy complejos y específicos considerando sus características especiales (por ejemplo, los mercados de servicios de telecomunicaciones y los mercados de agua).

Diversas modificaciones de la estructura y administración tributaria (se redujo el número de tributos, tasas, exoneraciones, tratamiento diferenciado por sectores o regiones) condujeron a un sistema impositivo simplificado, más transparente y con menos distorsiones. Sin embargo, esta reforma tributaria no se tradujo en un rápido y significativo crecimiento de la recaudación. La elevada evasión de impuestos, principal restricción al aumento de la recaudación, tuvo un efecto perverso en la estructura tributaria. En efecto, la insuficiencia de ingresos fiscales postergó la eliminación de impuestos altamente distorsionantes (como el impuesto a los activos netos y el FONAVI)

y la introducción de la devolución de los impuestos indirectos a las exportaciones, generándose así un peligroso sesgo antiexportador. De otro lado, el análisis de las fuentes de ingresos tributarios sugiere la necesidad de ampliar la base tributaria, a fin de evitar la concentración de la recaudación en los principales contribuyentes (gráfico 3.4).

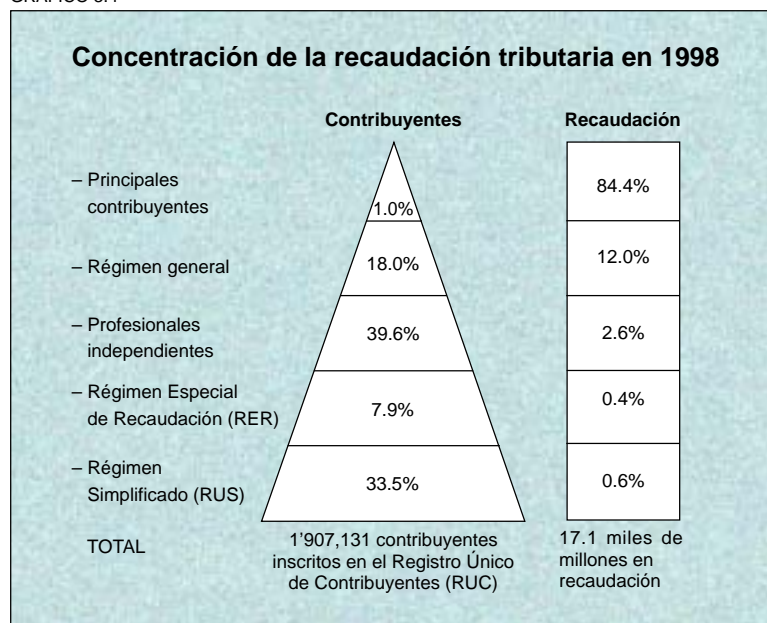
El redimensionamiento del aparato estatal, en particular el cierre de una serie de agencias gubernamentales, la liquidación y privatización de empresas públicas y la reducción del empleo público, permitieron disminuir parte del gasto público y reducir significativamente la presencia del Estado en la actividad productiva, lo que generó un efecto positi-

GRÁFICO 3.3



Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros. Información de la página web <http://www.sbs.gob.pe>

GRÁFICO 3.4



Fuente: Exposición de J. Iberico (SUNAT) en el desayuno organizado por el Instituto Peruano de Economía (IPE) el 12/9/99

vo en las finanzas públicas y una mayor eficiencia del sistema económico. A diciembre de 1998 los ingresos acumulados por las privatizaciones ascendieron a casi US\$6,400 millones, de los cuales sólo quedan disponibles en el Tesoro unos US\$1,500 millones. El resto fue destinado a gastos de defensa, inversión social, al Fondo Consolidado de Reserva y al Fondo Nacional de Ahorro Público. Sin embargo, la falta de transparencia y de información oportuna sobre el uso de los ingresos generados por la privatización hizo que el proceso fuera muy cuestionado.

Un conjunto de reformas adicionales apuntó hacia la creación de mercados competitivos. Los controles de precios se eliminaron para dar paso a la liberalización del mercado de bienes. La reforma comercial eliminó las restricciones cuantitativas a las importaciones y las exoneraciones arancelarias, y redujo el número de aranceles y sus tasas máximas. La estructura arancelaria se volvió casi uniforme; más del 90% de las partidas arancelarias fueron sujetas a una tasa de 12% y el resto a una de 20%. En el sector no transable de la economía, el gobierno desreguló una serie de actividades y eliminó un conjunto de barreras de carácter legal a la entrada, que protegían artificialmente a algunas actividades productivas.

El mercado de capitales se liberalizó prácticamente desde el inicio del programa de estabilización, y mucho más rápidamente que el de bienes. Se eliminaron los toques a las tasas de interés y los controles de cambio, y se instauró un régimen de movilidad total de capitales. Las normas legales que rigen la actividad financiera se modificaron, se abrió este sector a la inversión extranjera y se redujo la posibilidad de que pueda ser afectado negativamente por decisiones gubernamentales (como la imposición de tasas elevadas de encaje no remunerado). El Estado redujo su papel en este mercado con la liquidación de la banca de fomento y de los bancos estatales, la privatización de la Banca Asociada y la venta de su participación en otras instituciones financieras. Asimismo, se liberalizó el mercado de seguros y reaseguros. Finalmente, con el fin de resguardar los intereses de los depositantes, se creó un Fondo de Seguro de Depósitos y se modernizó la Superintendencia de Banca y Seguros.

La liberalización del mercado de capitales no trajo consigo la esperada reducción en los altos márgenes de intermediación y en las tasas de interés, cuyos niveles dificultan la expansión de las actividades productivas y de servicio. Por otra parte, si bien la apertura facilitó un ingreso significativo de capitales que alivió en cierta medida las presiones recesivas del programa de ajuste, la liberalización del mercado de capitales también determinó una fuerte apreciación real de la moneda.

Se buscó hacer mucho más flexible la legislación laboral (sobre la estabilidad laboral, los sueldos mínimos, el derecho a la huelga), y se introdujo un sistema obligatorio de pensiones con participación del sector privado. La reforma facilitó el ajuste o reestructuración de las empresas del sector moderno de la economía al nuevo entorno macroeconómico y redujo en algo el sesgo informal del mercado de trabajo. Consecuentemente, la productividad se elevó en una serie de sectores formales. En contraste, las reformas en el mercado laboral fueron acompañadas de una mayor precariedad en el empleo y de un aumento en el desempleo y el subempleo urbano.

### ***La reinserción financiera***

A fin de quebrar el aislamiento, el gobierno reinició el servicio de la deuda con los organismos multilaterales en el segundo semestre de 1990. Como parte de este proceso se firmaron acuerdos con el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, que establecieron un gran número de condiciones para el diseño y la ejecución de política económica. La reinserción financiera se convirtió en una fuente de credibilidad en el programa económico, ya que proporcionó garantías sobre las reformas de política en marcha. El proceso de negociaciones con los otros acreedores del país –la banca comercial, el Club de París, proveedores sin garantía– se completó a fines de 1996, cuando se firmó la adopción del Plan Brady para la deuda peruana en 1997. El resultado de estas negociaciones significó, además de la reconversión de la deuda comercial a bonos Brady, la reducción de la deuda pública total de aproximadamente US\$24,000 millones a mediados de los noventa a unos US\$19,500 millones hacia fines de ese decenio.

La renegociación de la deuda pública implica que el Perú deberá pagar anualmente a sus acreedores más de US\$1,800 millones durante casi todo el decenio del 2000. Por otra parte, la reducción en el monto de la deuda pública externa fue acompañada por un significativo aumento de la deuda privada con acreedores del exterior hacia fines de los noventa, principalmente debido a los préstamos de corto plazo que contrajeron los bancos comerciales que operan en el Perú (recuadro 3.3).

### **Política macroeconómica y estrategia de desarrollo**

Para sustentar adecuadamente la transformación productiva, la competitividad y el crecimiento económico es necesario consolidar el programa de

RECUADRO 3.3

### La deuda externa del Perú

El Perú enfrentó dificultades para pagar a sus acreedores en el exterior mucho antes de que la deuda externa se convirtiera en una crisis mundial. Tres rondas de negociaciones, que se iniciaron a partir de 1968, antecedieron los síntomas de la insolvencia que afectó a la mayoría de los países latinoamericanos durante el decenio de los ochenta. Perú se sumó a la lista de deudores morosos en 1983, cuando el gobierno solicitó una reprogramación de los vencimientos de la deuda con los acreedores oficiales miembros del Club de París. La banca privada internacional refinanció con nuevos créditos las amortizaciones que vencían entre febrero de 1983 y febrero de 1984, si bien las dificultades macroeconómicas durante ese período hicieron necesaria una nueva provisión de fondos a la banca internacional –por quinta vez en menos de veinte años– para cubrir las brechas de financiamiento externo y refinanciar amortizaciones. Por otra parte, el servicio de las obligaciones con la Unión Soviética que debería haberse pagado entre 1983 y 1985 fue refinanciado utilizando el pago en especies.

A mediados de los años ochenta se llegó a un acuerdo con los bancos comerciales, pero éste no se llegó a ejecutar porque no se pudo satisfacer la condición previa de cumplir con las metas del programa económico acordado con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Tampoco se llegó a cumplir en su totalidad el nuevo acuerdo con el Club de París que cubría los vencimientos de principal e intereses hasta el 30 de julio de 1985. A partir de mediados de 1985 el gobierno de Alan García restringió unilateralmente el pago de la deuda externa a prácticamente todos sus acreedores (excluidos la deuda de corto plazo, el pago de la deuda en productos y la deuda contratada a partir de julio de 1985), y asignó para este fin hasta el 10% del valor de las exportaciones. Como resultado, se deterioraron las relaciones del Perú con todos los acreedores, hasta llegar al cierre del acceso a las fuentes de crédito externo. El 15 de agosto de 1986 el Perú fue declarado inelegible para utilizar los recursos del FMI y posteriormente se cortó el acceso a nuevos préstamos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. A partir de 1990 los bancos comerciales, en forma individual o como sindicatos, entablaron 57 demandas judiciales contra la República del Perú y contra algunas empresas públicas y financieras nacionales.

El gobierno de Alberto Fujimori reinició las negociaciones con los organismos multilaterales como primer paso para lograr la reinserción del Perú en el sistema financiero internacional. Se conformó un grupo de apoyo que aportó alrededor de US\$1,000 millones a fines de 1990 para empezar a limpiar los atrasos con los organismos financieros internacionales (que llegaron a ser de casi US\$990 millones en el caso del FMI y de unos US\$850 millones en el caso del Banco Mundial). Poco después el FMI incorporó al Perú al Programa de Acumulación de Derechos (PAD), lo que restituyó el

acceso a los fondos de este organismo, y el Banco Mundial hizo algo similar. Un préstamo del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) permitió limpiar los atrasos con el Banco Interamericano de Desarrollo. De esta forma se acumularon desembolsos de varios préstamos que permitieron cubrir los atrasos y los préstamos puente con todos los organismos financieros internacionales, lo que restituyó al Perú como sujeto de crédito internacional.

Posteriormente se iniciaron negociaciones con los acreedores oficiales agrupados en el Club de París, que culminaron con un arreglo para consolidar deudas y reperfilar los pagos (por períodos de 20 años en el caso de la deuda comercial y de 22 años en el caso de la deuda concesional), así como con la graduación del Perú que ya no volverá a negociar con estos acreedores en el futuro.

Las negociaciones con los acreedores de la banca comercial internacional se reiniciaron a partir de 1990, con la suscripción de acuerdos para suspender temporalmente los juicios y la prescripción de las obligaciones del Perú. El gobierno tomó algunas medidas para facilitar un acuerdo con la banca comercial (por ejemplo, el Estado asumió las deudas de las empresas públicas a ser privatizadas y se reconocieron deudas cuestionables asociadas a la compra de dos barcos por la Compañía Peruana de Vapores) y a fines de 1995 se llegó a un acuerdo en principio en el marco del Plan Brady, que contó con el apoyo financiero de los organismos internacionales para cubrir los costos iniciales. El arreglo final incluyó bonos con descuento, bonos a la par, bonos con tasa de interés reducida, y pagos por intereses vencidos y no pagados, así como una recompra silenciosa por parte del Perú de parte de su deuda.

Además se renegociaron las deudas con la extinta Unión Soviética y con los proveedores sin garantía, de manera que la totalidad de la deuda externa peruana había sido renegociada hacia fines de 1997.

Estas negociaciones redujeron la deuda pública externa en casi US\$5,000 millones, para llegar a un total de US\$19,500 adeudados a fines de 1997. Como resultado de los acuerdos sobre la deuda, el Perú tendrá que efectuar pagos significativos por intereses y amortizaciones a sus acreedores, sobre todo durante el decenio del 2000. Por ejemplo, el pago a los organismos internacionales asciende a por lo menos US\$500 millones anuales, el pago a los acreedores bilaterales en el Club de París llega a unos US\$900 millones anuales, y el pago a los tenedores de bonos Brady, a los proveedores sin garantía y a la extinta Unión Soviética totaliza unos US\$400 millones por año. Alrededor del 70% de esta deuda, correspondiente a los organismos multilaterales y al Club de París, es rígido y prácticamente imposible de reestructurar en caso de que el Perú encuentre serias dificultades financieras.



estabilización y las reformas iniciadas durante el decenio de 1990. Los pilares sobre los cuales se debe afirmar esta consolidación son una firme situación fiscal; una estructura de precios no distorsionada; reglas fiscales, monetarias y cambiarias estables y transparentes; la reducción del déficit de cuenta corriente; y la reforma y el fortalecimiento del sistema financiero.

Considerando que es indispensable mantener la estabilidad macroeconómica, continuar la lucha contra la inflación e incrementar la presión tributaria para mantener la disciplina fiscal, los únicos componentes de la demanda agregada que podrían promover el crecimiento en el corto plazo son las exportaciones y la inversión privada, que deben ser los componentes más dinámicos de la demanda y convertirse en los motores del crecimiento económico. Más aún, la expansión de estos rubros no sólo es necesaria para mantener la disciplina fiscal en el corto plazo, sino que ayudaría a establecer un nuevo patrón de crecimiento económico más viable en el mediano y largo plazo.

Por otra parte, deben establecerse políticas para garantizar el acceso a la información estadística transparente y confiable, que cubra todos los aspectos importantes de la situación económica y que esté disponible a tiempo para todos los agentes que intervienen en el funcionamiento de la economía. De esta manera, las empresas, agencias gubernamentales y ciudadanos en general podrán contar con información para planificar y tomar decisiones, algo que no ha sido posible lograr durante los noventa, período en el cual no se llegaron a reajustar las cifras del PBI y de otros indicadores para compensar el efecto de la hiperinflación de fines de los ochenta y principios de los noventa. Por ejemplo, existe una diferencia de casi un 20% entre los estimados oficiales del PBI y los realizados por centros de investigación independientes.

### ***Política fiscal y finanzas públicas***

La existencia de un sector público saneado es condición necesaria para mantener una tasa de inflación baja y estable, lo que permite una mejor asignación de recursos y promueve el crecimiento económico. El saneamiento fiscal no sólo significa eliminar la brecha fiscal corriente sino también evitar que se produzcan brechas fiscales en el futuro. El problema central de las finanzas públicas radica en el contraste entre los niveles actuales de ingresos, gastos y financiamiento del sector público consolidado, por un lado, y su solvencia financiera en el mediano plazo, por otro. En este ejercicio, el nivel inicial de endeudamiento, las tasas de

interés y el crecimiento de la economía determinan el nivel del superávit (o déficit) primario requerido (o permitido) para mantener la solvencia del sector público.

Los bajos ingresos fiscales constituyen uno de los principales problemas para consolidar el esfuerzo de estabilización. La escasa recaudación tributaria –por debajo del 14% del producto bruto interno (PBI) a casi 10 años de iniciado el programa de estabilización– no permite financiar los gastos básicos del Estado (infraestructura, seguridad, educación y salud) ni eliminar los impuestos altamente distorsionantes que aún existen. En este sentido, se debe avanzar hacia una estructura tributaria que privilegie la recaudación basada en el impuesto a la renta, reduciendo progresivamente la carga a los factores productivos (capital y trabajo).

En la actualidad, los impuestos directos y el Impuesto General a las Ventas (IGV, sobre todo aquél gravado a las ventas internas) presentan en el Perú significativas tasas de evasión. A pesar del esfuerzo de la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT) y de la Superintendencia de Aduanas (SUNAD) por mejorar la recaudación, es evidente la necesidad de elevar la presión tributaria mediante la ampliación de la base tributaria. El objetivo en el mediano plazo debe ser aumentar la recaudación gradualmente para llegar a un nivel anual de 20% en un plazo de unos 10 años, en línea con promedios internacionales.

Por otro lado, ante la incapacidad de aumentar los ingresos fiscales en la magnitud necesaria, el Estado optó por ajustar proporcionalmente sus gastos. Este ajuste se ha hecho a expensas de una marcada reducción de los salarios del sector público. Con un horizonte de más largo plazo, se notan las brechas que subyacen tras el aparente equilibrio fiscal, brechas que se han venido acumulando y que van en desmedro de la capacidad de gestión pública. Además, la débil posición fiscal ha afectado negativamente los niveles de inversión pública.

El gasto del Estado deberá tener más impacto en la economía. Los mayores ingresos fiscales deberán utilizarse para otorgar incentivos al sector privado, directamente o en la forma de servicios y bienes públicos. Para asegurar el crecimiento sostenido de la inversión, el Estado podría incentivar la reinversión o desalentar, mediante impuestos, la distribución de utilidades, al mismo tiempo que el impuesto a la renta progresivo debería otorgar un trato preferencial a la inversión directa o financiera de las personas. El apoyo a la inversión y el fomento a la creación de puestos de trabajo debe concretarse mediante la creación de un régimen de incentivos a

las pequeñas y microempresas (PYMES). Este proceso debería ser anticíclico para reducir el impacto negativo que tienen los problemas externos en la economía, como la crisis internacional de 1997-1998. Sin embargo, considerando que el Estado debe reducir al mínimo las exoneraciones tributarias, los incentivos deberían otorgarse como subsidios y de manera totalmente transparente: cualquier subsidio deberá consignarse como tal en el presupuesto, evitando exoneraciones que distorsionan la formación de precios en el mercado y permitiendo una fiscalización y rendición de cuentas más eficiente.

Por otra parte, se debe velar por la calidad del gasto público en el cumplimiento de los objetivos trazados en un contexto de planeamiento estratégico y programación de las acciones del Estado. La distribución de los recursos financieros públicos –en lo regional, sectorial y funcional–, la transparencia en su ejecución y la flexibilidad en su utilización por parte de los responsables en cada sector, son aspectos cruciales que determinan la efectividad de la política fiscal para lograr sus objetivos. En la actualidad, el patrón de gasto público observado en los presupuestos anuales no responde a una programación anual o multianual ni a planes operativos sectoriales.

Tampoco se cuenta con sistemas de evaluación del gasto o inversión, ni con información confiable sobre la administración financiera del sector público. Estas limitaciones son de particular importancia en el caso de la inversión pública, donde será necesario recrear la capacidad de la evaluación social de los proyectos. Se debe avanzar considerablemente en la fiscalización de las finanzas públicas, completando esfuerzos inconclusos como la integración de la información sobre las finanzas públicas. En este sentido, se podría aplicar los lineamientos de las evaluaciones del gasto público (*Public Expenditures Review*) desarrollados por el Banco Mundial, que sugiere un programa de evaluación periódica del gasto, sobre una base inicial de partidas presupuestales evaluadas al fin de cada ejercicio (recuadro 3.4).

Otro objetivo primordial es la descentralización del gasto público. La recaudación es más eficiente si está centralizada, pero, en contraste, la transferencia de las partidas hacia los gobiernos locales debería ser automática, es decir, descentralizada. Los municipios deben manejar cerca del 15% del presupuesto en el mediano plazo, especialmente en las áreas de educación y salud. Paralelamente se podría aumentar la capacidad de recaudación local, a medida que el proceso de descentralización se afirme. Por esta razón, se debe finalizar el proceso de unificación de criterios contables de todos los gobiernos locales, para conseguir un mejor control de los gas-

tos e ingresos. Se debería aplicar igualmente el principio de solidaridad y redistribución entre regiones, pues a pesar de que algunas generan mayores ingresos tributarios, precisan de un mayor nivel de gasto para reducir las desigualdades existentes.

Es preciso tener en cuenta que la situación fiscal relativamente holgada desde mediados de los noventa se debe en parte a los ingresos de las privatizaciones. Es necesario enfatizar el carácter extraordinario y no recurrente de estos ingresos, que no deberán en ningún caso servir para financiar gastos corrientes, sino ser utilizados para objetivos como los incrementos del patrimonio, el gasto de inversión en tecnología y la reducción de los pasivos del Estado.

### ***Política monetaria y cambiaria***

El segundo pilar sobre el que debe descansar el proceso de estabilización es la corrección de la sobrevaluación de la moneda (gráfico 3.2). En efecto, el índice del tipo de cambio real en 1998 fue un 18% inferior al promedio registrado en el período 1970-1992. Esto explica en parte el persistente déficit comercial, que frena las posibilidades de crecimiento a largo plazo y debe ser motivo para adoptar una política macroeconómica con objetivos precisos en este campo.

Las autoridades monetarias han demostrado repetidamente que no están dispuestas a convivir con todas las consecuencias de la flotación cambiaria y han intervenido en el mercado en forma continua pero inconsistente. La persecución de múltiples metas con muy pocos instrumentos explica estas inconsistencias, lo que ha originado que la política monetaria sea en algunas ocasiones una fuente de incertidumbre y no haya contribuido a una eficiente estabilización de la economía. Para evitar esta situación, es preciso hacer una evaluación cuidadosa de las diversas opciones a escoger, en permanente consulta con representantes del sector privado y de los exportadores en particular. La corrección de la sobrevaluación de la moneda tiene costos que deben ser asumidos en términos de pequeños aumentos en la tasa de inflación y de incrementos en la carga de deuda para las empresas.

Un objetivo esencial es la solarización de la economía, para otorgar al BCR un manejo más fino de la política monetaria. Por tanto, se deben dar medidas que incentiven las transacciones en soles. Adicionalmente, se puede ensayar –en un contexto de baja inflación– la emisión de fuentes de financiamiento de valor de actualización constante (VAC), indexados a la inflación, para minimizar el riesgo y ofrecer a los agentes financieros una alternativa se-

### La asignación de recursos financieros en el sector público

La estructura organizativa y los procedimientos para la asignación y el control de los recursos del Tesoro Público, principalmente a través del Presupuesto de la República, no están diseñados para facilitar la definición de prioridades y la asignación de recursos en base a criterios de impacto y desempeño, ni para evaluar adecuadamente la ejecución del gasto público. Los principales problemas actuales de gestión en la asignación de recursos se deben a lo siguiente:

- No existe una oficina en el Ministerio de Economía y Finanzas encargada de establecer criterios y prioridades para los proyectos y programas de inversión y el gasto público.
- Existe una excesiva concentración del poder de decisión presupuestal en el Viceministerio de Hacienda y una significativa centralización fiscal en Lima y el gobierno central.
- Los procedimientos para definir los calendarios de pagos son rígidos y complicados, lo que afecta la toma de decisiones por parte de las agencias gubernamentales.
- El seguimiento y el control del gasto público son débiles y no están relacionados con indicadores de gestión, que en la mayoría de los casos no existen.

Una combinación de procedimientos engorrosos y regulaciones excesivamente minuciosas hacen que, por un lado, sea muy difícil supervisar adecuadamente a las entidades del Poder Ejecutivo, y que, por otro lado, se pierda de vista el propósito de la fiscalización del gasto público. Esta última debe centrarse en garantizar el uso adecuado de los recursos públicos en función de los objetivos nacionales y sectoriales.

Para mejorar la asignación y fiscalización de los recursos públicos se requieren modificaciones en los procedimientos de adquisiciones, sistemas de personal, indicadores de gestión, licitaciones públicas, contratación de consultores, provisión de servicios y otros similares, y también modificar las atribuciones y los procedimientos operativos de la Contraloría General de la República y las oficinas de auditoría interna de los ministerios y otras dependencias públicas. El objetivo central debe ser articular los resultados con el desempeño y con el gasto, algo que no sucede en la actualidad.

Entre los principales aspectos que debe contemplar una reforma del manejo del sistema del presupuesto nacional están:

- La necesidad de estimar presupuestos a futuro y proyectar gastos para tres o cuatro años, permitiendo que se traslade un porcentaje del presupuesto no gastado en un año al siguiente y también que se adelanten gastos en circunstancias especiales. Esto incentivaría a las agencias gubernamentales a razonar y operar con sentido estratégico.
- La formulación del presupuesto general del sector público debe estar a cargo de la Secretaría de Estado de Programación y Presupuesto, y la revisión de su ejecución –con criterios de evaluación de impacto y desempeño– debe realizarla la Secretaría de Planeamiento Estratégico, ambas adscritas a la Presidencia del Consejo de Ministros conforme a la propuesta de reforma del Poder Ejecutivo esbozada en el capítulo 7.
- Cada uno de los ocho ministerios propuestos tendría una dirección de presupuesto que presentaría sus propuestas y prioridades para la asignación de recursos en su respectivo sector. Esto supone una reducción significativa del poder del actual Ministerio de Economía y Finanzas, que se transformaría en Ministerio de Hacienda, y del Ministerio de la Presidencia, que sería eliminado, y darle mayor importancia a los ministerios relacionados con la inversión social (capítulo 4), la gestión del medio ambiente y los recursos naturales (capítulo 5), y el ordenamiento territorial y la infraestructura física (capítulo 6).
- El Congreso y las organizaciones de la sociedad civil deben jugar un papel más activo en la revisión y evaluación de la ejecución presupuestal, tanto para el gobierno central como para los gobiernos locales. La información debe hacerse pública y los plazos de entrega de la información sobre la ejecución presupuestal deben ser modificados para contar con la información que ayude en la asignación del gasto público en el ejercicio siguiente.
- La administración de recursos financieros, especialmente los gastos de personal, debe hacerse mucho más flexible. Para esto debe cambiarse el régimen de contratación de personal y de salarios, descentralizando las decisiones y otorgando mayor autonomía a los responsables de la ejecución presupuestal en cada una de las áreas de la administración pública.

Fuente: Gustavo Guerra-García, *Reforma del Estado en el Perú: Pautas para reestructurar el Poder Ejecutivo*, Lima, Agenda: PERÚ, 1999.

gura de ahorro. Esto permitirá remonetizar la economía, ya que conllevará al aumento de la demanda por dinero nacional. La remonetización es un fenómeno endógeno y deseable, que normalmente se presenta como producto de la mejora en los indicadores macroeconómicos (baja inflación) y niveles de crecimiento económico.

Este esquema mejorará el control del Banco Central de Reserva sobre la oferta monetaria, para que pueda establecer sus metas de manera indepen-

diente y prudente. Sin embargo, como parte del proceso de integración, se están promoviendo esquemas de unificación monetaria que no serían compatibles con el sistema adoptado. Por lo tanto, en el futuro éste podrá ser abandonado a favor de un esquema unificado, siempre y cuando la negociación sea multilateral y el esquema se adopte simultáneamente en otros países de la región.

Debido a la eliminación de los subsidios, el ajuste fiscal de inicios de década se tradujo en un

incremento significativo del nivel de precios que redujo la liquidez en términos reales. La contracción monetaria estuvo acompañada por la liberalización financiera, la apertura total de la cuenta de capitales de la balanza de pagos y la política monetaria basada en metas de crecimiento de la base monetaria. Dado que la expansión programada de dinero fue inferior al nivel necesario para satisfacer el aumento de la demanda por dinero resultante de la reducción en la inflación, las tasas reales de interés en moneda nacional se incrementaron (gráfico 3.3) y el flujo de capitales conllevó a una apreciación real de la moneda.

Esto dirige la atención al problema de la sostenibilidad de la balanza de pagos. Desde 1991, la balanza comercial ha registrado déficits preocupantes. Dado el déficit estructural del país en su balanza de servicios, la brecha comercial se ha reflejado en déficits de la cuenta corriente de la balanza de pagos, los cuales han sido financiados con influjos de capitales, cuya sostenibilidad es, cuando menos, dudosa. El déficit en cuenta corriente es preocupante, pues se han superado niveles que en el pasado precipitaron crisis de balanza de pagos, como los de los períodos 1975-1976, 1981-1982 y 1987-1988 (gráfico 3.5).

El servicio de la deuda externa deberá ser considerado al analizar las perspectivas de la balanza de pagos, ya que el cumplimiento de los acuerdos con los acreedores tendrá un impacto significativo en las cuentas nacionales en el período 1999-2002. Si bien un contexto de recesión (que retrasa las importaciones) y un aumento de las exportaciones primarias permiten un alivio de corto plazo en la balanza comercial, este tema deberá ser tomado en cuenta en cualquier propuesta de largo o mediano plazo.

### **Sistema financiero y ahorro interno**

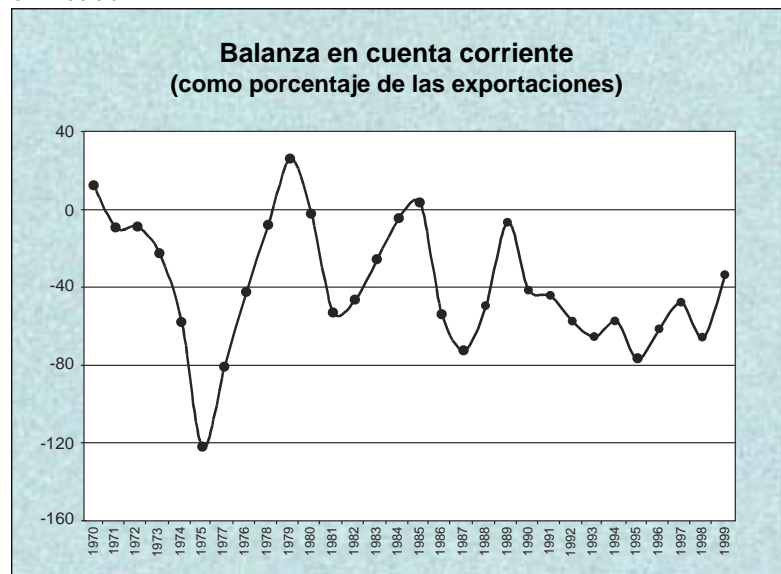
El sistema financiero peruano presenta una gran debilidad. La dependencia de las líneas de crédito externas y el alto costo de intermediación, relacionados con el insuficiente ahorro interno y con la percepción de riesgo-país, hacen que el mercado del crédito se encuentre distorsionado.

La persistencia de altas tasas de interés, a pesar del control de la inflación, sugiere que la disminución de los costos de intermediación pasará por una reducción de la tasa de encaje para depósitos en moneda extranjera. La tasa actual resulta excesiva y encarece innecesariamente la intermediación en moneda extranjera. Es imprescindible promover una reducción de esta tasa y, tras la adecuación del sistema a un ajuste inicial, continuar reduciéndola gradualmente.

Se debe fomentar la consolidación del sistema bancario en un número reducido de bancos peruanos y extranjeros relativamente grandes –alrededor de media docena, complementados por algunos bancos chicos especializados–, a fin de generar economías de escala en el negocio bancario y así reducir los costos de financiamiento en un clima de alta competencia. Paralelamente, el proceso deberá ser reforzado por la mayor generación de ahorro interno que presente, en el mediano plazo, por lo menos el 25% del PBI, y complementado por el ahorro externo que debe llegar a ser aproximadamente 3% del PBI.

El fomento del ahorro interno es fundamental para evitar la competencia por recursos escasos entre los sectores público y privado. Una política coherente de endeudamiento del sector público, consistente con la capacidad de pago, contribuirá al fomento del ahorro interno. Es importante evitar la dependencia excesiva del financiamiento externo, especialmente los préstamos multilaterales. Es necesario lograr un balance entre estos últimos –rígidos y con muchas condiciones– y otras fuentes más flexibles de financiamiento externo e interno.

GRÁFICO 3.5



Datos: Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria anual 1998*. Lima, 1998  
 Página web Banco Central de Reserva del Perú <http://www.bcrp.gob.pe>

Se debe buscar que los principales agentes financieros –Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), trabajadores, inversionistas y especialmente las empresas privadas– ahorren en el sistema financiero nacional. Es preciso atraer capitales y hacer crecer el ahorro forzado, como las Compensaciones por Tiempo de Servicios (CTS) y los aportes previsionales, con el fin de robustecer el mercado de capitales en el país. La intervención de los organismos reguladores debe reducir al mínimo los riesgos de colapso del sistema previsional en el largo

plazo para asegurar su solvencia y sostenibilidad, así como posibilitar el seguimiento constante del desempeño de las AFP y sus gastos administrativos. En el caso de la CTS, se puede fomentar este tipo de ahorro al permitir utilizarlo para garantizar la construcción de viviendas (capítulo 4).

Por otra parte, es importante incorporar el máximo de la población al ahorro. Aun los sectores de bajos ingresos están dispuestos a ahorrar si, además de obtener una tasa de interés atractiva, con su ahorro pueden mejorar su acceso a bienes y servicios que valoran altamente, tal como lo demuestra la experiencia de otros países con los esquemas de ahorro institucional para pensiones, los mecanismos de ahorro previo que permiten el acceso a los subsidios para vivienda, y los instrumentos de ahorro y crédito para educación y capacitación.

El mercado de capital para inversiones en educación merece especial atención ya que, con un sistema de cobro y garantías eficaz, puede ser atractivo para el sistema financiero (capítulo 4). Se pueden aprovechar los aparatos de recaudación del sistema de seguridad social y del sistema privado de pensiones, agregando a su función previsional de ahorro forzoso la de descuento y reembolso automático de los créditos para educación y capacitación. En forma complementaria, se puede promover la creación de mercados secundarios de instrumentos de préstamo para educación y capacitación, con lo que se reduciría su riesgo y se daría mayor liquidez a estas inversiones.

La política para fortalecer el sistema financiero tendrá entre sus objetivos fundamentales reducir el costo de financiamiento de las empresas. Uno de los problemas centrales en este tema son los diferenciales muy elevados entre las tasas de interés activa y pasiva (*spreads*), más que las elevadas tasas pasivas en dólares. En efecto, las tasas pasivas vigentes en el sistema bancario se encuentran por debajo de lo que podría considerarse su nivel de largo plazo. Esta situación de diferenciales excesivos en las tasas de interés pasiva y activa desincentiva la inversión privada por sus efectos negativos en la competitividad del sector exportador.

Una reducción de estos diferenciales depende de diversos factores. Algunas medidas de política económica, como la alta tasa de encaje para depósitos en moneda extranjera y el impuesto a los activos, distorsionan los costos de intermediación que afectan las tasas activas. Asimismo, la corrección del atraso cambiario y la implantación de una política monetaria más transparente y estable contribuirán a reducir las tasas de interés en moneda nacional. Por otra par-

te, cabe recordar que a través de estos altos márgenes las instituciones financieras tratan de compensar los efectos de los malos préstamos (lo que se denomina la “cartera pesada”) en sus resultados.

También es necesario contar con una banca de fomento de segundo piso muy activa, que otorgue garantías para préstamos a través de instituciones financieras privadas y posiblemente de otros tipos de entidades que prestan apoyo financiero (cooperativas, cajas municipales, cajas rurales), con el fin de abaratar los costos de financiamiento para las empresas pequeñas y medianas. Por lo general, estas empresas no cuentan con una larga historia crediticia y no son sujetos de crédito bancario debido a las altas exigencias de garantías y de documentación. También beneficiará a estas empresas facilitar su acceso a la Bolsa de Valores, creando una pizarra alternativa con menos exigencias para acceder a los recursos financieros de menor costo (capítulo 7). De esta manera se fomentaría la recapitalización de las empresas y se aseguraría un nivel de inversión más adecuado.

Otro aspecto importante de una política para el sector financiero es la puesta en práctica de medidas para incentivar ciertos tipos de flujo de capital extranjero y desincentivar otros, buscando la estabilidad y el crecimiento económico. El flujo neto de capitales provenientes del exterior permite que el gasto interno supere a la producción nacional. Es decir, permite financiar el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Sin embargo, no todo influjo de capitales es necesariamente beneficioso. La entrada y salida de capitales de corto plazo puede causar fluctuaciones indeseables del tipo de cambio y la tasa de interés doméstica, además de poner en peligro la estabilidad del sistema bancario, dado su alto grado de dolarización.

Es preciso auspiciar un flujo neto positivo de capitales de largo plazo, dirigidos a financiar proyectos de inversión. Entre otras cosas, esto requiere evitar que los flujos netos con los organismos multilaterales se tornen negativos, lo que a su vez hace necesario que el sector público desarrolle proyectos de inversión atractivos y financiados por dichas instituciones. Nuevamente, esto enfatiza la necesidad de reestablecer y consolidar la capacidad de evaluación social de los proyectos dentro del sector público y de contar con una oficina de planificación y racionalización de la inversión pública. Por otra parte, y tal vez más importante, es necesario crear y mantener un marco propicio para la inversión extranjera, sobre todo en proyectos vinculados a la transformación de nuestros recursos naturales y a la creación de complejos productivos en torno a ellos (recuadro 3.1).

## **Política comercial**

En el corto y mediano plazo, la política comercial debe apuntar hacia una agresiva promoción de las exportaciones y hacia un sistema arancelario bajo, con aranceles de alrededor del 10%, y de poca dispersión entre las tasas arancelarias. Entre otros aspectos, un esquema escalonado con poca dispersión incentivará la adquisición de bienes de capital por las empresas industriales y la renovación del acervo de maquinarias y equipo para la producción.

Los aranceles dejarán de ser un instrumento de política comercial en el mediano y largo plazo, en la medida en que los acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales en los que participa el Perú tienden a la desgravación total de la producción. El país debe estar preparado para cumplir con acuerdos de integración y liberalización comercial ya suscritos y con otros en proceso de negociación (capítulo 2). El cumplimiento de los acuerdos requerirá también de la eliminación de cargas adicionales a los productos extranjeros, como las sobretasas o medidas paraarancelarias excesivas. Es preciso priorizar los acuerdos de integración que nos permitan competir en mejores condiciones, en el siguiente orden: la Comunidad Andina (CAN), la integración CAN-Mercosur, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y el Consejo Económico Asia-Pacífico (APEC). Los acuerdos de desgravación arancelaria seguirían también este orden.

Por otra parte, la política comercial y los incentivos al sector exportador –reintegro del pago de impuestos, fomento de líneas de crédito, información sobre mercados potenciales para productos peruanos, campañas de difusión, entre otros– apuntarán hacia el crecimiento acelerado de las exportaciones con mayor valor agregado y hacia la generación de una menor dependencia del financiamiento externo. Junto con las políticas para fomentar el ahorro interno, la capacidad de generación de divisas alentará que las líneas de financiamiento para la inversión sean más acordes con las posibilidades de crecimiento de la economía.

Las exportaciones y la generación de divisas deben ser uno de los ejes centrales y el motor de un nuevo patrón de crecimiento económico. La capacidad de generar divisas está ligada al dinamismo que presenten algunos sectores de la economía, incluso más allá de los sectores primarios tradicionales como la minería y la pesca. Sin embargo, en los años noventa el sector exportador no tradicional se ha perjudicado con el atraso cambiario y los altos costos de los servicios no transables, como la energía, transporte, puertos, servicios públicos, servicios financieros, impuestos y seguridad. La falta de dinamismo

del sector exportador no tradicional es evidente; en los dos últimos decenios no ha tenido un crecimiento sostenido. En este mismo período, países como Chile y Colombia han presentado un crecimiento sustantivo en sus exportaciones no tradicionales.

La falta de dinamismo del sector exportador pone en peligro los avances de las reformas económicas a lo largo del último decenio. Es preciso corregir las distorsiones que desincentivan el crecimiento de las exportaciones, especialmente las de mayor valor agregado nacional y generadoras de empleo, para mantener la estabilidad macroeconómica alcanzada con tanto esfuerzo. Mientras no se corrija el atraso cambiario, el sector exportador nacional no podrá crecer de manera significativa. Más aún, la recuperación de las exportaciones exige que no sigamos “exportando impuestos” en la magnitud actual; se debe perfeccionar el mecanismo de devolución de impuestos para no continuar perdiendo competitividad internacional.

## **Instituciones y regulación**

Se ha avanzado en la reducción de personal de un aparato estatal a todas luces sobredimensionado, pero no se ha puesto en marcha una verdadera reforma del Estado (capítulo 7). La calificación y productividad de los empleados públicos no ha mejorado y su nivel de remuneraciones sigue siendo muy bajo (con la notable excepción de un número muy reducido de asesores temporales en algunas dependencias públicas, muchas de ellas de reciente creación). Esta situación no ha incentivado a los jóvenes profesionales ni al personal más calificado a incorporarse al sector público de manera permanente.

Por otro lado, el proceso de privatización que viene desarrollando el gobierno ha hecho nuevamente explícito el papel regulador del Estado, su importancia y los beneficios que acarrea una buena regulación. En sectores caracterizados por las imperfecciones naturales del mercado (telecomunicaciones, energía, agua potable, entre otros), durante el decenio de los noventa ha primado el papel regulador, en comparación con el papel empresarial que desempeñaba en los decenios anteriores. La regulación también es necesaria para preservar condiciones de competencia en los diferentes mercados, principalmente mediante la detección y eliminación de prácticas monopólicas o no competitivas.

Uno de los pilares sobre el cual descansará el éxito del programa de reformas será el de una gerencia estatal eficiente. La reestructuración de cuadros ejecutivos a todo nivel y en todos los sectores es una condición necesaria para el éxito de las re-

formas. En segundo lugar, es fundamental que se fortalezcan las instituciones públicas encargadas de la regulación, de la recaudación, de la promoción de la competencia y de la provisión de servicios públicos. Se ha avanzado bastante en la modernización de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), la Superintendencia de Aduanas (SUNAD) y la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT), así como en los casos del Banco Central de Reserva (BCR), la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP) y el Instituto de Defensa de la Competencia y la Propiedad Intelectual (INDECOPI). Respecto a la regulación del medio ambiente y la explotación de los recursos naturales, en forma adicional, es fundamental compatibilizar el conocimiento, la conservación y el uso de los recursos naturales, así como establecer y aplicar regulaciones para reducir la contaminación y proteger el medio ambiente (capítulo 5).

Es necesario crear en el gobierno una entidad dedicada a generar, coordinar, evaluar y promover proyectos de inversión pública y privada (capítulo 7), que, asimismo, sea el punto central de recopilación, procesamiento y suministro de información sobre oportunidades de inversión. Esta necesidad se hace más apremiante en un contexto en el que el país cuenta con recursos importantes provenientes de la privatización y de organismos multilaterales, pero no tiene capacidad de gasto debido a que no existe una cartera de proyectos con las características adecuadas. De no revertirse esta situación, la incapacidad de gestión del Estado estaría frenando el desarrollo del país, y además podría conducir a una transferencia neta negativa de recursos con los organismos multilaterales en los próximos años.

Finalmente, es imprescindible que se reestructure y fortalezca el sistema judicial (capítulo 7), estableciendo un mínimo de estabilidad jurídica y fortaleciendo el derecho de propiedad. La estabilidad jurídica y un sistema judicial imparcial y eficiente son condiciones necesarias para promover un flujo significativo de inversión en el país, ya que ésta exige reglas de juego claras y estables a fin de no desplazarse hacia otros mercados que le brinden mejores perspectivas. La inestabilidad jurídica incrementa el riesgo-país percibido por el inversionista y hace que éste exija a sus proyectos retornos muy altos y horizontes de recuperación cortos.

## **POLÍTICAS SECTORIALES**

Un segundo componente de las hebras que conforman la línea estratégica de transformación productiva y competitividad se refiere a las *políticas*

*sectoriales activas y en armonía con el mercado*, que deben facilitar la transición hacia un nuevo patrón de acumulación capaz de generar riqueza y oportunidades para todos los peruanos. Es necesario promover a los sectores productivos y de servicios más importantes para el proceso de transformación de la estructura productiva peruana, y en particular a las actividades agropecuarias, la minería, la pesca, el turismo, la generación de energía, la industria y la construcción.

El sector agropecuario merece especial atención por su capacidad para generar empleo, por su contribución a la seguridad alimentaria y por el potencial que tienen la agricultura de exportación y la agroindustria para generar excedentes y divisas. Los sectores primarios, como la minería y la pesca, que son capaces de generar un alto nivel de rentas y excedentes, deben proporcionar el estímulo inicial para el despegue de las actividades productivas con mayor valor agregado. El turismo, por otra parte, es el mejor ejemplo de un área de servicios con alto valor agregado en la que el Perú tiene ventajas importantes y puede convertirse en líder mundial durante los dos primeros decenios del siglo 21. La producción de energía es fundamental para apoyar el desarrollo de todos los sectores productivos, en tanto que la industria manufacturera con alto valor agregado y tecnología avanzada debe convertirse en el mediano y largo plazo en la principal fuerza motriz del crecimiento económico. Por último, el sector de la construcción juega un papel muy importante en la provisión de infraestructura física y de viviendas, genera empleo con niveles relativamente bajos de inversión por puesto de trabajo, y tiene importantes encadenamientos hacia la industria de insumos para la construcción.

## **Agricultura y ganadería: el desafío de la productividad**

Las actividades agropecuarias se han adaptado a las particularidades del territorio y del clima del Perú a lo largo de siglos de aprendizaje. Sin embargo, persisten en cada una de las regiones del país serias dificultades para el desarrollo de esta actividad. La costa es árida e interrumpida por valles angostos que son oasis de fertilidad; la sierra tiene un clima variado y una topografía muy accidentada; y la selva recibe lluvias torrenciales, posee ecosistemas frágiles y suelos ácidos, y se encuentra aislada de las principales cadenas de comercialización. Se estima que sólo el 6% del área total del país es cultivable. Un 14% adicional es adecuado para el pastoreo y otro 38% para la forestación. El 42% restante es desierto, montaña o tierra protegida. De toda el área cultivable del país sólo se utiliza el 49%, es decir, sólo el 2.9% del territorio nacional se encuen-

CUADRO 3.1

## Principales indicadores del sector agropecuario 1970-1995

Año	Valor de la producción agrícola 1/	Superficie cosechada (Ha.) 1/	PBI agric. por Ha.	Producto bruto (PBI agrícola) 2/		PEA agrícola (miles) 2/	PBI por trab. agrícola
				(S./1979)	% PBI		
1970	1'349,358	202,071	0.265	358,105	14.2	2,015.7	0.178
1975	1'251,117	194,538	0.297	371,046	11.5	2,078.4	0.179
1980	1'181,717	183,282	0.307	362,630	9.9	2,223.4	0.163
1985	1'306,906	224,769	0.317	414,334	11.6	2,399.3	0.173
1990	1'319,220	199,694	0.328	433,437	13.4	2,497.1	0.174
1991	1'415,818	195,814	0.316	447,134	13.4	2,527.3	0.177
1992	1'170,138	164,155	0.353	412,705	12.6	—	—
1993	1'387,424	193,304	0.325	450,963	12.9	2,406.2	0.187
1994	1'536,696	236,892	0.334	513,106	13.1	—	—
1995	1'623,051	252,616	0.342	554,668	13.1	—	—

1/ Principales productos agrícolas programados a precios de 1979.

2/ Corresponde a agricultura, caza y silvicultura.

Fuente: Ministerio de Trabajo, Ministerio de Agricultura e Instituto Nacional de Estadística e Informática.

Elaboración: GRADE.

tra bajo cultivo (capítulo 5). La disponibilidad de tierra cultivada por habitante es, por lo tanto, muy baja (de sólo 0.13 hectáreas), mucho menor que la del resto de Sudamérica (0.44 hectáreas). Por otro lado, sólo el 35% de dicha área cultivada corresponde a cultivos irrigados.

A pesar de estas limitaciones, la agricultura juega un papel muy importante en la economía del país. Las actividades agrícolas, excluido el cultivo ilícito de coca, generaron alrededor del 13% del PBI en 1997 y emplearon alrededor del 30% de la población económicamente activa (PEA). Sin embargo, la participación de la agricultura en el empleo ha caído —en 1970 empleaba al 48% de la PEA—, lo que refleja la migración de las zonas rurales a las urbanas. El cuadro 3.1 permite apreciar los principales indicadores del sector agrícola entre 1970 y 1995.

Es fundamental utilizar de la manera más eficientemente posible el territorio cultivable y las áreas adecuadas para la actividad pecuaria. Muchos países con menor disponibilidad de áreas cultivables y de pastoreo por habitante tienen mayor producción agropecuaria, lo que sugiere la necesidad prioritaria de poner en práctica una estrategia para aumentar la productividad por hectárea y por trabajador. Además, la política agropecuaria debe enfocar otros problemas estructurales relacionados con el sector, como la escasa inversión, la masiva pobreza rural y el despoblamiento del campo.

Si bien el proceso de reforma agraria iniciado en el decenio de los setenta tuvo éxito distributivo, fracasó en promocionar la inversión y la eficiencia.

En los años siguientes se acentuó la dependencia de las políticas estatales para mantener la rentabilidad del sector. Al desmontaje de las políticas de protección —a partir de 1974 y con mayor profundidad al inicio de los años ochenta—, se sumaron la crisis económica y el impacto de los desastres naturales para producir un grave proceso de descapitalización en el agro peruano. Entre 1985 y 1986 se intentó reactivarlo sobre la base de un aumento de la demanda interna, de subsidios crediticios y de precios de refugio. El severo ajuste practicado al final del decenio dejó a este sector en una grave situación, acentuada por el clima de violencia e inestabilidad, la destrucción de infraestructura física y el abandono del campo.

El decenio de 1990 marcó un viraje radical en la política agropecuaria. Se eliminaron la protección a la producción agrícola, el control de precios, el crédito estatal y las empresas comercializadoras de alimentos e insumos. Estas medidas tuvieron un impacto diferenciado de acuerdo a las características de los productores, en particular en los agricultores de las áreas rurales (recuadro 3.5). Con el objetivo de garantizar la libre operación de los mercados agrícolas se liberalizó el mercado de tierras y se dictaron medidas para promover la inversión privada. Sin embargo, persisten importantes fallas de mercado que no permiten alcanzar los objetivos de eficiencia, equidad y sostenibilidad, por lo que es preciso una política sectorial y tecnológica integral para el sector. Además, el sector agropecuario se enfrenta a una competencia desleal con numerosos productos importados que cuentan con subsidios y esquemas de protección que distorsionan los precios en detrimento de la producción interna.



RECUADRO 3.5

### El impacto de la estabilización macroeconómica en los hogares rurales

Las políticas de estabilización macroeconómica puestas en marcha durante el decenio de los noventa, y en particular el ajuste de precios que se inició en 1990, tuvieron un impacto diferenciado sobre los hogares rurales de acuerdo a la zona de producción y el tipo de actividad económica. La principal variable que explica las diferencias en el impacto fue el grado de diversificación de las actividades productivas, ya que los ingresos de los hogares rurales no provienen sólo de actividades agrícolas.

Producto/ Zona	Tipo de productor	Grado de diversificación	Impacto del ajuste
Maíz / Arroz <i>Serrán - Malacasi</i> <i>Alto Piura</i>	Pequeño productor comercial	Reducido (han intentado sin éxito)	Fuertemente negativo
Cabrerros <i>Motupe / Olmos</i>	Pequeño productor extractivo	Reducido	Sobreexplotación de recursos mitiga el ajuste
Frutales <i>Motupe / Olmos</i> <i>San Lorenzo</i>	Mediano y pequeño productor comercial (se queda sin crédito)	Nulo	Fuertemente negativo
Arroz <i>Ferreñafe</i>	Pequeño y mediano productor comercial (se queda sin crédito)	Reducido	Vendieron ganado y equipo. Aun así, ingreso cayó fuertemente
Arroz <i>Napo</i>	Pequeño y mediano productor comercial	Importante	Actividad extractiva y comercio pecuario permitieron sostener ingresos
Espárrago verde <i>Chincha</i>	Mediano y gran productor comercial	Nulo	Acceso a financiamiento y demanda asegurada les permiten mantener y mejorar ingresos
Papa consumo <i>Huancayo</i>	Pequeño y mediano productor comercial (se queda sin crédito)	Reducido	Medianos: venta de ganado suaviza la caída de ingresos. Pequeños: venta de mano de obra.
Papa <i>Pomacanchi</i>	Pequeño productor comercial	Importante	Venta de mano de obra, ganado y bienes (vgr. pan) permite estabilizar ingresos
Alpaqueros Puno	Pequeño productor organizado	Reducido	Liberalización de exportación de fibra y organización permiten vincularse exitosamente al mercado
	Pequeño productor no organizado	Reducido	Migración temporal mitiga caída de ingresos
Semilla de papa <i>Cusco, Huancayo</i>	Pequeño y mediano productor comercial	Reducido	Aumento de demanda por semillas permite mantener ingresos
Arroz / Maíz <i>San Martín</i>	Pequeño y mediano productor comercial	Reducido	Aumento de costos de transporte y retiro del Estado afectan fuertemente sus ingresos

Fuente: Javier Escobar, "Impacto de las políticas de ajuste sobre la pequeña agricultura", *Debate Agrario*, No. 20, 1994, pp. 51-78

## Diferencias regionales

La costa cuenta con el 53% de la población del país y con tan sólo el 21% del área cultivable total. A pesar de esto, genera el 60% del producto bruto interno agrícola, dado su mejor acceso a los mercados internacionales, su clima moderado y sus suelos fértiles. La mayor parte de la inversión pública en el sector se ha destinado a financiar proyectos de irrigación a gran escala en esta región. Entre los productos agrícolas más importantes de esta región, en términos del valor de su producción, están el algodón, la caña de azúcar, el arroz y, en años recientes, el espárrago.

En la sierra, donde habita el 36% de la población, la mayor parte del terreno se destina al pastoreo y tan sólo el 18% del área total es cultivable. La actividad agrícola en esta región suele tener un rendimiento muy bajo por su terreno accidentado y sus severas condiciones climatológicas. La agricultura es más diversificada que en la costa y, aunque cada vez se orienta más al comercio, se sigue practicando una agricultura de subsistencia. Además de contribuir con el 25% del PBI agrícola, esta región genera el 75% de la producción ganadera no avícola y virtualmente toda la producción camélida (llama, alpaca y vicuña) del país. Entre los productos más importantes de la sierra están la papa, el maíz blanco y el trigo.

La selva, con sólo el 11% de la población, cuenta con el mayor potencial de desarrollo en el largo plazo, principalmente a través del uso de sus recursos forestales (capítulo 5). Sin embargo, su rica diversidad de flora y fauna, la fragilidad de sus ecosistemas, y su limitada infraestructura, requieren que cualquier expansión se realice con criterios de sustentabilidad ambiental. La agricultura se practica principalmente en las zonas de ceja de selva. Del millón de hectáreas cultivado en la selva, sólo el 10% está irrigado y 300,000 hectáreas se utilizan para pastoreo. La región genera el 15% de la producción agrícola y sus principales productos son: el café, el cacao, el arroz, el maíz amarillo y la yuca. Hacia fines del decenio de los noventa, la producción de hoja de coca, en su mayor parte para la exportación ilícita, creció hasta llegar a cubrir cerca de 200,000 hectáreas en la ceja de selva.

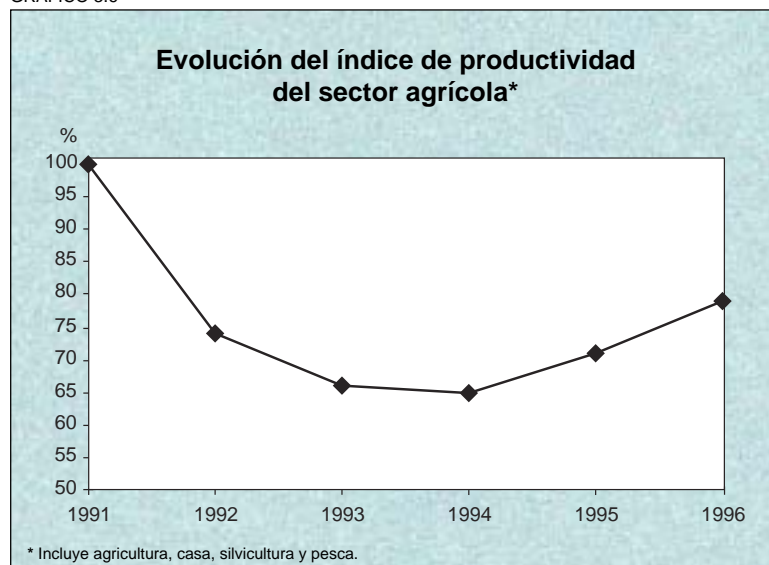
La propiedad de la tierra en el país está muy fragmentada, pues un 55.4% de los agricultores maneja menos de 3 hectáreas. En la sierra, el minifundio predomina aún más, pues un 63% de los campesinos posee menos de 3 hectáreas y hay en promedio 4.1 parcelas por agricultor. El III Censo Nacional Agropecuario mostró que en 1994 sólo un

17% de la propiedad se encontraba formalizado, porcentaje que ha crecido en 1998 a 22%, cifra muy baja aún.

## Aumento de la productividad

La baja productividad promedio de la agricultura del país es un problema persistente que debe ser abordado urgentemente. El aumento de la productividad es el desafío más importante de este sector. Pese a la dificultad de contar con datos consistentes y comparables a través del tiempo, el cuadro 3.1 y el gráfico 3.6 indican que el valor de la producción agrícola por hectárea y el PBI por trabajador agrícola no han aumentado de una manera significativa durante los últimos decenios del siglo 20, ni siquiera durante los noventa pese a las reformas de política agropecuaria. Existen, además, grandes diferencias entre regiones y zonas, así como entre cultivos y aun entre parcelas adyacentes. En términos generales, la costa ha recibido las principales inversiones en infraestructura y tecnología, por lo que sus cultivos alcanzan mayores niveles de productividad y rentabilidad. Las otras regiones han sufrido de manera más acentuada el abandono del campo y el impacto destructivo de la violencia terrorista.

GRÁFICO 3.6



Fuente: Jaime Saavedra, Empleo, productividad e ingresos Perú (1990-1996), Lima, OIT, 1998

Durante el decenio de 1990 se llevaron a cabo varias reformas en las políticas agrícolas con el fin de modificar el sistema de incentivos para que los precios reflejen costos de oportunidad, reducir los subsidios del Estado para controlar el déficit fiscal y la inflación, mejorar el entorno de las regulaciones para promover la inversión privada, y controlar la violencia y el tráfico de drogas. El Ministerio de

Agricultura fue el principal agente involucrado en estos cambios, pero no llegó a reclutar el número de funcionarios públicos altamente calificados y competentes para llevarlos a cabo en forma eficiente y eficaz. Las instituciones privadas (ONG, productores locales) han jugado un papel importante en la promoción de la agricultura, pero destaca la falta de una organización que articule las demandas y requerimientos de los agricultores para organizar mejor el apoyo a este sector. Así, pese a las reformas puestas en marcha, la ausencia de políticas claras y la falta de crédito y de otras formas de apoyo al sector agropecuario han desincentivado la inversión privada en todas las regiones.

El Estado debe promover la inversión agropecuaria privada, complementándola con programas de asistencia técnica y de transferencia de tecnología para la agricultura y la agroindustria, así como con mejoras en la infraestructura de comercialización. Asimismo, es necesario explotar plenamente las complementariedades entre los proyectos de inversión en infraestructura física en carreteras, puertos, energía, telecomunicaciones (capítulo 6), y los proyectos de inversión agropecuaria.

La estrategia de promoción del desarrollo agropecuario deberá reconocer los derechos económicos de los productores, comercializadores y consumidores para lograr una asignación más eficiente de recursos en el contexto de una economía de mercado. Sin embargo, el Estado debe intervenir en áreas donde las fuerzas del mercado no crean suficientes incentivos para la inversión privada, o donde los mercados no funcionan adecuadamente debido, entre otras cosas, a la dificultad de internalizar plenamente los costos y los beneficios por parte de los agentes privados. En estos casos, las agencias gubernamentales deben facilitar el acceso a aquellos bienes y servicios que son indispensables para el desarrollo agrícola, especialmente al crédito.

### ***Financiamiento de las actividades agropecuarias***

La política de promoción de la inversión privada debe sustentarse en un adecuado acceso al crédito, para lo cual es necesario estimular a la banca privada para que amplíe las líneas de crédito para la agricultura. Además, es necesario aprovechar la experiencia acumulada por una variedad de organizaciones no gubernamentales en el financiamiento a los pequeños agricultores. Asegurar mayor acceso al crédito será una tarea prioritaria; para lograr este objetivo se debe crear mecanismos que reduzcan los riesgos asociados al clima, la estacionalidad y la diferencia entre cultivos. Hacia 1997 las cajas rurales pro-

porcionaban sólo alrededor del 6% total del crédito, con requisitos menores que los de la banca privada pero con altos costos de operación y tasas de interés de mercado. Por otro lado, el Estado participó directamente en este mercado de manera limitada, principalmente a través de fondos rotatorios establecidos por el Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) y el Ministerio de Agricultura.

Es preciso reforzar este esquema con la participación de la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) como banca de segundo piso y desarrollar paralelamente el esquema actual de las cajas rurales. Un sistema integrado a nivel nacional permitirá lograr economías de escala. La experiencia adquirida por las cajas rurales en cada región permitirá reducir los problemas de asimetría de información, en tanto COFIDE puede facilitar el acceso al crédito en la banca comercial al garantizar los préstamos a agricultores mediante un esquema de riesgo compartido. El sistema nacional integrado de crédito para el agro deberá considerar las particularidades de los riesgos agrícolas a nivel local y las características comunes a nivel nacional.

La asignación de derechos de propiedad sobre la tierra contribuirá a promover la participación de la banca comercial en la asignación del crédito al agro, sobre todo en los valles de la costa asociados a la actividad agroindustrial. Estos valles han presentado problemas jurídicos menos complejos que los de las otras regiones del país y su geografía es más homogénea. En las otras regiones se tendrá que avanzar en la formalización de la propiedad, pero considerando esquemas alternativos en el caso de las propiedades comunales y de las formas tradicionales de asignación de derechos de propiedad. A pesar del extendido programa de titulación en el presente decenio, el crédito de la banca comercial a agricultores de menos de 20 hectáreas es muy reducido, ya que la falta de información hace que el riesgo crediticio sea muy alto.

Los problemas de información para la concesión de créditos no se solucionan únicamente con la formalización de la propiedad y una tasa de interés libre. Las marcadas fluctuaciones de los precios precisan del acceso a mercados a futuro y de otros mecanismos de seguro, pues los precios no otorgan a los agricultores las señales necesarias para optar por los cultivos socialmente más rentables en el largo plazo. Los agricultores no cuentan con un sistema o base de información que les permita tomar decisiones de manera eficiente. Tampoco existe información adecuada y ampliamente diseminada sobre la calidad de los suelos, la disponibilidad de agua, los requerimientos de los cultivos, el uso de insumos adecuados, los rendimientos comparados, el manejo de plagas y la rentabilidad de los diferentes cultivos.

Asimismo, es necesario perfeccionar el proceso de adjudicación de tierras eriazas al tomar en cuenta las diferencias regionales. Para ello, debe esclarecerse la definición de tierras eriazas. Finalmente, es preciso revisar los límites mínimos y máximos para la tenencia de tierras, los límites mínimos para la hipoteca de tierras y el papel del Estado en la determinación de formas de propiedad o de uso de la tierra.

La infraestructura de comercialización deberá mejorar para asegurar la óptima información para el productor, los intermediarios y el consumidor, reduciéndose los costos de transacción para el sector. La creación de organismos de carácter regional y local permitirá que los agentes privados encargados de la comercialización tengan un mejor acceso a los mercados mayoristas, así como a la infraestructura de almacenamiento y clasificación en los centros productores más importantes. Asimismo, es preciso fomentar la expansión y eficiencia de la Bolsa de Productos, que permitirá una mayor eficiencia en la comercialización y en los planes de producción futuros.

Los servicios de extensión agropecuaria y asistencia técnica deben enfatizarse de manera muy especial para aumentar la productividad del sector, sobre todo en la sierra y en la selva. Estos servicios deben también prestar atención a la combinación del conocimiento y las prácticas tradicionales con los adelantos producto de la investigación científica y tecnológica (capítulo 5).

## **Seguridad alimentaria y producción agropecuaria**

A mediano plazo, la política agropecuaria debe promover la reducción de la vulnerabilidad del patrón de consumo alimentario de los peruanos (capítulo 4), lo que hace necesario prestar atención a los indicadores de nivel nutricional, a la disponibilidad de alimentos y a la balanza comercial alimentaria. Con la apertura del mercado y el abandono del campo han aumentado significativamente las importaciones de alimentos. La balanza comercial de productos agropecuarios se ha vuelto altamente deficitaria, lo que unido a la poca diversificación de nuestros productos primarios de exportación nos hace muy vulnerables a las variaciones en los precios internacionales. Sin embargo, reducir esta vulnerabilidad no implica que deberíamos ser autosuficientes en la producción de alimentos o que se trate de lograr una balanza comercial positiva de alimentos a cualquier costo.

El Perú posee una multiplicidad de ecosistemas, una gran variedad de alimentos y potencial para ampliar su frontera agrícola y aumentar su productivi-

dad (capítulo 5). Todos estos elementos se deben conjugar para lograr un balance entre el patrón de consumo de alimentos, el potencial agropecuario, las exportaciones e importaciones de productos agropecuarios, la capacidad de almacenar y conservar alimentos para hacer frente a los desastres naturales y otras emergencias. Por esto, se debe incentivar el consumo de productos locales y reforzar el intercambio entre las distintas regiones del país, de manera que se asegure una oferta continua y variada de alimentos.

Entre los productos más importantes en términos de valor de producción están el arroz, el algodón y la caña de azúcar, mientras que el café, el algodón y el azúcar han sido los productos que más se han exportado. A grandes rasgos, el 25% del valor total de la producción agropecuaria está conformado por pollos y otros animales, el 30% por frutas, vegetales y otros productos nativos, y el porcentaje restante, por productos como el maíz y las papas. En términos del área cultivada, el maíz blanco y amarillo, las papas y el arroz constituyen en conjunto el 63% del área total cultivada.

Esta escasa diversificación nos coloca en situación de riesgo frente a los cambios en el clima (sequías, inundaciones) y las fluctuaciones de precios. Además de permitirnos conocer bien nuestro potencial agrícola y aumentar la productividad, la investigación científica y tecnológica es muy importante para diversificar la producción agropecuaria. Las actividades de investigación ayudan a identificar las ventajas que ofrecen las diferentes regiones de nuestro territorio para producir una variedad de alimentos a lo largo del año, así como la forma de aprovechar mejor los métodos tradicionales de cultivo y manejo de los ecosistemas. Esto se relaciona con la capacidad de proveer información a los productores, así como con los planes diseñados para ordenar el territorio sobre la base de criterios vinculados a las características de los ecosistemas, por ejemplo, a través del manejo integrado de cuencas (capítulo 6).

Las medidas de promoción agropecuaria deben orientarse, en primera instancia, hacia el aumento de la productividad, para lo cual se requiere elevar el nivel y reducir la dispersión de los rendimientos por hectárea, así como difundir tecnologías que ahorren el recurso suelo. Una vez logrado esto será posible considerar otros programas más costosos para incrementar la producción agropecuaria, como la ampliación de las tierras cultivables y la frontera agrícola.

Como complemento de las medidas para la seguridad alimentaria es necesario estimular el consumo de carne y productos lácteos, buscando un adecuado balance entre la importación y la producción

nacional. El impulso al ganado ovino y auquénido es particularmente importante, ya que además provee de insumos al sector textil. Asimismo, el mejoramiento genético, el aumento de la población y la tecnificación de la producción pecuaria deben promoverse teniendo en mente su potencial exportador. En todo caso, es fundamental examinar atentamente el impacto del aumento en el consumo de carne y lácteos, considerando, por ejemplo, la conveniencia de darle prioridad a la crianza de ganado y auquénidos en la sierra en base a pastos y no en base a granos y otros productos agrícolas que podrían destinarse al consumo humano.

### ***Proyectos de irrigación y políticas de precios***

Los proyectos de infraestructura de riego tienen frecuentemente una rentabilidad social elevada, y además pueden generar utilidades para los inversionistas privados. Al igual que en otros sectores de la infraestructura física (capítulo 6), la inversión pública debe complementar los recursos provenientes del sector privado en los casos en que la rentabilidad social exceda ampliamente a la privada. Considerando que la accidentada geografía peruana genera una distribución muy desigual de la disponibilidad de agua en el territorio nacional, las obras de ingeniería hidráulica y los proyectos de irrigación deben apuntar hacia la superación de esta limitación, entre otros objetivos, para promover el desarrollo de la agricultura. Además, tomando en cuenta que en la actualidad existen muchos proyectos de irrigación en marcha o programados, es necesario evaluar cuidadosamente los proyectos que deben culminarse y la manera de hacerlo, así como la conveniencia de ejecutar nuevos proyectos. Por otra parte, es necesario ampliar la cartera de pequeños y medianos proyectos de irrigación que requieren menos recursos y que pueden realizarse relativamente rápido.

Para incentivar la participación del sector privado en la provisión de infraestructura de riego es necesario que el precio del agua permita obtener un retorno razonable a la inversión. Además, las tarifas por el uso del agua deben promover un uso eficiente de este recurso cada vez más escaso, evitando el desperdicio y apoyando su conservación. Sin embargo, un manejo eficiente del agua implica no sólo el cobro de tarifas adecuadas, sino también mejoras en los sistemas administrativos para hacer frente a los complejos problemas de gestión –muchos de ellos derivados de las características propias de este importante recurso (externalidades en la provisión de infraestructura, variaciones estacionales en su disponibilidad, multiplicidad de usos, entre otras). Esto obliga a evaluar cuidadosamente la convenien-

cia y la manera más adecuada de introducir mecanismos de mercado en la gestión de los recursos hídricos, complementándolos con la participación del sector público cuando esto se justifique en términos de rentabilidad social.

Desde esta perspectiva, si bien el mercado debe ser el principal mecanismo para asignar recursos en el sector agropecuario, en los casos donde se compruebe que existen serias fallas en el funcionamiento de los mercados es necesario que intervenga el Estado. La intervención de las agencias gubernamentales debe ser lo más transparente posible, preferiblemente mediante la provisión de información y asistencia técnica, pero también a través de subsidios directos claramente identificados y consignados en el presupuesto –los cuales deben orientarse hacia los sectores más vulnerables y de menores ingresos. El objetivo principal debe ser establecer un conjunto de precios mínimos para los pequeños productores locales, que frecuentemente incurren en grandes pérdidas cuando hay sobreoferta de productos y cuando los intermediarios comerciales se aprovechan de su vulnerabilidad.

El sistema actual de sobretasas arancelarias variables es otra de las maneras en que interviene el Estado en la formación de precios en el sector agropecuario. Este sistema otorga un cierto nivel de protección a los agricultores nacionales que enfrentan la competencia de productos importados, los cuales frecuentemente reciben subsidios en sus países de origen. Una alternativa al sistema actual consiste en establecer una sobretasa plana de 10% a 15% (expresada en US\$ por tonelada métrica) sobre el valor de los productos importados. Esto debería acompañarse de medidas para promover la competencia en los mercados locales, de tal manera que los beneficios sean absorbidos por los agricultores y no por los intermediarios. El sistema de sobretasas debe limitarse a los productos asociados al arroz, maíz, trigo, azúcar y leche, incluidos todos sus sustitutos cercanos, para evitar desviaciones de comercio que puedan desalentar la producción local. Una vez más, es necesario que el financiamiento de este sistema provenga y esté claramente señalado en el presupuesto público para no distorsionar excesivamente los precios relativos de los productos agropecuarios y sus sustitutos.

### **Minería: hacia el liderazgo mundial**

La minería ha sido siempre muy importante en la economía peruana. En 1998, el valor de la producción minera sobrepasó los US\$3,000 millones, lo cual representó el 11% del producto bruto interno (PBI). Asimismo, es la principal fuente de divi-

sas para el país, pues representa un 48% del total de las exportaciones. El cuadro 3.2 muestra la importancia económica y social de la actividad minera en el país.

La minería promueve también el desarrollo de otras actividades, como la agricultura, la ganadería, el transporte y el comercio; y contribuye al desarrollo regional a través de la construcción de carreteras, hospitales, ferrocarriles, centros poblados y centros educativos. Sin embargo, su papel como generador de puestos de trabajo es bastante limitado en comparación con su impacto en la producción nacional. La minería da empleo de manera directa o indirecta a aproximadamente 255 mil trabajadores, cifra menor a la cantidad de personas que se incorpora anualmente a la población económicamente activa.

El Perú cuenta con minas de minerales polimetálicos, principalmente en la zona central del país (capítulo 5), lo que permite una producción minera bastante diversificada y puede ayudar a reducir las fluctuaciones en los ingresos resultantes de las variaciones en los precios internacionales a lo largo del tiempo. Por otro lado, la minería monometálica ha tenido un desarrollo significativo en el último decenio, debido principalmente a la puesta en marcha de grandes proyectos para extraer oro y cobre, como Yanacocha y Antamina.

El proceso productivo minero comprende cinco etapas: exploración, explotación, concentración, fundición y refinación. Si bien la mayoría de las empresas mineras se dedican a las tres primeras, las empresas más importantes cuentan, además, con sus propias plantas de fundición y refinación, como Southern Peru Copper Corporation con la refinería de Ilo y Doe Run (anteriormente CENTROMIN) con la de La Oroya. Durante los últimos decenios, el procesamiento de minerales mediante lixiviación (refinamiento mediante la utilización de solventes) ha reemplazado en muchos casos las etapas tradicionales de concentración y fundición, lo que permite reducir costos. Por ejemplo, el uso de este método de procesamiento permite a la empresa minera Yanacocha lograr uno de los costos de producción más bajos del mundo por onza de oro.

La estructura del sector minero en el Perú se divide en tres partes. La gran minería, conformada por siete empresas que representan aproximadamente el 53% de la producción total; la mediana minería con alrededor de cuarenta y cinco empresas que representan el 43% de la producción; y la pequeña minería que tiene un gran número de empresas que representan cerca del 4% de la producción nacional. Como se indica en el capítulo 5, las reservas mine-

CUADRO 3.2	
Importancia general de la minería en el Perú (1998)	
1. Valor actual de la producción	US\$3,300 millones
2. Valor agregado de la producción minera	60%
3. Contribución directa al PBI	11%
4. Participación en el total exportado	48%
5. Participación en la recaudación de impuestos	13%
6. Trabajadores y población dependiente	1'250,000
Trabajadores directos	51,000
Trabajadores indirectos	204,000
Dependientes	995,000
7. Compras anuales del sector	US\$1,370 millones
Locales	800 millones
Importadas	570 millones

Fuente: Sociedad Nacional de Minería y Petróleo, Ministerio de Energía y Minas, Superintendencia Nacional de Administración Tributaria.

ras de los principales metales permiten sustentar su extracción por muchos decenios. Las reservas de cobre, plata y oro han crecido significativamente en los últimos años debido a la incursión de nuevas empresas y a la puesta en marcha de nuevos proyectos, así como al crecimiento de las actividades de exploración y explotación por parte de las empresas establecidas desde hace tiempo.

La estrategia de desarrollo minero en el decenio de los noventa consistió principalmente en liberalizar el ejercicio de las actividades en este sector. La nueva legislación adoptada a principios de ese decenio eliminó la preeminencia de la actividad minera estatal sobre la privada, y las equiparó sin distinción alguna, y otorgó facilidades para el ingreso de grandes inversionistas extranjeros. Las medidas de política cambiaria, comercial y tributaria enmarcadas en el programa de estabilización económica de agosto de 1990 promovieron el desarrollo de la minería. Por ejemplo, la reforma arancelaria redujo la protección de que gozaban los productores locales de insumos y maquinaria, y se eliminó el sistema cambiario múltiple que tenía un marcado sesgo antiexportador –debido a que las importaciones de insumos y maquinaria se pagaban al tipo de cambio libre, mientras que el valor de las exportaciones se fijaba a un tipo de cambio minero más bajo. El nuevo marco legal permitió aumentar la inversión en el sector de US\$21 millones en 1992 a US\$1,526 millones en 1998. Esto ha significado una inyección de recursos al país, inclusive en zonas muy pobres y aisladas, que se ha traducido en obras de infraestructura, en una mayor integración de la economía nacional y en un importante impulso a la actividad productiva.

La actividad minera continuará siendo la principal fuente de divisas en los próximos años, pero

además debe proporcionar el impulso inicial y convertirse en uno de los motores de la transformación productiva, canalizando parte de sus excedentes e inversiones para este fin. La capacidad de generar encadenamientos con la industria manufacturera, la construcción y los servicios debe ser aprovechada para avanzar progresivamente hacia actividades productivas con mayor valor agregado. Esto debe ir ligado con políticas macroeconómicas que apunten a reducir el atraso cambiario, renovar el interés del capital de riesgo por invertir en el Perú y situar las tasas de interés de las instituciones financieras en niveles internacionales.

### ***Promoción de las actividades mineras***

El Perú debe poner en práctica un conjunto de políticas y medidas legales, administrativas, económicas y tecnológicas para convertirse en el líder mundial en la minería. Además de continuar promoviendo la inversión, es necesario desarrollar un conjunto de actividades complementarias en investigación científica y tecnológica, y en los aspectos tributarios y financieros.

La actual legislación declara de interés nacional la promoción de las inversiones en el sector minero, por lo que se otorgan los siguientes beneficios:

- Estabilidad tributaria, cambiaria y administrativa a las empresas que inviertan en minería, mediante contratos que fijan las condiciones establecidas por las normas vigentes a la fecha de aprobación del estudio de factibilidad por el Ministerio de Energía y Minas.
- Las inversiones en infraestructura pública, así como los gastos en bienestar social de los empleados, serán deducibles de la renta imponible.
- Libertad para remesar utilidades y libre disponibilidad de moneda extranjera.
- Libre comercialización interna y externa.
- Se ha normado el contrato de riesgo compartido (*joint venture*) bajo los mismos derechos y obligaciones que rigen a las empresas no asociativas.

De esta manera, se ha avanzado hacia un régimen promocional estable y un nivel de estabilidad jurídica que promueve y protege las grandes inversiones del sector. Sin embargo, es necesario extender estos beneficios para las inversiones que promuevan encadenamientos con la industria nacional. Es preciso establecer mecanismos de coordinación entre los empresarios mineros, los industriales y el Estado, con el fin de buscar una convergencia de intereses que permita lograr el liderazgo mundial en

la minería al mismo tiempo que se promueven las actividades industriales vinculadas a ella. Además, se debe fomentar de manera especial la investigación científica y tecnológica sobre los recursos minerales con que cuenta el Perú. La difusión de esta información facilitará la prospección y exploración, particularmente en el caso de las empresas de la mediana y pequeña minería, y también ayudará a promocionar mejor las posibilidades de desarrollo de este sector ante los inversionistas extranjeros.

Es preciso mantener y ampliar los incentivos tributarios, particularmente aquellos asociados a la reinversión de utilidades, para asegurar niveles de inversión continuos y estables en exploración y explotación minera. También es necesario estudiar la posible extensión de estos beneficios a las inversiones en actividades complementarias. Por otra parte, se debe garantizar una distribución justa y efectiva de los recursos del canon minero, estableciendo mecanismos transparentes para su distribución hacia los gobiernos locales.

Otra iniciativa que merece ser estudiada y considerada con detenimiento es la creación de un fondo de estabilización, que sería financiado principalmente con aportes de las compañías mineras y del sistema financiero, y que tendría como objetivo reducir el impacto de las fluctuaciones de los precios internacionales en los principales productos de exportación minera. Este mecanismo ha sido empleado en países como Chile para el cobre y Colombia para el café, y debería ser complementado con el uso de instrumentos financieros derivados –como las opciones y las compras a futuro, entre otros– que además fortalecerían al sector financiero. Un fondo de estabilización permitiría amortiguar el impacto de la volatilidad de precios sobre las operaciones de las empresas mineras, ya que sus ingresos no variarían en la misma magnitud que el aumento o caída de los precios internacionales de los metales. Asimismo, ayudarían a proyectar mejor la recaudación tributaria.

### ***Apoyo a la mediana y pequeña minería***

La crisis internacional y la caída de los precios de los productos mineros a fines del decenio de los noventa hizo prácticamente inviable la explotación minera a pequeña escala, y afectó duramente a la mediana minería. El bajo nivel de capitalización de estas empresas no les permite adaptarse de manera rápida y eficiente a las reducciones bruscas de precios, algo que las grandes empresas transnacionales –mejor capitalizadas, con mayor información y con sistemas de gestión avanzados– pueden soportar con menor dificultad.

Por esta razón, es necesario tomar medidas para reactivar a la mediana y pequeña minería, incluidos aspectos financieros, de servicios, infraestructura, tecnología y comercialización. Se trata de lograr una capitalización más sólida de estas empresas, aumentar la productividad y la eficiencia, ampliar la infraestructura de transporte y energía, mejorar el nivel tecnológico y consolidar la capacidad de gestión empresarial, lo que les permitirá competir en igualdad de condiciones con otras empresas en el mercado internacional. Por otro lado, la pequeña y mediana minería producen en su mayoría mineral concentrado, que luego venden a las grandes mineras para que éstas realicen el proceso de fundición y refinamiento. La existencia de una relación fuertemente asimétrica en el manejo de información hace necesario diseñar mecanismos para reforzar la capacidad de negociación de los pequeños y medianos mineros, de tal manera que ambas partes puedan negociar acuerdos en igualdad de condiciones.

La gravedad de la situación financiera de este segmento de la actividad minera ha llevado a la Asociación de Pequeños Productores Mineros a proponer un esquema de reactivación financiera que incluye los siguientes puntos:

- Rápida determinación de los adeudos por parte de los empresarios mineros y los acreedores estatales. El programa no será aplicable a aquellas empresas que, a juicio de la comisión encargada, hayan hecho uso doloso de los créditos.
- Para lograr que los pequeños mineros obtengan crédito en el sistema financiero, su primera garantía debe ser el estudio geológico y el de factibilidad técnico-económica.
- Búsqueda de líneas de financiamiento por parte del Estado y de las entidades representativas del sector para la aplicación de este programa. Este financiamiento podría obtenerse a través de entidades internacionales de fomento, de la banca de inversión de los bancos acreedores y de los fondos de apoyo social.
- Constitución de cajas mineras, conformadas por empresarios mineros, banca de inversión, proveedores mineros y compradores de mineral.
- Participación de COFIDE como banca de segundo piso con el objeto de canalizar fondos hacia los productores mineros, principalmente a través de las cajas mineras.
- Capacitación tecnológica para llevar a cabo técnicas de producción acordes con la preservación del medio ambiente. Igualmente, se asegurará la transferencia tecnológica de las empresas más grandes hacia este sector.

Por último, cabe destacar que, tal como se desarrolla en el capítulo 5, el sector minero debe cumplir estrictamente con las disposiciones para la protección del medio ambiente y la reducción de la contaminación. Esto implica internalizar los costos ambientales, que hay que incorporar plenamente en el cálculo de los costos de producción.

## **Pesca: el desafío de la explotación sustentable**

La pesca se desarrolla en el Perú desde tiempos prehispánicos aprovechando los abundantes recursos del mar peruano (capítulo 5), y es una de las principales fuentes de generación de divisas. El valor de las exportaciones pesqueras FOB se incrementó de US\$450 millones en 1990 a US\$1,400 millones en 1997, lo que representa entre el 14% y el 21% del total de divisas reportadas por nuestras exportaciones. Sin embargo, el fenómeno de El Niño y la caída en los precios de la harina de pescado hicieron que el valor de las exportaciones se redujera abruptamente a US\$640 millones en 1998.

Los niveles de captura a mediados de los años noventa fueron bastante cercanos a los de principios de la década del sesenta (capítulo 5, gráfico 5.3), lo que permitió la recuperación económica del sector pesquero. La participación de la pesca en el PBI ha pasado de 0.5% en 1981 a aproximadamente 0.9% en 1997, porcentaje aún distante del alcanzado en 1970 (2% del PBI), cuando se registró el nivel histórico más alto de desembarques. El fenómeno de El Niño de 1998 frenó en gran parte esta expansión, por lo que las cifras del final del decenio de 1990 no representan el verdadero potencial del sector.

La actividad pesquera nacional de los últimos decenios puede dividirse en tres períodos. El primero se inició a principios de los años cincuenta y finalizó en 1970. En este período se formó y creció la industria de harina y aceite de pescado, basada únicamente en la anchoveta. El constante proceso de capitalización del sector a lo largo de este período significó un gran esfuerzo de inversión que produjo un alto desarrollo tecnológico, tanto en el proceso de extracción como en el de procesamiento. Sin embargo, la sobrepesca hizo que los niveles de biomasa de la anchoveta enfrentaran una situación de riesgo que, al producirse el calentamiento de las aguas con el fenómeno de El Niño, desencadenó en 1973 el colapso de la industria pesquera peruana (capítulo 5, gráfico 5.3).

El segundo período, que se inició en 1970 y finalizó en 1983, se caracterizó por la descapitalización del sector a causa de la sobreexplotación del recurso pesquero y la expropiación de la industria harinera en 1973.



El tercer período se inició en 1983, con la crisis de la industria conservera producida por el recurrente fenómeno de El Niño y la restricción de la demanda externa. Sin embargo, la industria pesquera inició su recuperación económica a partir de 1984, como consecuencia de la reapertura del mercado de la harina de pescado, la mejora progresiva de los precios internacionales y la recuperación de la biomasa o población de especies pelágicas (como la anchoveta y la sardina).

Las variaciones en los precios internacionales y en la demanda de harina de pescado afectaron significativamente las exportaciones pesqueras durante el decenio de los noventa. A pesar de la disminución en la producción física de harina de pescado, entre 1991 y 1992 los ingresos por exportaciones crecieron debido a un incremento del 26% en las cotizaciones internacionales. Entre 1993 y 1994, la mayor disponibilidad de recursos pelágicos, el mayor número de plantas procesadoras y la creciente demanda mundial aumentaron tanto el volumen de la producción como el valor de las exportaciones pesqueras. Entre 1995 y 1997 la extracción pesquera se redujo moderadamente, como consecuencia de las vedas, pero el valor de las exportaciones mantuvo su tendencia creciente, gracias al aumento de los precios internacionales. Éstos, sin embargo, no pudieron compensar del todo la fuerte caída registrada en la extracción en 1998, que se agravó con la caída de precios debida a la oferta creciente de sustitutos de la harina de pescado, como los derivados de la soya.

A lo largo de estos períodos, la actividad productiva del sector pesquero se ha concentrado en la explotación de especies pelágicas, tanto en la extracción como en el procesamiento. La captura de estas especies, en especial de sardina y anchoveta –insumos para la elaboración de harina y aceite de pescado, conservas y pescado congelado– se destina principalmente al mercado externo. El sector pesquero tiene aún capacidad de expansión a pesar de las fluctuaciones ocasionadas en la producción por la presión sobre estas especies. El desafío consiste en lograr un crecimiento responsable de esta actividad, aprovechando que el litoral peruano aún cuenta con varias especies subexplotadas y grandes reservas de biomasa (capítulo 5, gráfico 5.2).

### ***Uso sostenible de los recursos pesqueros***

Los lineamientos de política para el manejo de los recursos pesqueros establecidos a principios de los noventa apuntaron hacia una explotación económicamente eficiente y sostenible a largo plazo. Este

objetivo es difícil de lograr en la pesca, debido a la carencia de derechos de propiedad sobre los recursos pesqueros que puede llevar a la sobreexplotación si no se establecen los incentivos adecuados y un sistema de regulación efectivo.

La eficiencia y sostenibilidad en la explotación de recursos pesqueros con una perspectiva de largo plazo puede lograrse a través de mecanismos privados o públicos. Los mecanismos privados funcionan a través de la negociación, y son los propios agentes quienes en conjunto establecen los límites a la extracción. Sin embargo, hasta el momento no han demostrado su viabilidad en el caso peruano, debido al elevado número de empresas involucradas que han realizado fuertes inversiones, lo que implica altos costos de transacción y pocos incentivos para participar en las negociaciones.

Los mecanismos públicos, por su parte, requieren de la existencia de una autoridad reguladora que supervise el manejo racional de los recursos a través de instrumentos de control o de incentivos económicos. Los primeros ejercen un control directo sobre la extracción (vedas o áreas de pesca) o sobre los medios de pesca (número y características de las embarcaciones), mientras que los segundos actúan a través de impuestos o de Cuotas Individuales Transferibles (CIT). Si bien los instrumentos de control permiten, en principio, garantizar la sostenibilidad del recurso, también pueden llevar a que la rentabilidad del sector sea muy baja, ya que no permiten reducir el exceso de capacidad de pesca e involucran altos costos de supervisión para impedir que ésta se incremente.

Por otro lado, los incentivos económicos permiten, en principio, una racionalización más eficiente de las pesquerías sobreexplotadas, posibilitan la recaudación de rentas para la autoridad reguladora y promueven la reducción de costos. En particular, las CIT tienen como ventaja adicional la introducción de un sistema de derechos de propiedad en la pesca. Sin embargo, también implican altos costos de supervisión, dependen de la variabilidad de los *stocks* y requieren de la participación de todos los agentes para su ejecución.

El Ministerio de Pesquería cuenta con una serie de mecanismos que le permiten controlar la extracción, como la Cuota Máxima Permisible, los períodos de veda, las temporadas de pesca, las tallas mínimas de captura y las zonas prohibidas o reservas. Por otro lado, el Estado también puede aplicar instrumentos de control sobre los medios de pesca, como límites a las características y capacidad de la flota, capacidad total de procesamiento, artes, aparejos, procedimientos y sistemas de pesca. En el caso de las pesquerías plenamente explotadas, pero no sobreexplo-

tadas, el Estado fija límites a la capacidad de flota y de procesamiento con el fin de restringir el acceso de nuevas empresas pesqueras.

Es necesario diseñar y poner en práctica a la brevedad posible instrumentos que sean a la vez económicamente eficientes y políticamente viables para reducir la excesiva capacidad actual de pesca y de procesamiento, particularmente en el caso de las especies más explotadas como la anchoveta y la sardina. Considerando que existen varias opciones para una gestión de los recursos pesqueros empleando instrumentos económicos –como los impuestos y las CIT– es preciso examinar detenidamente sus ventajas y desventajas, sus costos administrativos y su eficacia antes de proceder a su puesta en práctica.

Por ejemplo, es necesario tomar en cuenta que la asignación inicial de Cuotas Individuales Transferibles es una tarea muy difícil que exige de un balance para que sea justa y equitativa. Las empresas pesqueras con mayor disponibilidad de recursos podrían comprar las cuotas de las empresas con dificultades financieras, lo que llevaría a una acumulación de oportunidades de pesca en pocas manos, podría promover la concentración de la producción y reducir la competencia. En caso de que no se llegara a diseñar un sistema equitativo de asignación de CIT y reglas adecuadas para las transacciones de este instrumento, podría optarse por emplear instrumentos de control similares a los que han venido operando hasta el momento, pero fortaleciendo las agencias gubernamentales encargadas de aplicarlos.

### ***Inversiones en el sector pesquero***

Durante los últimos dos decenios se registraron inversiones privadas significativas en la capacidad de procesamiento de recursos pesqueros, cuya magnitud fue similar a aquellas inversiones realizadas durante los años setenta en la ampliación de la capacidad de flota. La mayor inversión privada en capital industrial se registró en las plantas de harina de pescado, cuyo número se triplicó entre 1984 y 1997 (período delimitado por dos fuertes fenómenos de El Niño) y cuya capacidad de procesamiento aumentó en más de 15 veces. En contraste, durante el mismo período el número de plantas para procesamiento de enlatados disminuyó de 94 a 64 y la capacidad instalada de procesamiento se redujo en un 15%.

Las inversiones en el sector generaron un alto nivel de endeudamiento de las empresas pesqueras, que llegó a unos US\$1,500 millones en 1999 –monto a todas luces excesivo. Esto ha puesto en duda

la viabilidad económica de la mayoría de las empresas de este sector, sobre todo considerando la caída en los precios internacionales de la harina de pescado y la mayor incertidumbre que generan las variaciones climáticas de los últimos años. Además, esto hace que las empresas pesqueras –embarcadas en la búsqueda de mayores ingresos para cubrir sus obligaciones financieras– traten de aumentar sus niveles de extracción y ejerzan una fuerte presión sobre la biomasa de recursos pesqueros. La solución a este problema pasa por una capitalización de las empresas y una diversificación de actividades, así como por una reestructuración de los pasivos financieros que esté de acuerdo con niveles sostenibles de explotación. Cabe destacar que este alto nivel de endeudamiento constituye también un peligro para el sistema bancario.

Considerando que la mayor parte de las inversiones llevadas a cabo en el sector se han destinado a la explotación y el procesamiento de la anchoveta y la sardina, es evidente la necesidad de diversificar las inversiones y las actividades pesqueras para aprovechar nuevas especies, producir harinas especiales, exportar productos congelados y conservas, darle un gran impulso a la maricultura y, en general, avanzar hacia actividades de producción con mayor valor agregado.

Paralelamente es necesario invertir fuertemente en investigación científica y tecnológica (capítulo 5), con el fin de que este sector se convierta en un líder mundial en la generación y exportación de conocimientos sobre la conservación y el uso sostenible de los recursos hidrobiológicos, así como sobre la reducción de la contaminación y la prevención de daños climáticos.

### ***Promoción del consumo humano de productos pesqueros***

La pesca de alta mar para consumo humano directo, principalmente de merluza, sardina, caballa y jurel, es una opción de gran potencial para el desarrollo de la industria pesquera. Sin embargo, esto presenta problemas relacionados con los hábitos de consumo de alimentos, que no ponen énfasis en el consumo de pescado, y con la inexistencia de una amplia red de cámaras de frío que permita una distribución eficiente. Es muy importante diseñar campañas e incentivos para promover el consumo de especies marinas, lo cual ayudará a lograr un mayor nivel de seguridad alimentaria y reducir el componente importado de la canasta de consumo de alimentos. Esto requiere poner en práctica medidas para promover la maricultura, la pesca artesanal y la pesca en pequeña escala, no sólo en el mar sino también en los ríos, lagos y lagunas de la sierra y de la selva.

Durante el decenio de los noventa el gobierno realizó esfuerzos para apoyar a la pesca artesanal, para lo cual contó con la ayuda de organismos de cooperación internacional. El Ministerio de Pesquería destinó recursos a través del Fondo de Desarrollo Pesquero (Fondepes) para mejorar la infraestructura de muelles y cámaras de frío, y otorgar créditos mancomunados para la compra de motores, embarcaciones y camiones de reparto. La pesca artesanal debe continuar recibiendo asistencia técnica y apoyo financiero de las agencias gubernamentales del sector, principalmente porque representa el 85% de los desembarcos de pescado para consumo humano directo y porque emplea a unos 50,000 trabajadores.

### Turismo: el Perú como uno de los principales destinos mundiales

El turismo mundial ha experimentado un gran auge en los últimos decenios, al punto de que su participación en el producto mundial a fines de los noventa superó el 8%, cifra mayor que el porcentaje que representan la industria del petróleo (poco más del 6%) y la industria automotriz (5.5%). El número de llegadas internacionales en todo el mundo, que en 1997 superó las 610 millones, creció a un ritmo de 4% anual durante el decenio de los noventa y, según estimaciones de la Oficina Mundial de Turismo (OMT), continuará creciendo a tasas superiores al 5% hasta el 2010.

El potencial turístico del Perú es enorme. Sin embargo, este potencial no se ha traducido aún en una posición destacada en el mercado mundial de turismo. El crecimiento de esta actividad enfrentó una serie de dificultades durante los últimos decenios y durante los años ochenta fue prácticamente

nulo. El clima de inseguridad en el país, principalmente debido a la violencia terrorista, desalentó a los turistas extranjeros en tanto que la inestabilidad económica influyó negativamente en el turismo interno, que sufrió también un marcado descenso.

El crecimiento de la economía y los logros iniciales de la lucha antiterrorista en los años noventa mejoraron la imagen del Perú en el exterior, permitieron la reactivación del turismo interno e influyeron directamente en el ingreso de turistas extranjeros a nuestro país (gráfico 3.7). Esto motivó mayores inversiones privadas para mejorar la infraestructura y los servicios turísticos, en muchos casos asociadas a la privatización de hoteles. Además, a mediados del decenio de los noventa el gobierno puso en práctica medidas para promover el turismo, particularmente el interno. Como consecuencia, los ingresos de divisas por la actividad turística aumentaron a un ritmo de 20% anual a partir de 1993, para llegar en 1998 a poco más de US\$910 millones. Pese a este crecimiento significativo, en 1997 el Perú se encontraba en el puesto 79 en cuanto al número de llegadas de turistas, lo que representó el 0.1% del total mundial.

El Perú puede convertirse en una potencia latinoamericana y mundial en turismo durante los próximos veinte años. Las múltiples opciones que pueden ofrecerse al turista (sitios arqueológicos, bosques tropicales y biodiversidad, turismo de aventura), la riqueza de nuestra cultura y de nuestra gastronomía y el carácter hospitalario de los peruanos otorgan, en principio, una serie de ventajas sobre otros destinos turísticos. Sin embargo, para realizar este potencial todo esto debe ser complementado con una infraestructura de transporte y alojamiento adecuada, con programas y actividades turísticas atractivas, y con programas de capacitación y entrenamiento para quienes trabajan en este sector. Sólo así se podrá ofrecer servicios de muy alta calidad que incentiven a un número creciente de turistas a venir al Perú una y otra vez.

### Turismo internacional e interno

El mercado de turismo está compuesto por visitantes del extranjero (73%) y turistas nacionales (27%), que tienen diferentes características, capacidad de gasto y distribución estacional a lo largo del año.

Hacia fines de los noventa, más del 70% de los turistas que vinieron al Perú lo hicieron para visitar los lugares históricos tradicionales del país (principalmente Cusco y Machu Picchu), alrededor del 20% lo hizo por un interés más amplio en

GRÁFICO 3.7



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Datos obtenidos en la página web del INEI, <http://www.inei.gob.pe>

nuestra cultura, mientras que un 6% nos visitó guiado por su interés en la naturaleza. La mayoría de los turistas extranjeros tenía entre 25 y 44 años, el 85% contaba con educación superior o postgrado, permanecía en el país unos 15 días y gastaba un promedio de US\$1,270 –sin incluir los pasajes internacionales. Casi dos terceras partes de los turistas internacionales vinieron al Perú procedentes de América Latina y de los Estados Unidos, país que representó el 22% de las llegadas y al que le sigue Chile con un 19%.

Esto sugiere la necesidad de atraer un mayor número de turistas provenientes de otras regiones, cuya capacidad de gasto podrá incrementar de manera significativa los ingresos turísticos. Por otra parte, las llegadas internacionales presentan marcadas fluctuaciones a lo largo del año, entre otras razones debido a la gran afluencia de turistas durante el verano en el hemisferio norte (julio-agosto). Esta tendencia, que se ha incrementado en los últimos años, podría generar problemas de capacidad instalada si no se alienta el turismo en otras épocas del año. Con una agresiva promoción internacional (especialmente en Europa y Asia) y una estrategia clara de diversificación sería posible asegurar un flujo creciente y continuo de turistas extranjeros a lo largo del año. Además del ecoturismo, es posible promover el turismo místico y el de aventura –que están adquiriendo gran demanda a nivel internacional y que no requieren grandes inversiones en infraestructura–, así como el turismo en nuestras playas.

La gran mayoría de turistas nacionales parte de la capital hacia las diversas zonas de nuestro país, es joven (el 59% tiene menos de 35 años), posee educación superior (75%) y pertenece a hogares de mayor nivel de ingresos. La mayor parte de los viajes de turismo interno se realiza para visitar parientes o amigos, por lo que prescinde del hospedaje e implica un menor gasto. El gasto promedio es de aproximadamente US\$130 por viaje, de los cuales un 20% corresponde a transporte. La duración promedio de un viaje al interior del país es de ocho días, con un gasto aproximado de 20% de lo que gasta un turista extranjero. Las variaciones estacionales del turismo nacional son también muy acentuadas, y los viajes se concentran en los períodos de vacaciones escolares y universitarias de enero a marzo, en Semana Santa, Fiestas Patrias y a fin de año. El turismo interno se debe fomentar mediante campañas que vayan más allá de otorgar feriados que permitan gozar de fines de semana largos. Por ejemplo, sería posible organizar campañas con paquetes turísticos de bajo costo –que podrían incluir pasajes, alojamiento y otros servicios por períodos limitados en lugares

predefinidos– que estarían dirigidos a los jóvenes, trabajadores y personas de menores recursos.

### ***Diversificación de destinos turísticos***

El Perú cuenta con tres principales áreas turísticas. La primera es Lima, ciudad a la que llega casi la mitad de los turistas extranjeros y desde donde más viajes se realizan hacia otras partes del país. Lima es de lejos el principal centro receptor de turistas en el Perú: 7 de cada 10 personas llegan al Perú por vía aérea y el aeropuerto internacional Jorge Chávez concentra el 98% del tráfico aéreo nacional. Además de ampliar el número de lugares de ingreso al Perú, potenciando a otras ciudades como Cusco, Arequipa, Trujillo, Piura e Iquitos, es necesario que Lima ofrezca un conjunto de facilidades y servicios –un aeropuerto de primer nivel, vías de transporte adecuadas a la ciudad, servicios de apoyo– que hagan atractiva la llegada del turista extranjero a nuestro país.

Una segunda área turística es la de la zona sur del país, con Cusco como principal receptor y Machu Picchu como principal atractivo. Este circuito se extiende a Arequipa (cañón del Colca) y Puno (lago Titicaca), que son zonas de gran riqueza natural y cultural.

El tercer circuito lo constituye la zona norte del país, con atractivos como la ciudadela prehispánica de Chan Chan y la tumba del Señor de Sipán. Estas tres áreas turísticas son visitadas por extranjeros y peruanos, pero el turista nacional viaja además para asistir a las fiestas regionales –sobre todo religiosas– en los distintos lugares del país.

Todos estos destinos turísticos presentan variaciones estacionales muy marcadas, por lo que es necesario diseñar programas y paquetes turísticos que permitan atenuar las fluctuaciones y hacer un mejor uso de la infraestructura turística y el personal dedicado a esta actividad a lo largo del año. Una de las tareas más importantes para los próximos años consiste en ampliar el número de destinos y circuitos turísticos, poniendo énfasis en la selva y el ecoturismo, en otras zonas de interés arqueológico, cultural y natural (Ancash, Cajamarca, San Martín), y en zonas de interés especial para los turistas que buscan aventura, playas y sol y experiencias místicas.

### ***Infraestructura turística y marco institucional***

Para brindarle un servicio de calidad al turista, ofreciéndole un conjunto de actividades interesantes y proporcionándole los medios para realizarlas,

es necesario contar con una infraestructura turística adecuada. Esta infraestructura comprende agencias de viajes y de turismo, empresas de turismo receptivo, establecimientos de hospedaje, establecimientos de servicios turísticos extrahoteleros, restaurantes y afines, casinos de juego, empresas de transporte turístico, empresas de alquiler de vehículos, guías de turismo, empresas que organizan congresos y ferias internacionales, entre otras actividades.

La provisión de esta infraestructura ha crecido de manera desigual durante los últimos decenios y en la actualidad muestra una gran variación en los niveles de calidad. Para promover el desarrollo del turismo en el Perú es necesario evaluar las características de la infraestructura, los servicios disponibles y las deficiencias que impiden prestar un buen servicio y definir prioridades para superar estas limitaciones. Por ejemplo, el transporte continúa siendo un obstáculo para el desarrollo turístico del Perú.

Si bien el número de vuelos hacia el Perú se ha incrementado significativamente durante el decenio de los noventa y la calidad y oportunidad del servicio aéreo internacional han mejorado, no ha sucedido lo mismo con los vuelos nacionales. El transporte aéreo hacia el interior del país ha experimentado problemas de oferta de vuelos y asientos, de confiabilidad en los itinerarios y de seguridad. Esto se debe a la aparición y desaparición de líneas aéreas y a la antigüedad de la flota de aviones: la mitad tiene más de 25 años de uso. Por su parte, el transporte terrestre –cuya importancia es crucial para el acceso a la mayoría de los atractivos turísticos– se ha incrementado durante los noventa, pero subsisten serios problemas de seguridad y la infraestructura vial es en muchos casos deficiente. Este último aspecto muestra la necesidad de realizar inversiones complementarias en infraestructura física (capítulo 6).

La oferta de establecimientos de hospedaje aumentó de 52,000 habitaciones en 1990 a 73,000 en 1997, particularmente en los establecimientos de una estrella, aunque también ha habido una considerable inversión en los de tres y cuatro estrellas (principalmente en Lima y Cusco), que son los más utilizados por los turistas internacionales. Este crecimiento se explica, en parte, por las normas estatales que liberalizaron la creación de establecimientos de hospedaje. En los últimos años se incrementó también el número de restaurantes, aunque sólo un porcentaje muy reducido corresponde a establecimientos formales con una buena calidad de servicio, capaces de satisfacer las expectativas de los turistas extranjeros.

Otro problema que enfrenta el desarrollo del turismo es la superposición de funciones entre diversos organismos, lo que no permite dictar medidas coordinadas y efectivas para impulsar al sector. El Ministerio de Industrias, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales (MITINCI) cumple algunas funciones de promoción que paralelamente realiza PROMPERÚ, y además existen varias otras instituciones con jurisdicción sobre zonas arqueológicas, zonas protegidas y lugares de interés turístico. Es preciso ordenar y simplificar el marco institucional para apoyar al turismo, buscando articular los esfuerzos de entidades públicas, empresas privadas, gobiernos locales y diversas asociaciones. Se debe considerar toda la gama de entidades que intervienen en actividades como el transporte aéreo y terrestre, los servicios de alojamiento y comida, la organización de viajes, eventos, espectáculos y actividades culturales, la capacitación de personal especializado, entre otras.

El turismo es uno de los sectores de la economía con mayor potencial para generar empleo, pero la precariedad de las condiciones de trabajo hace

#### RECUADRO 3.6

### El turismo y la generación de empleo

El turismo ha sido una importante fuente de generación de empleo, particularmente durante el decenio de los noventa cuando se empezó a recuperar esta actividad. Entre 1994 y 1997 el turismo creó el 15% de todos los empleos nuevos en el mercado de trabajo de Lima Metropolitana y se estima que en ese último año llegó a generar alrededor del 5% del total del empleo urbano en el Perú y el 13% del empleo del sector servicios, lo que significa aproximadamente unos 350,000 puestos de trabajo. En contraste con otros sectores más intensivos en capital que requieren grandes inversiones por puesto de trabajo, los restaurantes y hoteles generan 28 puestos de trabajo por cada US\$100,000 de inversión.

Los trabajadores del sector turismo son en su mayoría hombres, si bien las mujeres predominan en los restaurantes; son relativamente jóvenes, ya que alrededor del 85% tiene menos de 45 años de edad; y aproximadamente el 20% tiene educación superior, en línea con el promedio del mercado de trabajo. La mayoría de los trabajadores es independiente, especialmente en los restaurantes y las actividades de transporte, mientras que un 26% corresponde a trabajadores asalariados y un 10% a trabajadores familiares no remunerados.

Las condiciones de trabajo en este sector son generalmente precarias. Casi las dos terceras partes trabajan más de cuarenta horas semanales y este porcentaje aumenta al 87% en los hoteles. Además, tres de cada cuatro trabajadores asalariados en este sector trabajan sin contrato y por períodos relativamente cortos, y sólo un 10% cuenta con contrato permanente. En parte esto se debe a las variaciones estacionales del turismo, por lo que amortiguar las fluctuaciones en el flujo de turistas a lo largo del año podría ayudar a mejorar las condiciones laborales en este sector.

Fuente: Juan Chacaltana, *El turismo en el Perú: Perspectivas de crecimiento y generación de empleo*, Lima, junio de 1999, Oficina de Área y Equipo Técnico Multidisciplinario para los Países Andinos, Oficina Internacional del Trabajo.

necesario mejorar la calidad de los puestos de trabajo, lo que a su vez permitiría mejorar la calidad de la atención a los turistas (recuadro 3.6). Para esto es preciso promover, en todo el país, programas de capacitación y entrenamiento para el personal que labora en los establecimientos de alojamiento y de otros servicios al turista, en las agencias de viaje y las empresas de transporte, y en las dependencias del gobierno central y los gobiernos locales que proporcionan información y orientación a los turistas. El uso de tecnologías de información y telecomunicaciones permite en la actualidad organizar programas de educación a distancia a un costo relativamente bajo, lo que permitiría mejorar la calidad de los servicios turísticos en zonas fuera de las principales ciudades y aun en los lugares más apartados del país.

### **Generación de energía: articulando la demanda y las reservas energéticas**

La generación de energía juega un papel fundamental en las actividades productivas, de servicios y domésticas. Para avanzar en las líneas estratégicas identificadas en los capítulos 3, 4, 5 y 6 de este trabajo, es esencial contar con una oferta continua y segura de energía a costos razonables. Por esta razón, es necesario formular un conjunto de políticas para utilizar sustentablemente los recursos energéticos (capítulo 5), proveer una infraestructura de distribución de energía adecuada (capítulo 6) y establecer una mayor correspondencia entre las estructuras de la demanda y de la generación de energía.

El principal problema del sector energético es la incompatibilidad entre el patrón de consumo de energía y las reservas de fuentes de energía que poseemos. Esto se puede apreciar comparando el mayor peso relativo que tienen la producción y el consumo de petróleo y sus derivados, con la poca disponibilidad de reservas petroleras. A fines del decenio de los noventa las reservas de petróleo representaban aproximadamente el 10% del total de reservas de recursos energéticos, pero el consumo de petróleo representaba alrededor el 68% del consumo total de energía (capítulo 5, cuadro 5.7). En contraste, las reservas de gas representan la mitad de todas nuestras reservas energéticas, pero la producción alcanza sólo el 14% del total.

Las políticas en este sector deben apuntar hacia el logro de un balance más adecuado entre el uso de nuestros recursos energéticos y la estructura de consumo de energía. Por el lado de la generación de energía se debe promover el uso sustentable de las fuentes disponibles en el país, en especial el gas y la hidroelectricidad. Por el lado de la demanda es ne-

cesario modificar la estructura del consumo de energía, lo que implica adoptar medidas para estimular la conservación y para promover el uso de los recursos energéticos con que contamos. De esta manera será posible reducir la vulnerabilidad asociada a la dependencia de fuentes importadas, al impacto de cambios climáticos y a los desastres naturales, que pueden interrumpir el suministro de energía y elevar bruscamente su precio.

El sector de generación de energía ha experimentado grandes transformaciones durante el decenio de los noventa, período en que las privatizaciones y la desregulación redujeron la participación del Estado en el sector. El Estado dejó de tener el monopolio en el campo de los hidrocarburos a partir de 1992 y en la generación y distribución de electricidad a partir de 1994, al mismo tiempo que la eliminación de regulaciones y subsidios estableció el predominio de los mecanismos de mercado en la formación de los precios de la energía. Esto abrió paso a la inversión y a la gestión privada, lo que movilizó una gran cantidad de recursos financieros para este sector, pero al mismo tiempo se tradujo en incrementos significativos en el costo de la energía que han afectado negativamente la competitividad del sector productivo y la economía familiar.

La inexistencia de una estrategia de largo plazo para el sector energético se ha puesto en evidencia con la postergación de los plazos previstos para la privatización de empresas en manos del Estado, con las marchas y contramarchas en las políticas de privatización y de promoción de la inversión privada, y con la inconsistencia de algunas intervenciones en los mecanismos de formación de precios. Como resultado, luego del impulso inicial que se dio a este sector a mediados del decenio de los noventa, no se han incrementado de manera significativa los montos de inversión.

Además de dar lineamientos para el uso de las reservas energéticas durante los próximos dos decenios, las políticas en este sector deben orientarse a aumentar la eficiencia en la generación y utilización de energía, reducir la vulnerabilidad ante los cambios súbitos en el precio y la oferta internacional de hidrocarburos (lo que implica cambios en la balanza comercial de energía), darle mayor prioridad a las fuentes de energía que tienen un menor impacto ambiental, fomentar el uso de fuentes renovables de energía y promover la inversión privada nacional y extranjera en la generación, transmisión y distribución de energía. En forma complementaria, es necesario reforzar la capacidad de regulación estatal, otorgándole mayor autonomía y peso político a los organismos reguladores en este sector.

## Hidrocarburos: reservas, exploración, producción e importación

La continua disminución de la producción y de las reservas de petróleo es motivo de seria preocupación. Las reservas probadas de petróleo han venido declinando a partir de 1981, cuando llegaron a unos 835 millones de barriles, para situarse en alrededor de 324 millones de barriles a fines de 1997. Por su parte, la producción de petróleo se redujo en casi 10 millones de barriles entre 1988 y 1997, y llegó a 42.1 millones de barriles en ese último año, lo que hizo necesario aumentar las importaciones para hacer frente a la creciente demanda de petróleo y sus derivados. El agotamiento de las reservas y la escasa exploración y desarrollo de los pozos (gráfi-

co 3.8) nos pone en una situación de alto riesgo, ya que estamos explotando nuestros recursos petroleros de manera no sustentable y de no revertirse esta tendencia dependeremos cada vez más de las importaciones de petróleo.

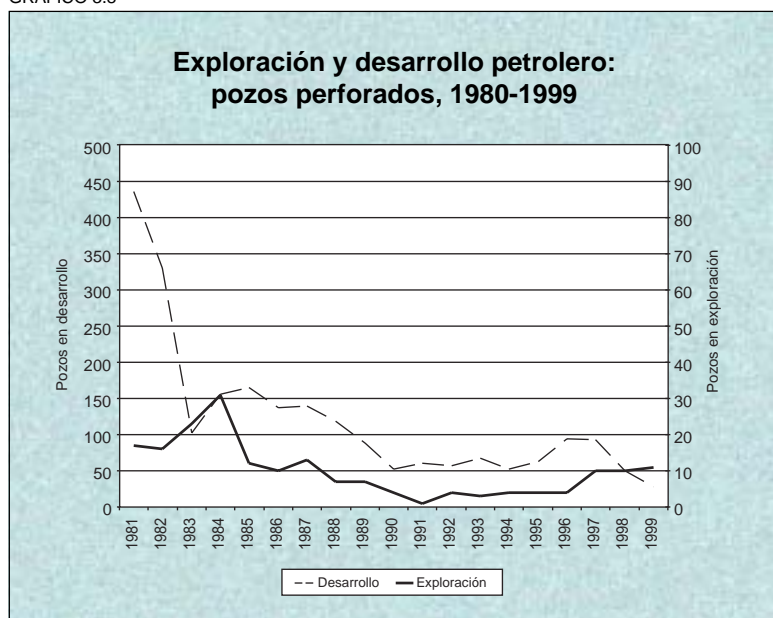
Los problemas en la balanza comercial de hidrocarburos constituyen la evidencia más clara de la falta de sostenibilidad del actual patrón de consumo energético. En 1997 las importaciones llegaron a US\$833 millones, casi cuatro veces más que las registradas diez años antes. Pese a que la tendencia declinante en las exportaciones de hidrocarburos se revirtió entre 1994 (US\$187 millones) y 1997 (US\$381 millones), el déficit en la balanza comercial de hidrocarburos llegó a su más alto nivel en este último año. Si bien se registró una leve mejoría de este indicador a raíz del fenómeno de El Niño y de la recesión a fines del decenio de los noventa —el déficit de la balanza comercial de hidrocarburos se redujo de US\$452 millones en 1997 a US\$352 millones en 1998—, este déficit se revertirá definitivamente sólo cuando se consolide el uso del gas natural y sus derivados para reemplazar al petróleo, o cuando se descubran nuevos depósitos de petróleo —algo poco probable en los próximos años debido a las bajas inversiones en exploración petrolera (gráfico 3.9).

La producción y las importaciones de petróleo se destinan a las refinerías para su transformación en gas licuado, gasolina, kerosene, petróleo diesel y petróleo residual. Las ventas de petróleo diesel, el combustible de mayor consumo en el país, prácticamente se duplicaron durante el decenio de los noventa y las importaciones aumentaron 2.5 veces para representar alrededor del 35% de las ventas en 1998. Paralelamente se produjo un cambio en la estructura de precios relativos de los combustibles para alinearla con la estructura de precios internacionales, lo que implicó un aumento mayor en el precio del diesel en comparación con el precio de la gasolina y otros combustibles.

En contraste con la continua disminución de las reservas petroleras, el Perú cuenta con cuantiosas reservas de gas y condensados, particularmente las descubiertas en la zona de Camisea durante los últimos quince años. Estas reservas ascienden a casi 7 mil millones de pies cúbicos (capítulo 5, cuadro 5.8), que son suficientes para hacer frente a las demandas de energía por más de un siglo, aun aumentando significativamente el consumo actual.

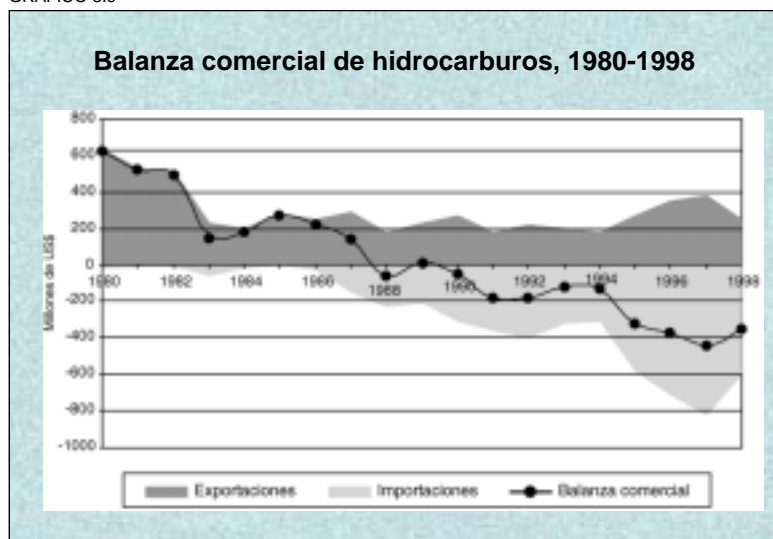
La explotación del gas de Camisea permitirá reducir el déficit energético y el egreso de divisas, aumentar las inversiones en infraestructura física y productiva para el desarrollo del sur peruano, y modificar el patrón de generación y consumo de energía en el país. A partir del año 2003 el yacimiento

GRÁFICO 3.8



Fuente: Plan referencial de hidrocarburos 1998-2007, página web del Ministerio de Energía y Minas <http://www.mem.gob.pe>

GRÁFICO 3.9



Fuente: Ministerio de Energía y Minas, *Plan referencial de hidrocarburos*, capítulo 6, página web del Ministerio de Energía y Minas <http://www.mem.gob.pe>

Camisea deberá producir gas natural en un volumen suficiente para reemplazar al diesel y al petróleo residual que se utilizan en la generación eléctrica y, en menor medida, como combustibles industriales. Por otra parte, el gas de Camisea abre la posibilidad de establecer industrias petroquímicas, y también de fomentar el consumo de gas para uso doméstico en la zona de Lima Metropolitana y en otras ciudades. Sin embargo, aún no se cuenta con una infraestructura de apoyo para generalizar el uso del gas, por lo que pasará un buen tiempo antes de que pueda sustituir al petróleo y sus derivados en una serie de usos industriales y domésticos. Con una perspectiva de largo plazo, en la medida que aumente la demanda en Brasil y otros países vecinos, y que los depósitos recientemente descubiertos en Bolivia no se den abasto, sería posible exportar gas a esos países, aunque esto requeriría de cuantiosas inversiones en infraestructura.

Considerando la gran importancia que tiene este recurso para el futuro del Perú, las políticas para promover la explotación y la utilización del gas de Camisea deben enmarcarse en una estrategia de mediano y largo plazo, sustentada en un amplio consenso nacional y orientada hacia el desarrollo integral de nuestros recursos energéticos. No es conveniente apresurarse a establecer esquemas de incentivos, a introducir cambios en los sistemas de formación de precios y a definir formas de intervención del Estado en base a criterios coyunturales y a perspectivas parciales que pueden crear rigideces difíciles de superar durante los próximos dos decenios.

### ***Privatizaciones y promoción de inversiones en hidrocarburos***

La privatización de Petroperú y la eliminación de su monopolio legal en la refinación y comercialización de hidrocarburos se iniciaron en 1992. Sin embargo, este proceso ha sufrido una serie de retrasos y modificaciones, y prácticamente se paralizó a fines de los noventa. Al iniciarse el siglo 21, quedaba pendiente la privatización de las refinerías de Talara e Iquitos, la refinería y el terminal de Conchán, el oleoducto Norperuano y el edificio central de Petroperú. Paralelamente al proceso de privatización se creó PeruPetro, entidad estatal encargada de negociar y supervisar los contratos de exploración y explotación petrolera, y de promover la inversión privada en el sector.

Para promover la exploración y el desarrollo de pozos petroleros es necesario diseñar un programa de incentivos a la inversión privada, pero sin que esto implique una “carrera hacia abajo”, en la que se ofrecen cada vez más incentivos y subsidios para

competir con otros países que buscan inversiones en hidrocarburos. En este sentido, es fundamental mantener la estabilidad de las reglas del juego y contar con un equipo de negociadores de mucha experiencia y conocimientos, a fin de evitar dificultades similares a las que encontró el proceso de licitación para la explotación del gas de Camisea, que generaron incertidumbre entre los inversionistas en este sector. Asimismo, es necesario completar el proceso de privatización de las empresas estatales, si bien en algunos casos justificados es necesario mantener “acciones doradas” en manos del Estado que le permitan tener influencia en algunas decisiones de importancia. Al igual que en el caso de los hidrocarburos, este programa de incentivos y privatizaciones debe complementarse con medidas para fortalecer a las instituciones reguladoras.

Por otra parte, la necesidad de promover inversiones no debe desplazar a un segundo plano los aspectos ambientales de la explotación de hidrocarburos, que frecuentemente tiene un impacto negativo sobre los ecosistemas. Sin embargo, es posible armonizar la inversión extranjera, la protección del medio ambiente y el desarrollo energético (véase el ejemplo del consorcio Shell/Mobil en Camisea en el recuadro 5.5 del capítulo 5). Para que esto suceda el Estado debe adoptar una posición firme, estableciendo y haciendo cumplir las normas sobre protección de los ecosistemas, y haciendo que las empresas incorporen directamente en sus estructuras de costos las inversiones necesarias para proteger el medio ambiente.

En forma adicional, se debe aprovechar la experiencia y los recursos de la Facilidad Ambiental Global (*Global Environmental Facility*) asociada al Banco Mundial y al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, para obtener asistencia técnica y financiera orientada hacia una recomposición de los patrones de demanda y oferta de hidrocarburos.

### ***Energía eléctrica: cambios en la estructura del sector***

Hasta los años sesenta la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica estaba a cargo del sector privado. En 1972, durante el gobierno militar, las empresas privadas que operaban en este sector fueron nacionalizadas. Hacia 1990, Electroperú, las empresas regionales de electricidad y los sistemas aislados –todos de propiedad del Estado– producían el 70% de la oferta total de energía del país, tres cuartas partes de la cual provenía de centrales hidroeléctricas. Asimismo, un importante número de empresas privadas producía su propia electricidad, principalmente mediante centrales térmicas, y era respon-



sable por el 30% restante de la provisión de energía eléctrica. Por otra parte, hasta 1990 las tarifas eléctricas se encontraban fuertemente subsidiadas.

Con el fin de acabar con el régimen monopolístico y de promover la competencia en el sector, en 1993 se autorizó a Electroperú y Electrolima a formar compañías estatales de derecho privado utilizando sus activos como base. Durante el decenio de los noventa se separaron las actividades de generación, transmisión y distribución, y se estructuraron dos grandes sistemas interconectados: el Sistema Centro Norte (SICN) y el Sistema Interconectado Sur (SISUR). Las privatizaciones comenzaron en 1994 y hasta fines del decenio de los noventa se había privatizado alrededor del 50% de la generación y el 85% de la distribución de la energía eléctrica.

El nuevo marco legal para el desarrollo del sector y las concesiones eléctricas estableció, entre otros aspectos, que las actividades de generación, transmisión y distribución pueden ser llevadas a cabo por cualquier entidad legal o persona natural, nacional o extranjera. La inversión extranjera ha jugado el papel predominante en las privatizaciones en el sector de electricidad, mientras que los inversionistas peruanos –tanto empresas como accionistas mediante el esquema de participación ciudadana– representan alrededor del 12% de las inversiones del sector privado. A fines del decenio de los noventa existían cinco compañías privadas de generación y tres compañías privadas de distribución, si bien el Estado mantiene una importante participación en las actividades de generación, transmisión y distribución. Las normas vigentes son claras y no permiten la integración vertical, ya que una empresa puede ser sólo generadora, distribuidora o transmisora. Sin embargo, las fusiones y los acuerdos posteriores entre empresas privadas extranjeras han conducido hacia la integración vertical de algunas de ellas (por ejemplo, Enersis y Endesa), lo que puede ser inconveniente para la competencia en este sector.

La generación de energía eléctrica creció de manera acelerada durante los años noventa y debe continuar desarrollándose en línea con la demanda futura de los sectores productivos. El consumo de energía creció en 50% entre 1993 y 1997, para alcanzar 12,402 gigawatts por hora (GWh), mientras que la capacidad de generación, lo que se denomina la “oferta bruta total”, llegó a 18,000 GWh (cuadro 3.3).

El Plan Nacional de Electrificación, financiado por el Tesoro Público con recursos propios y financiamiento externo, permitió alcanzar un 70% de electrificación del territorio nacional en 1998. Sin embargo, el Perú se encuentra por debajo del promedio de América Latina en lo que se refiere a pro-

CUADRO 3.3			
Generación total de energía eléctrica (en GWh)			
AÑO	TOTAL	Hidroeléctrica %	Térmica %
1990	13,162.30	77.27	22.73
1991	13,900.60	80.79	19.21
1992	13,044.10	74.29	25.71
1993	14,678.50	79.54	20.46
1994	15,842.57	80.90	19.10
1995	16,880.10	76.64	23.35
1996	16,541.81	77.11	23.12
1997	17,132.40	76.07	23.93

Fuente: *Perú en números 1999*, Lima, Cuánto S.A. 1999

ducción y consumo de electricidad por habitante, y existen grandes diferencias en la cobertura de electricidad por departamentos: en Lima el grado de electrificación supera el 98%, mientras que en Amazonas sólo llega al 21%. Para reducir estas diferencias regionales, al mismo tiempo que se eleva la producción y el consumo de electricidad, es necesario promover nuevas inversiones para ampliar la potencia de generación instalada (tanto en centrales hidroeléctricas como térmicas), mejorar las líneas de transmisión y extender las redes de distribución a todo el país. Esto debe ser complementado con un programa de generación de energía en el ámbito local para zonas relativamente aisladas mediante minicentrales hidroeléctricas, y aun mediante el uso de energía solar o eólica para consumo doméstico.

Para explotar adecuadamente los abundantes recursos hidroenergéticos con que cuenta el país se requiere de grandes inversiones con largos períodos de maduración (capítulo 6), que difícilmente pueden ser realizados sólo por el sector privado y que requieren de alguna forma de participación estatal. Esto hace necesario examinar la rentabilidad de los proyectos tanto desde el punto de vista de la inversión privada como de la rentabilidad social, a fin de determinar el papel que podría y debería jugar el sector público en el desarrollo de los grandes proyectos hidroenergéticos.

En términos generales, las tarifas que se aplican en el Perú están dentro del promedio latinoamericano. El sistema de formación de precios vigente en la actualidad determina las tarifas eléctricas en función a consideraciones económicas –particularmente el costo marginal de un productor eficiente–, pero también toma en cuenta las características de los usuarios de electricidad. Por ejemplo, los grandes consumidores operan en lo que se denomina el mercado libre de electricidad y pueden negociar el precio a pagar directamente con las empresas de generación.

Además, ciertas actividades están sujetas a una regulación de precios, como las ventas a los consumidores del Sistema Público de Electricidad –llamada tarifas de barra– y la transferencia de energía entre generadores. En 1997 se anunció la puesta en práctica de tarifas subsidiadas para los sectores de bajos recursos y los consumos de energía menores a 60 KWh, que cubren aproximadamente el 20% de la población.

Si bien el complejo sistema de formación de precios no requiere de grandes cambios, la experiencia acumulada durante el decenio de los noventa sugiere la conveniencia de ajustar algunos de sus elementos para promover las inversiones y la competencia, mantener un nivel adecuado de tarifas que haga competitiva a la industria y se adecúe a las posibilidades económicas de los distintos sectores de la población, y hacer que la electricidad llegue a todos los centros poblados en el más breve plazo posible.

## **Industria: el desafío de la reconversión y la competitividad**

La industria manufacturera debe transformarse en uno de los principales motores del crecimiento económico durante los próximos dos decenios, ayudando a que el Perú deje de depender de los sectores primarios para mantener el dinamismo de su economía y generar divisas. Para lograr esto en un contexto internacional fluido y cambiante es necesario aprender de la experiencia de los últimos decenios con la política industrial, definir líneas maestras para la reconversión industrial, avanzar progresivamente hacia una industria con mayor valor agregado, y aumentar la productividad y la eficiencia de las empresas manufactureras. Sólo así será posible competir exitosamente en los mercados internacionales y con las importaciones en el mercado interno.

### ***Evolución de la industria peruana***

Hasta fines de los años cincuenta el Perú no contaba con planes y programas de desarrollo industrial. En 1959 la Ley de Promoción Industrial señaló un cambio en la estrategia de crecimiento económico, marcado por el intento de pasar de la exportación de productos primarios hacia la industrialización por sustitución de importaciones. En el transcurso del decenio de los sesenta, esta ley se complementó con varias disposiciones sobre aranceles de aduana y restricciones a la importación. En 1970 la Ley General de Industrias aprobada por el gobierno militar reforzó aún más este esquema añadiendo controles del tipo de cambio, tasas de interés subsidiadas y ampliando la protección arancelaria de acuerdo a una serie de categorías de pro-

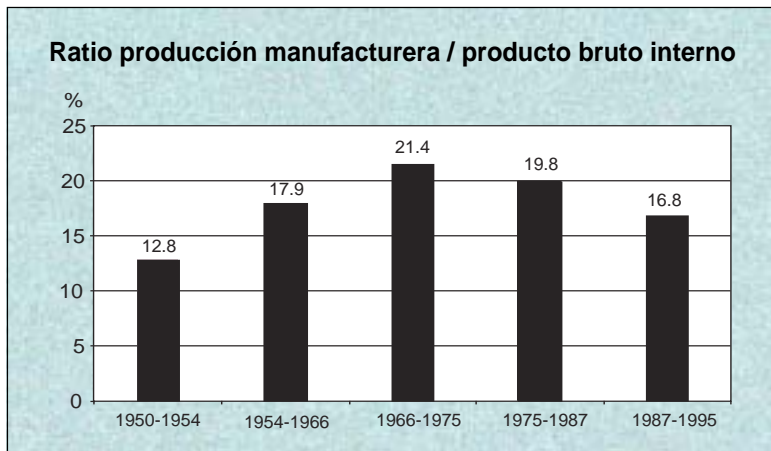
ductos industriales. De esta manera se creó una multiplicidad de instrumentos de política –muchos de ellos redundantes y poco efectivos– para influir en las decisiones de las empresas y promover el crecimiento industrial.

Como resultado de estas políticas, entre los años sesenta y ochenta la industria manufacturera peruana se caracterizó por operar en un mercado oligopólico y poco competitivo, utilizar insumos y bienes de capital importados de manera intensiva, y tener costos de producción muy elevados. La sobrevaluación del tipo de cambio redujo artificialmente los precios de las importaciones y consolidó la alta dependencia de la industria nacional de los insumos importados. Por otro lado, las políticas financiera y crediticia redujeron el costo del capital y llevaron a una relativa sobreinversión en maquinaria y equipo, mientras que la rigidez de las leyes laborales aumentó el costo del trabajo. El resultado fue una incapacidad de competir en los mercados internacionales o con productos importados, lo que acentuó más la puesta en práctica de políticas proteccionistas, lo que dio origen a un círculo vicioso de protección, ineficiencia y falta de competitividad.

Las reformas estructurales de los años noventa –liberalización comercial, liberalización de los precios, desregulación del mercado de capitales, reforma tributaria, flexibilización del mercado de trabajo– tuvieron un impacto particularmente significativo en el sector industrial. La eliminación de barreras paraarancelarias y la reducción del arancel promedio de 66% en 1989 a 17% en 1991 fueron especialmente importantes. El nuevo entorno exigió una reestructuración de las empresas industriales para enfrentar un mercado más abierto y competitivo, y dio origen a una brusca e improvisada “reconversión” industrial que desperdició valiosos esfuerzos de aprendizaje acumulados a lo largo de varios decenios. Como resultado, muchas empresas industriales desaparecieron, otras se transformaron en empresas comerciales importadoras de los productos que fabricaban antes, otras lograron sobrevivir de manera precaria y unas pocas se adaptaron al nuevo contexto. Además, las inconsistencias en las políticas pusieron en desventaja a muchas empresas que hubieran podido competir en condiciones menos adversas.

La evolución de la participación de la producción manufacturera en comparación con el producto bruto interno (gráfico 3.10) da una idea del impacto que tuvieron las políticas industriales durante los últimos cincuenta años. Esta participación aumentó progresivamente del 12.8% a principios de los cincuenta hasta alcanzar el 21.4% –su punto más alto– a fines de los sesenta y principios de los setenta, y ha disminuido continuamente desde entonces. Las

GRÁFICO 3.10

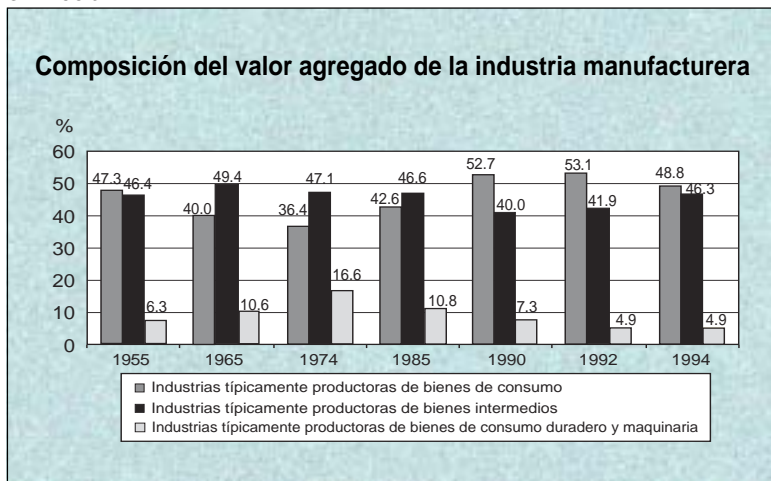


Fuente: Félix Jiménez, Giovanna Aguilar, Javier Kapsoli, *De la industrialización proteccionista a la desindustrialización liberal*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú - Facultad de Economía / Consorcio de Investigación Económica, 1999.

políticas de industrialización por sustitución de importaciones fueron concebidas como medio para dar un impulso inicial a la industria manufacturera y se suponía que las ventajas temporales que otorgaban a las empresas en este sector se irían reduciendo paulatinamente. Sin embargo, estas políticas devinieron en un proteccionismo indiscriminado, perdieron su efectividad y no llegaron a crear las bases para un desarrollo sostenido de la industria peruana. Esto contrasta con la experiencia de otros países –Corea del Sur, por ejemplo– que complementaron las medidas de protección a la industria incipiente con la promoción de exportaciones, el fomento de la competencia en mercados del exterior y el desarrollo de una capacidad científica y tecnológica propia.

La estructura de la industria manufacturera muestra también el impacto que han tenido los vaivenes de la política industrial durante el último medio siglo (gráfico 3.11). A mediados del decenio de los cincuenta la participación de las industrias de

GRÁFICO 3.11



Fuente: Félix Jiménez, Giovanna Aguilar, Javier Kapsoli, *De la industrialización proteccionista a la desindustrialización liberal*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú - Facultad de Economía / Consorcio de Investigación Económica, 1999.

bienes de consumo (47.3%) superaba ligeramente a la participación de aquellas dedicadas a la producción de bienes intermedios (46.4%), mientras que la participación de la industria de bienes de consumo duradero y de capital era muy baja (6.3%). Desde mediados de los sesenta hasta mediados de los ochenta la participación de los bienes intermedios superó a la de los bienes de consumo, mientras que la de los bienes de consumo duradero y maquinaria se situó por encima del 10% llegando a su punto máximo en 1974 (16.6%). Como resultado del caos económico de fines de los ochenta, en 1990 la estructura del valor agregado de la industria manufacturera volvió al patrón de los años cincuenta. Durante el decenio de los noventa se puede observar un claro predominio de los bienes de consumo sobre los bienes intermedios, así como una continua disminución en la participación de los bienes de consumo duradero y maquinaria –que en 1992-1994 llegó a su punto más bajo del último medio siglo (4.9%).

Por otra parte, la participación de la industria manufacturera en las exportaciones ha oscilado entre el 15% y el 20% durante los últimos dos decenios, aunque este rubro incluye algunos productos con un escaso nivel de procesamiento y con poco valor agregado. En todo caso, las exportaciones de productos industriales, definidos de una manera más estricta para incluir sólo aquellos que incorporan un alto contenido de valor agregado, deberían representar por lo menos un tercio de las exportaciones totales.

Sin embargo, es necesario tomar con cautela las cifras estadísticas. Una serie de deficiencias derivadas en parte del proceso inflacionario de fines de los ochenta, así como la desactualización de las muestras para medir la producción industrial y los cambios de categorías para registrar información hacen que las estadísticas de los sectores productivos durante el decenio de los noventa –y particularmente las estadísticas industriales– no sean confiables y que existan dudas sobre si son comparables con las cifras de años anteriores.

### ***Hacia una industria eficiente y competitiva***

Durante los próximos dos decenios la política industrial debe orientarse hacia el establecimiento de una industria manufacturera eficiente y competitiva, que represente por lo menos el 25% del producto bruto interno, que participe de una manera más significativa en las exportaciones, y que tenga una estructura en la que los bienes de capital y los productos con mayor valor agregado tengan mayor peso. Esto requiere de un complejo proceso de reconversión industrial que exige

la convergencia de iniciativas que involucran no sólo a las empresas privadas, sino también a una amplia gama de entidades públicas, académicas y demás organizaciones que intervienen en la producción industrial. Por esta razón, no es posible reconvertir la industria peruana sin lograr, a través del diálogo y la concertación, consensos operativos entre todos estos actores.

Una primera tarea consiste en identificar los principales obstáculos para la reconversión de la industria peruana y las medidas para superarlos. Las empresas en este sector operan bajo la influencia de diversos factores vinculados a los mercados de productos e insumos, a los procesos productivos y al cambio tecnológico, al comportamiento de sus directivos y trabajadores, y también a las políticas públicas que tienen un peso determinante en las decisiones empresariales. Esto hace necesaria una cuidadosa revisión y evaluación de las políticas comercial, tributaria, fiscal, crediticia, financiera, agropecuaria, minera, pesquera, laboral, tecnológica, entre otras, a fin de lograr un grado de coherencia que facilite la reconversión industrial. Se trata de hacer que el contenido implícito de política industrial asociado a las otras políticas públicas apunte en la misma dirección que la política industrial explícita (véase el capítulo 5 para una discusión de este tema en lo referente a la política ambiental).

La política industrial debe apoyarse en el funcionamiento de los mercados, promover la competencia, y establecer reglas y mecanismos para evitar la competencia desleal y el abuso de posiciones monopólicas. El Estado debe jugar un papel orientador, creando un entorno favorable a la iniciativa privada, identificando oportunidades para una mejor inserción internacional de la industria peruana, adoptando una política comercial que estimule la competencia sin poner en desventaja a las empresas industriales, facilitando el acceso al financiamiento en condiciones razonables, y proporcionando infraestructura física y servicios públicos (transportes, comunicaciones, energía, agua) que permitan a las empresas operar eficientemente (capítulo 6).

La estructura arancelaria debe promover el desarrollo industrial y la exportación de manufacturas de manera agresiva, adoptando un sistema escalonado con un máximo de tres niveles y un grado de dispersión reducido de alrededor del 10%. Es preciso tomar en cuenta que los acuerdos de integración y liberalización comercial con los países de la Comunidad Andina, el MERCOSUR, el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas y el Consejo Económico Asia-Pacífico limitarán severamente la posibilidad de usar los aranceles como instrumento de política industrial en el mediano plazo. Para fomentar las exportaciones de manufactu-

ras es necesario agilizar y perfeccionar los mecanismos de internamiento temporal de materiales e insumos que se incorporan en productos de exportación, así como mejorar los sistemas de devolución de impuestos a los exportadores. De manera complementaria, para evitar la competencia desleal es necesario combatir el contrabando y la subvaluación de las importaciones.

El sector industrial debe contar con acceso fluido y en condiciones razonables al capital de trabajo y crédito de fomento. Las medidas orientadas hacia el logro de una mayor eficiencia en el sector financiero, que permitirán reducir las tasas de interés, tienen una gran importancia para mejorar la competitividad del sector industrial. Por otra parte, el financiamiento industrial en condiciones ventajosas ha sido uno de los principales instrumentos de política empleados por los países que ahora son potencias manufactureras. Si bien es necesario evitar los excesos y abusos que se cometieron con la banca de fomento, esto no debe llevar a un rechazo y a un abandono de este instrumento de política. Canalizado a través de la banca privada, en forma transparente y con las debidas garantías, es posible utilizar líneas de crédito para promover el desarrollo industrial y, sobre todo, las exportaciones de manufacturas. Desde esta perspectiva, es preferible utilizar instrumentos de política cuyo costo puede ser calculado con facilidad, que emplear exoneraciones e incentivos tributarios o eximir a las empresas del cumplimiento de normas y disposiciones legales.

La exportación de manufacturas debe jugar un papel fundamental en el desarrollo industrial del futuro. Esto hace necesario poner énfasis en la creación de un sistema de promoción de exportaciones que abarque la provisión de información sobre oportunidades de exportación, asistencia técnica para penetrar mercados, programas para mejorar el control de calidad y presentar los productos de manera adecuada, así como la promoción de la imagen del país y de sus productos en el extranjero, mejoras en la logística y el transporte, y el financiamiento de las exportaciones. Existen muchos ejemplos exitosos de entidades públicas, privadas y mixtas que brindan servicios de asesoría comercial, inteligencia de mercados, asesoría en marketing internacional y transferencia de tecnología a los exportadores nacionales. Las iniciativas lanzadas a fines de los noventa por la Red de Promoción de Inversiones del Ministerio de Industria, conjuntamente con el Centro de Desarrollo Industrial de la Sociedad Nacional de Industrias, apuntan en esta dirección, al igual que otros programas desarrollados por la Asociación de Exportadores (ADEX) durante los últimos dos decenios.

Otras medidas para desarrollar la industria manufacturera sin caer en excesos proteccionistas son las de promover los eslabonamientos productivos y comerciales entre el sector industrial y los sectores primarios de la economía, buscando establecer conjuntos (*clusters*) de empresas conexas; crear una capacidad científica y tecnológica capaz de alimentar y sostener continuamente la incorporación de nuevas tecnologías; y promover la descentralización industrial.

Como se indicó al inicio de este capítulo (recuadro 3.1), la transformación productiva debe otorgarle prioridad al establecimiento de industrias vinculadas al uso sustentable de nuestros recursos naturales y en general a las actividades primarias y extractivas, generando eslabonamientos hacia atrás (provisión de insumos, maquinaria y equipo) y hacia delante (procesamiento de los recursos naturales y las materias primas). Por ejemplo, el sector minero genera una importante demanda de productos de la industria metalmeccánica, de maquinaria pesada y de equipo especializado; de insumos, energía y materiales de construcción; y de una amplia gama de servicios de consultoría y asistencia técnica, así como de reparación y mantenimiento de equipo minero (cuadro 3.4). Por otra parte, la minería provee insumos para el desarrollo de las industrias relacionadas con el refinamiento, el procesamiento y la transformación de minerales.

De manera similar es posible identificar conjuntos de empresas y eslabonamientos para el sector pesquero, la explotación de hidrocarburos, la agricultura, la agroindustria, las obras de infraestructura de riego y de generación de energía eléctrica, la industria de la construcción y la industria manufacturera pesada. En todos estos casos se genera una demanda de bienes de capital, bienes intermedios y servicios en la misma forma que para el sector minero. Además, existen oportunidades para vincular a una serie de ramas industriales entre sí, y a éstas con la producción de insumos para otros sectores. Por ejemplo, es posible relacionar a la industria química con el sector agrícola mediante la producción de fertilizantes nitrogenados (utilizando el gas de Camisea) y de fertilizantes fosfatados (aprovechando los depósitos de Sechura). Otro ejemplo es el de la industria textil que se vincula con el sector agropecuario a través de la provisión de materia prima (algodón, lana) y con otras actividades industriales a través de la provisión de insumos (tintes, colorantes, materiales sintéticos), y de maquinaria y equipo. Además, el sector textil genera una serie de eslabonamientos hacia delante, vinculados al diseño textil y a la comercialización, entre muchas otras actividades.

En forma complementaria a la promoción de eslabonamientos entre la industria y las otras actividades productivas, es necesario crear las condiciones

CUADRO 3.4

**Capacidad existente y oportunidades de inversión en las industrias que abastecen a la minería peruana**

Segmento de la industria	Capacidad existente de abastecimiento		Oportunidad de inversiones
	Pequeña y mediana minería	Gran minería	
<b>A. Bienes de capital</b>			
• Equipo pesado de movimiento de tierras	Débil	Débil	Moderada
• Molinos y plantas de procesamiento	Fuerte	Débil	Débil/moderada
• Bombas, tamices, transportadoras	Fuerte	Moderada	Moderada/fuerte
<b>B. Productos de construcción</b>			
• Acero	Moderada	Moderada	Moderada
• Cemento	Moderada	Moderada	Débil
<b>C. Insumos y energía</b>			
• Llantas	Débil	Débil	Débil
• Lubricantes	Fuerte	Fuerte	Moderada
• Explosivos	Fuerte	Moderada	Fuerte
• Bolas de molienda	Disponible	Disponible	Moderada
• Generación de energía	Fuerte	Moderada/fuerte	Fuerte
<b>D. Servicios técnicos</b>			
• Geología e ingeniería de minas	Fuerte	Moderada/ fuerte	Moderada
• Ingeniería del medio ambiente	Fuerte	Fuerte	Moderada

Fuente: Informe de UNCTAD, *Análisis de las políticas de inversión: Perú* (Traducción no oficial de la versión preliminar en inglés), Ginebra, 1999, elaborado en base a entrevistas con inversionistas.

### Los *clusters* y los eslabonamientos en el desarrollo industrial

Los *clusters* (conjunto de empresas) son aglomeraciones de actividades productivas y de servicios estrechamente relacionadas entre sí, generalmente ubicadas en zonas que presentan ventajas específicas (transporte, comunicaciones, acceso a recursos naturales, acceso a personal especializado) para las actividades que realizan. Una serie de economías de escala y de ámbito hacen que los conjuntos de empresas, que se caracterizan además por su proximidad geográfica y los eslabonamientos que los vinculan, sean mucho más eficientes y competitivos que las empresas que operan a grandes distancias de sus proveedores, clientes y aún competidores.

Las políticas para promover el desarrollo de los conjuntos de empresas, que frecuentemente están asociadas a una serie de medidas para estimular la creación de economías regionales (capítulo 6), han sido la base del éxito de los distritos industriales en Europa, Estados Unidos, Japón y los países de reciente industrialización en el sudeste asiático. El objetivo central de estas políticas es acumular capacidades –tecnológicas, gerenciales, comerciales, laborales, entre otras– en todas las empresas que conforman el conjunto, así como en las otras organizaciones vinculadas a ellas (universidades, agencias gubernamentales, gobiernos locales, asociaciones profesionales, gremios empresariales, entre otras).

Las políticas más exitosas para la creación y la consolidación de los conjuntos de empresas han sido aquellas que ponen énfasis en los vínculos con la demanda y la comercialización de sus productos, y aquellas que ayudan a desarrollar una rápida capacidad de respuesta a los cambios que se presentan en los mercados. En particular, las políticas públicas deben incentivar las relaciones de subcontratación entre las empresas grandes –frecuentemente de capital extranjero–, que forman el núcleo del conjunto y generan una demanda sostenida, y las empresas medianas y pequeñas que proveen bienes intermedios, insumos y servicios. Sin embargo, estas últimas frecuentemente tienen dificultades para cumplir con especificaciones técnicas muy exigentes, con controles de calidad que no toleran fallas, o con plazos de entrega cortos e inflexibles –como los asociados a los sistemas de producción “justo-a-tiempo”. Para superar estas limitaciones, la experiencia de los conjuntos exitosos demuestra que es necesario ofrecer asistencia técnica a las empresas medianas y pequeñas a través de iniciativas que combinen esfuerzos del gobierno central, los gobiernos locales (particularmente los municipios provinciales) y las empresas grandes que constituyen el núcleo del conjunto.

En forma complementaria, la provisión de infraestructura física y de servicios técnicos, así como la proximidad a centros de educación superior y formación laboral, refuerzan el desarrollo de estos conjuntos de empresas y otras organizaciones,

así como los eslabonamientos entre ellas.

Considerando que frecuentemente los conjuntos de empresas se articulan alrededor de núcleos formados por empresas transnacionales, es posible identificar algunas líneas de acción para incentivar y reforzar la emergencia de estos conjuntos.

- Atraer inversión directa extranjera en industrias complementarias al núcleo central del conjunto de empresas ubicadas en una zona específica, con el fin de incentivar la división de trabajo a lo largo de la cadena de producción y generar externalidades positivas para las empresas ya establecidas. Para esto es necesaria la participación activa de los gobiernos locales (provisión de infraestructura, simplificación de trámites, regulación adecuada), los gremios empresariales (preparación de proyectos, promoción de la zona) y el gobierno central (identificación de posibles inversionistas en el extranjero, provisión de servicios técnicos y financieros).
- Apoyar el desarrollo de las empresas, tanto locales como extranjeras y mixtas, que proveen de bienes y servicios a las grandes empresas transnacionales que conforman el núcleo del conjunto. Para esto es necesario adoptar un enfoque centrado en la demanda y en la acción conjunta entre varios proveedores, identificando los productos y servicios cuya demanda puede crecer de manera sostenida, promoviendo la subcontratación complementada con asistencia técnica, estableciendo mecanismos de coordinación entre las empresas proveedoras, propiciando esquemas para reducir costos mediante compras conjuntas, y otras medidas similares.
- Promover la transferencia de tecnología hacia las empresas locales, particularmente tomando en cuenta que las empresas transnacionales que conforman el núcleo del conjunto, así como las subsidiarias de otras empresas extranjeras que les proveen de bienes y servicios, suelen mantener una estrecha relación con sus casas matrices. Esto les permite tener acceso a las mejores prácticas disponibles en métodos de producción, control de calidad, logística y distribución, gestión empresarial, utilización de estándares internacionales, entrenamiento profesional y capacitación laboral, entre otros aspectos. Las empresas extranjeras pueden actuar como agentes de promoción del desarrollo tecnológico, proporcionando información y asistencia técnica a las empresas locales vinculadas a ellas. Esto puede complementarse con iniciativas para promover la concesión de licencias para el uso de tecnología, ya que las empresas extranjeras rara vez ven a las medianas y pequeñas empresas locales ubicadas en la zona de influencia del conjunto empresarial como posibles competidoras en el ámbito internacional.

para la emergencia de conjuntos (*clusters*) de unidades productivas vinculadas entre sí, que sean capaces de convertirse en los núcleos más dinámicos del proceso de reconversión industrial (recuadro 3.7).

Por otra parte, la creación y el fortalecimiento de sistemas de innovación tecnológica (capítulo 5) y de programas de formación laboral son también de fundamental importancia para la reconversión industrial. En la sociedad del conocimiento y la información, las principales fuentes de competitividad son el acervo intelectual y profesional de las empresas, la habilidad y experiencia de los trabajadores, la capacidad de adaptación y aprendizaje, y el acceso a la información y a las nuevas tecnologías. Las ventajas competitivas no se derivan ya de los salarios bajos, de la protección arancelaria o de la explotación de recursos sin cuidar el medio ambiente. Al iniciarse el siglo 21, estas fuentes espúreas de competitividad están siendo ampliamente superadas por la competitividad sistémica que se asocia con la gestión del conocimiento, el aprendizaje tecnológico y la innovación.

Entre las medidas adicionales para promover la innovación tecnológica en la industria se encuentran la provisión de información sobre la disponibilidad de tecnologías que permitan competir en los mercados internacionales, el establecimiento de un sistema de propiedad industrial acorde con las normas internacionales, la creación de mecanismos para financiar la innovación en las empresas (incluido capital de riesgo), los programas de capacitación y entrenamiento permanente para los profesionales y trabajadores, y el establecimiento de “incubadoras de negocios” en los centros de investigación y enseñanza superior para estimular la creación de empresas de tecnología avanzada. Por último, es necesario promover la creación de empresas mixtas de capital

local y extranjero (*joint ventures*) y los proyectos de riesgo compartido entre empresas nacionales y socios estratégicos extranjeros, ya que éstos facilitan la modernización tecnológica y mejoran la competitividad, particularmente cuando las empresas nacionales no cuentan con los recursos tecnológicos, financieros, profesionales y gerenciales para hacer esto en forma independiente.

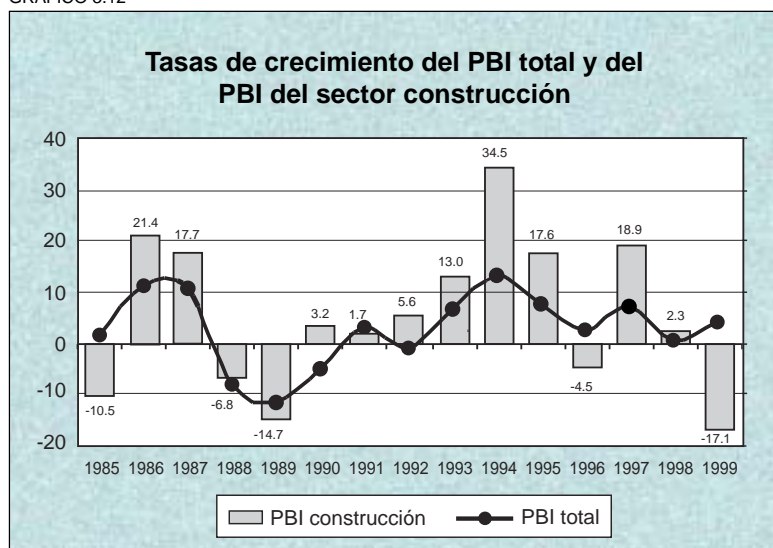
Por último, todo este conjunto de medidas para apoyar el proceso de reconversión industrial debe incorporar una dimensión de desarrollo regional, con el fin de lograr un balance más adecuado en la distribución geográfica de la industria peruana. Esto implica, por ejemplo, que las medidas para crear eslabonamientos y establecer conjuntos de empresas deben orientarse tanto hacia las grandes empresas capaces de exportar, que pueden convertirse en núcleos promotores de conjuntos de empresas fuera de Lima Metropolitana (recuadro 3.7), como a las empresas que producen en pequeña escala para abastecer mercados locales con tecnologías y productos adecuados a las condiciones de la zona, propiciando lo que se ha denominado “maneras sustentables de ganarse la vida” (capítulo 4, recuadro 4.17). Es preciso tener siempre en mente que las pequeñas y medianas empresas son los principales actores en el proceso de descentralización industrial, y que además generan la mayor parte de los puestos de trabajo en la industria manufacturera.

### Construcción civil: efecto multiplicador, empleo y eslabonamientos

La importancia del sector de construcción civil en la industria nacional se deriva de su capacidad de generar eslabonamientos con otros sectores productivos y empleo (capítulo 4), lo que le permite tener un efecto multiplicador sobre el crecimiento económico. Además, la construcción civil juega el papel central en la provisión de infraestructura física para transporte, vivienda, saneamiento, energía e irrigación (capítulo 6).

Durante los últimos decenios este sector ha seguido de cerca el ciclo económico del país. En épocas de expansión económica la tasa de crecimiento de la industria de la construcción ha sido significativa, mientras que en épocas de recesión se puede apreciar una fuerte caída en su nivel de actividad. El gráfico 3.12 muestra cómo a partir de 1985 las tasas de crecimiento del PBI total y el PBI del sector de construcción se han movido siempre en la misma dirección, con excepción del período 1998-1999. Tomando en cuenta que buena parte de la inversión en el sector construcción está ligada a las obras públi-

GRÁFICO 3.12



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Página Web del INEI <http://www.inei.gob.pe>

cas, este comportamiento procíclico en las tasas de crecimiento indica que las inversiones públicas no han sido utilizadas como un mecanismo para amortiguar el impacto de las fluctuaciones en la tasa de crecimiento de la economía peruana.

A partir de 1990 el sector construcción experimentó un fuerte impulso derivado del crecimiento de todas las ramas de la actividad económica y de la recuperación de las inversiones públicas. Entre 1989 y 1994 el PBI de este sector se incrementó en un 68%, lo que implica una tasa anual de crecimiento por encima del 10%. El crecimiento durante este quinquenio se compara muy favorablemente con el que hubo entre 1970 y 1990, período en que el PBI de la industria de la construcción se incrementó aproximadamente en un 65%.

El repunte del sector construcción durante los años noventa fue resultado del crecimiento de la inversión pública y privada. Los recursos del Estado se destinaron tanto a la rehabilitación y el mantenimiento de carreteras y de otras obras de infraestructura afectadas por la caída en la inversión pública, Sendero Luminoso y los desastres naturales durante el decenio de 1980, como a la construcción de nuevas carreteras, obras de agua y desagüe, provisión de energía eléctrica, infraestructura educativa, continuación de proyectos de irrigación y construcción de pequeñas obras de infraestructura física en pueblos y lugares alejados del país. Por su parte, la estabilidad económica y la derrota del terrorismo propiciaron una fuerte reactivación de la construcción de viviendas privadas y la realización de proyectos inmobiliarios (hoteles, edificios de oficinas, edificios de departamentos, nuevas urbanizaciones), y también dieron un impulso a la autoconstrucción.

Como resultado de esta recuperación, en 1997 el sector de la construcción fue responsable del 9% del PBI y generó directamente el 8% del empleo total. Sin embargo, la recesión de fines de los noventa tuvo una repercusión significativa en este sector, cuya tasa de crecimiento fue fuertemente negativa en 1999 (-12.3%), lo que llevó a un deterioro de sus índices de participación en el PBI y el empleo.

### ***Políticas anticíclicas, desarrollo empresarial e inversiones públicas***

Las políticas para el sector construcción deben orientarse hacia lograr un crecimiento sostenido y estable, evitar las fluctuaciones pronunciadas en su nivel de actividad, potenciar al máximo posible su capacidad de generar empleo y aprovechar el efecto multiplicador que tiene la industria de la construc-

ción sobre los otros sectores de la economía. Además, debe considerarse el papel anticíclico que puede jugar este sector, lo que llevaría a incrementar la inversión pública en infraestructura y a fomentar la inversión privada en la construcción de viviendas cuando disminuye la tasa de crecimiento de la economía en su conjunto.

Para lograr estos objetivos es preciso poner en práctica una serie de medidas, que abarcan desde la programación y descentralización de la inversión pública en infraestructura hasta la creación de mecanismos financieros para incentivar la construcción de viviendas y facilitar la autoconstrucción (capítulo 4). Considerando que existe un número limitado de grandes empresas de construcción civil capaz de emprender obras en gran escala en el Perú y en el extranjero, un número elevado de empresas constructoras de tamaño mediano que puede realizar obras de infraestructura física y construcción civil en diversas partes de país, y una gran cantidad de pequeñas empresas que opera en el ámbito local, muchas veces de manera informal, es necesario que las políticas en este sector respondan a las características de cada tipo de empresa y de obra de construcción civil.

Por ejemplo, las grandes empresas constructoras deben ser capaces de realizar obras cada vez más complejas, incorporar y adaptar tecnologías avanzadas, aumentar su eficiencia y reducir costos para mejorar su competitividad, y de mantener estándares internacionales de calidad, seguridad y protección del medio ambiente. Debe propiciarse la exportación de servicios de construcción hacia otros países y estimular la participación de estas empresas en las grandes obras de ingeniería que se realizan en toda América Latina. Entre otras medidas, esto exige una estrecha coordinación entre las agencias gubernamentales vinculadas a este sector, las grandes empresas constructoras, las empresas medianas que pueden participar como subcontratistas, los bancos y otras entidades del sistema financiero, y los profesionales, técnicos y trabajadores de este sector, lo que a su vez requiere de una concertación entre estos agentes y las agencias gubernamentales responsables por el desarrollo del sector.

Sin llegar a extremos proteccionistas, debe estimularse la participación de empresas nacionales en las grandes obras de ingeniería civil que realizan tanto el sector público (carreteras, puertos, irrigaciones, centrales hidroeléctricas) como el sector privado (grandes proyectos mineros, explotación de hidrocarburos, concesiones de carreteras), buscando consolidar a un núcleo de grandes y medianas empresas constructoras nacionales que sean capaces de proyectar



sus actividades hacia el exterior. Entre otras medidas, esto implica una revisión de los procedimientos para las licitaciones públicas, modificaciones en la forma en que el Estado financia las obras, y pautas para promover y orientar las asociaciones estratégicas entre empresas nacionales y extranjeras.

Para ofrecer a las empresas constructoras una perspectiva sobre la demanda futura para sus actividades es necesario contar con un plan de inversiones públicas en infraestructura física, particularmente en lo referente a carreteras y otras obras de ingeniería civil. Esto debe incluir tanto las obras que realiza el Estado directamente como las concesiones ofrecidas al sector privado, que deben definirse en función de criterios de rentabilidad social y privada. Debe estudiarse la creación de una Superintendencia Nacional de Caminos, que tendría a su cargo la supervisión de las obras de construcción y mantenimiento de carreteras que realizan las diversas entidades estatales, así como la regulación de las concesiones otorgadas al sector privado.

Por otra parte, es necesario descentralizar la toma de decisiones y la asignación de recursos para la inversión pública en infraestructura física, estableciendo un sistema que involucre a las empresas constructoras regionales y locales en las obras civiles, que fortalezca la capacidad de los gobiernos locales (especialmente de los municipios provinciales) para ejecutar obras de tamaño mediano y pequeño, y que permita una participación de los usuarios en el diseño, supervisión de la construcción y mantenimiento de estas obras. A su vez, esto implica la necesidad de modificar los procesos de licitación de obras públicas de mediano y pequeño tamaño, para hacerlos más transparentes, evitar la corrupción, darles mayor flexibilidad y adecuarlos a las características de las obras y a las capacidades de los diferentes tipos de empresas que se presentan a las licitaciones.

La intervención de las Fuerzas Armadas en la construcción de carreteras y otras obras de construcción civil merece mención especial. Su participación en estas actividades debe limitarse a trabajos en donde las empresas privadas y las entidades públicas encuentran serios problemas y dificultades, como trabajos en áreas de frontera, lugares muy remotos e inaccesibles, zonas en que existen conflictos violentos, y situaciones de emergencia derivadas de desastres naturales. Debe evitarse la competencia desleal con el sector privado (derivadas de las ventajas con que cuentan las Fuerzas Armadas) y las actividades de construcción civil no deben considerarse como una fuente de ingresos adicionales para las instituciones castrenses.

## ***Construcción de viviendas***

Como se indica en el capítulo 4, la construcción de viviendas es fundamental para mejorar la calidad de vida de los peruanos, particularmente considerando el enorme déficit habitacional acumulado a lo largo de varios decenios. Las políticas de vivienda tienen un impacto significativo sobre la construcción y las industrias proveedoras de insumos, además de ser importantes para la generación de ahorro. Uno de los principales obstáculos para resolver el problema de la vivienda ha sido la reducida capacidad de endeudamiento de las familias de ingresos medios y bajos con la banca comercial. La desaparición del Banco de la Vivienda y el Banco Hipotecario dejó sin fuentes de financiamiento a gran parte de estas familias, lo que puso prácticamente fuera de su alcance la posibilidad de tener acceso al crédito hipotecario.

El financiamiento de la construcción de vivienda –tanto mediante crédito hipotecario para los sectores de medianos ingresos como mediante subsidios directos para los sectores de bajos ingresos– debe figurar de manera prominente entre las medidas para solucionar el problema de la vivienda y fortalecer el sector de construcción civil. Una banca de fomento de segundo piso que opere a través de los bancos comerciales es mediante crédito hipotecario, tal como se tiene programado en el esquema propuesto para Mivivienda (capítulo 4, recuadro 4.10), ayudaría a lograr estos dos objetivos. Además, es necesario diseñar mecanismos de subsidios para que los sectores de bajos ingresos puedan tener acceso a una vivienda propia (capítulo 4). Todo esto, unido a las medidas para promover la autoconstrucción, permitiría evitar fluctuaciones bruscas y mantener un nivel adecuado de actividad en el sector de la construcción de vivienda y en las industrias que lo abastecen.

La informalidad que prevalece en la construcción de vivienda presenta un desafío adicional. Hacerle frente implica otorgar títulos de propiedad para eliminar la ocupación precaria de una gran cantidad de lotes, lo que permitiría a sus propietarios ofrecerlos en garantía para los créditos hipotecarios. Por otra parte, la aplicación del Impuesto General a las Ventas (IGV) encarece el valor de las viviendas y fomenta la construcción informal, por lo que sería conveniente revisar el marco tributario que afecta la construcción de viviendas y exonerar del IGV a la compra de la primera propiedad para uso exclusivamente familiar. Sin embargo, esta opción debe ser cuidadosamente evaluada, ya que el uso de exoneraciones puede crear precedentes y problemas. Otra opción consiste en otorgar subsidios directos a las familias de bajos ingresos y buscar otras soluciones al problema de la informalidad. Una consideración adicional para evitar la informalidad se refiere a la

necesidad de formular planes de desarrollo urbano, de uso de tierras y de zonificación que puedan ser puestos en práctica y supervisados por los gobiernos locales (capítulo 6).

## **Generación de empleo y encadenamientos**

El sector construcción es altamente intensivo en mano de obra y genera empleo para una amplia gama de trabajadores. Este sector requiere de ingenieros y arquitectos para el diseño, cálculo, ejecución y supervisión de las obras de construcción civil; de técnicos de nivel intermedio encargados de los estudios topográficos y de suelos; de especialistas en el uso y manipulación de concreto, asfalto y otros materiales de construcción; de operadores de maquinaria y equipo mecánico; y de obreros, albañiles y peones para realizar las obras. En líneas generales, existe un importante déficit de profesionales de mando medio que sirven de nexo entre el trabajo de proyección y diseño que realizan los ingenieros civiles y arquitectos, por un lado, y el trabajo operativo a cargo de los obreros, por otro.

El acelerado crecimiento que experimentó este sector en el período 1990-1997 generó oportunidades de empleo, pero hizo sentir una ligera escasez de trabajadores en todos los niveles. Esta demanda se hizo sentir no sólo en las grandes obras de construcción civil y en los proyectos de tamaño mediano, sino también en las pequeñas obras realizadas en lugares alejados del país. Por ejemplo, los pequeños proyectos de infraestructura financiados por FONCODES y realizados a través de los núcleos ejecutores (capítulo 4, recuadro 4. 13) generaron una demanda de profesionales de ingeniería para supervisar la ejecución de obras civiles en provincias. Si bien al final del decenio de 1990 la crisis económica hizo desaparecer la ligera escasez de trabajadores, es previsible que esta situación se presente nuevamente cuando se reactive la industria de la construcción.

Para evitar que este probable déficit limite el desarrollo del sector, es preciso diseñar y poner en práctica un programa de capacitación y entrenamiento de trabajadores en todos los niveles. Este programa debe contar con la participación activa de las empresas constructoras, de los trabajadores de la construcción civil, de los gremios profesionales de ingenieros y arquitectos, y de las agencias gubernamentales vinculadas a este sector. La capacitación ayudará a mejorar la eficiencia, aumentar la productividad y reducir los costos de la construcción, particularmente aquellos asociados al uso inadecuado y el desperdicio de materiales, y a los errores derivados de problemas de comunicación

entre ingenieros y operarios. Al mismo tiempo, la capacitación permitirá aumentar la seguridad en las obras y reducir los accidentes.

La industria de la construcción genera una serie de encadenamientos hacia atrás, que se manifiestan en la demanda de materiales de construcción, como cemento, ladrillo, piedra, arena, fierro, productos cerámicos, asfalto, material eléctrico, madera, plásticos, pintura, entre otros, que tienen un alto contenido de componente nacional. Esto hace necesario programar adecuadamente la expansión de las industrias que proveen de insumos a la construcción civil, para evitar cuellos de botella que puedan afectar su crecimiento o encarecer los costos. Por ejemplo, en 1997 se empezaron a notar ciertos problemas de abastecimiento de cemento y de productos de fierro y acero, ya que las empresas productoras estaban operando casi al tope de su capacidad instalada. Las medidas de política para evitar las fluctuaciones en el nivel de actividad del sector de la construcción permitirán planificar el crecimiento de las industrias que proveen insumos, proporcionando un marco para las decisiones de inversión de las empresas.

\* \* \*

El objetivo fundamental de la línea estratégica de transformación productiva y competitividad es sentar las bases de una economía eficiente y competitiva, capaz de generar y acumular riqueza en forma continua, de integrarse a la economía mundial exportando productos con alto valor agregado, y de canalizar el ahorro interno y los recursos provenientes del exterior hacia la inversión productiva y el crecimiento económico.

La estabilidad macroeconómica es condición necesaria, pero no suficiente para lograr este objetivo; es imprescindible complementarla con políticas sectoriales activas y en armonía con el mercado, que permitan un desarrollo acelerado y coherente de las principales actividades productivas, y que deben articularse con la política macroeconómica y las políticas asociadas a las otras líneas estratégicas.

En el nuevo patrón de acumulación económica, la explotación de los recursos naturales constituye la base para el desarrollo de actividades productivas con mayor valor agregado. El excedente de los sectores primarios, especialmente la minería y la pesca en una primera etapa, debe proporcionar –a través de la inversión privada y pública– el impulso inicial para la transformación productiva.

La estructura productiva debe orientarse hacia la producción de bienes que incorporen cada

vez mayor valor agregado, para lo cual será necesario identificar y promover aquellas actividades que generan eslabonamientos, que permiten establecer conjuntos de empresas y que crean una multiplicidad de núcleos productivos que se constituirán en los agentes dinámicos de la economía peruana. Esto ayudará a que otros sectores productivos –agricultura, turismo, construcción, industria manufacturera– se articulen progresivamente con estos núcleos y que se llegue a establecer, en un lapso de dos decenios, una economía plenamente integrada y competitiva.

La concertación y las iniciativas conjuntas del sector público, las empresas privadas y los profesionales y trabajadores son esenciales para diseñar y poner en práctica las políticas que conducirán hacia la transformación productiva y la competitividad. Como garantes del bien común –que se definió en el primer capítulo como la posibilidad de que todos los peruanos podamos imaginar, diseñar, elegir y realizar nuestros propios proyectos de vida–, las instituciones del Estado deben jugar un papel fundamental en la articulación de estas iniciativas y esfuerzos.



agenda: PERÚ

---

## *CAPÍTULO 4*

# **INTEGRACIÓN, EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL**

---



## INTRODUCCIÓN

La línea estratégica de *integración, equidad y justicia social* es el segundo conjunto de hebras de la trama del tejido social peruano que debemos reconstituir durante los próximos dos decenios, a fin de dotar a todos los peruanos de las capacidades para imaginar, diseñar y realizar sus propios proyectos de vida. Sus componentes son: la *provisión de servicios sociales básicos* (educación, salud, nutrición, saneamiento y vivienda); la *lucha contra la pobreza* que se centra en la eliminación de la pobreza endémica sobre todo en las áreas rurales; y la *generación de empleo y ampliación del acceso a los bienes y servicios* que comprende la creación de puestos de trabajo, la mejora del empleo autogenerado y la exploración de formas no convencionales de proveer acceso a los bienes y servicios.

A lo largo del siglo 20 el proceso de desarrollo y el crecimiento económico en el Perú no se orientaron hacia una distribución equitativa del ingreso y de las oportunidades, sino hacia una concentración de la riqueza y la exclusión económica, social y política de gran parte de la población. Como resultado, al iniciarse el siglo 21 la sociedad peruana muestra una marcada desigualdad de oportunidades y millones de peruanos viven en condiciones precarias. Más aún, durante el decenio de los noventa el Perú ha tenido a cerca del 50% de la población por debajo de la línea de pobreza. Particularmente grave es la situación de entre el 15% y el 20% de peruanos que ha permanecido en condiciones de extrema pobreza durante esos años, pues ni siquiera han podido satisfacer sus necesidades de alimentación y nutrición. Nunca antes se había tenido un período tan largo con tantos pobres en el que, sin embargo, se registró un significativo crecimiento económico.

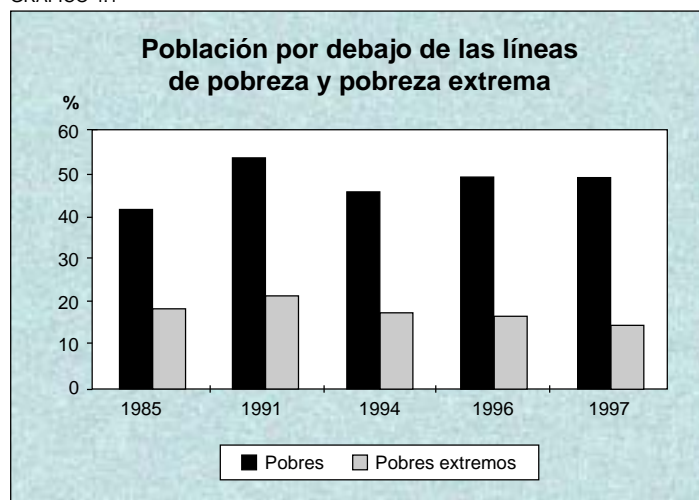
Superar la exclusión que afecta a los peruanos (recuadro 4.1), promover los derechos ciudadanos y acumular capital social son condiciones fundamentales para mejorar los niveles de vida y acabar con la pobreza extrema. El capital social son las redes de interacciones, las normas de comportamiento y las relaciones de confianza que facilitan la coopera-

ción mutuamente beneficiosa en una comunidad. Estos intercambios recíprocos se dan al interior de las familias y se extienden a las instituciones de la comunidad. Se ha demostrado que mientras mayor es la colaboración entre las instituciones de una comunidad y mientras más se organicen éstas de manera horizontal, mayor es el acervo de capital social. Por otro lado, la ausencia de una cultura de derechos ciudadanos y de capital social contribuye a que persistan las desigualdades sociales y la pobreza. Los pobres tienen y ejercen menos derechos civiles, políticos y sociales que las personas de mayores ingresos, lo que los convierte en ciudadanos de “segunda categoría”.

Superar las deficiencias en educación, nutrición y salud permitirá incorporar a una parte importante de la población en las actividades económicas del país. Si bien el Estado tiene la principal responsabilidad en esta compleja tarea –que requiere mucho más que políticas de asistencia y compensación social subordinadas a las políticas económicas–, la sociedad civil y el sector privado tienen papeles complementarios.

Aunque algunos indicadores sociales –como los niveles de pobreza y las necesidades básicas insatisfechas– han mejorado durante los últimos años (gráficos 4.1 y 4.2), aún hay mucha desigualdad en el

GRÁFICO 4.1



Fuente: Encuestas nacionales de vida, INEI, 1985, Cuánto S.A. 1991-1997.

RECUADRO 4.1

### Dimensiones de la exclusión y políticas sociales

El concepto de *exclusión*, cuya interpretación más reciente se elaboró en Europa a fines del decenio de 1970 para explicar la aparición de nuevas formas de marginación social, permite adoptar una perspectiva sugerente para examinar la situación social y la persistencia de la pobreza en el Perú.

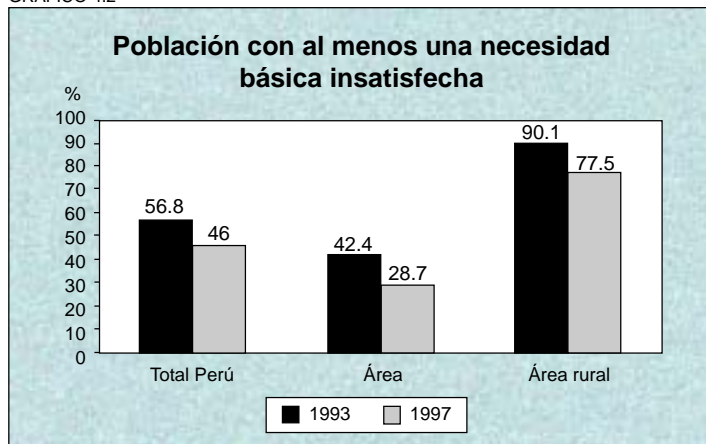
En nuestro país, el concepto de pobreza se ha centrado principalmente en los niveles de ingreso y en las necesidades básicas insatisfechas, sin llegar a incorporar otros aspectos, como el acceso al empleo y la participación política. Partiendo del concepto de exclusión, es posible relacionar los factores económicos, sociales y políticos con los diferentes tipos de pobreza que se observan en el Perú, así como identificar medidas para superarlas. Podemos hablar de mecanismos de exclusión económica, social y política.

La dimensión *económica* de la exclusión se encuentra principalmente vinculada a la capacidad de percibir ingresos monetarios, participar en actividades productivas y acceder a bienes y servicios. El principal determinante de la exclusión económica es la

escasa participación en el mercado formal de trabajo, y sus manifestaciones más importantes son el desempleo y el subempleo, que afectan a una elevada proporción de la población en edad de trabajar. Los deficientes sistemas de producción y provisión de servicios, incapaces de ofrecer empleo a aquellos que se incorporan a la fuerza laboral, ponen en una situación extremadamente vulnerable a los pobres que sólo tienen su capacidad física de trabajo como medio para generar ingresos y así acceder a los bienes y servicios básicos. La combinación de escaso crecimiento económico y mercados de trabajo formal insuficientes, segmentados y sesgados, rechaza y margina a quienes se encuentran afectados por la exclusión económica.

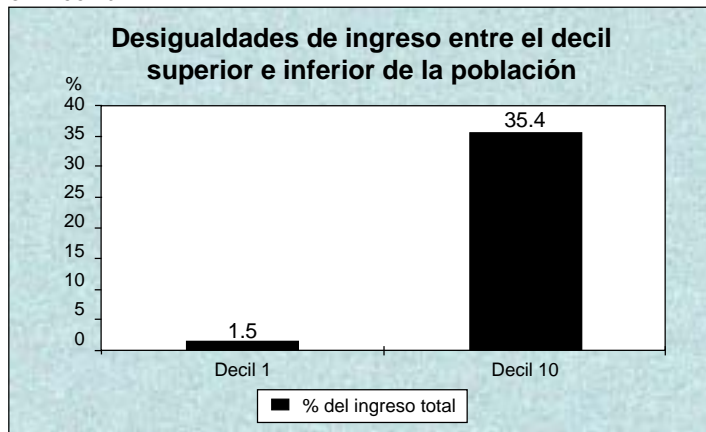
La dimensión *social* de la exclusión se refiere a la integración y a la igualdad en el acceso a servicios sociales básicos. Si bien la canasta de bienes y servicios depende de factores geográficos, culturales y étnicos, en situaciones de pobreza generalizada es posible identificar algunos aspectos –como el acceso a los servicios de salud, la educación, el saneamiento ambiental, la vivienda y la nutrición– que garantizan un míni-

GRÁFICO 4.2



Fuente: Encuesta de niveles de vida y pobreza, INEI, 1997; Mapa de necesidades básicas insatisfechas, INEI, 1993.

GRÁFICO 4.3



Fuente: Progreso económico y social en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.

Perú (gráfico 4.3). En el contexto latinoamericano, nuestro país ocupa los últimos lugares en aspectos tan importantes como la calidad de la educación, el acceso a los servicios de salud y la mortalidad infantil.

Durante los últimos decenios, las políticas sociales latinoamericanas se han abordado al margen de las políticas económicas, frente a las cuales han sido relegadas a un segundo plano. El cuadro 4.1 presenta el enfoque que prevaleció hasta principios del decenio del noventa, cuando se iniciaron algunos cambios que aún están en proceso y que apuntan hacia una paulatina renovación en este aspecto.

En el Perú, las sucesivas iniciativas no han llegado a constituir una propuesta integral y coherente para reformar la acción del gobierno en el campo social. Menos aún han permitido coordinar adecuadamente los esfuerzos de las organizaciones de base, las asociaciones civiles sin fines de lucro y las instituciones de trabajo voluntario, así como los de las diversas entidades internacionales que apoyan al país en la lucha contra la pobreza.

El enfoque convencional se basa en el predominio del Estado en el diseño, financiamiento y ejecución de las políticas sociales. Se caracteriza por el centralismo y por una oferta estandarizada y con pretensión universalista de servicios de educación, sa-



mo de integración social y de igualdad de oportunidades. La exclusión social en América Latina está íntimamente ligada a las desigualdades extremas. Además de las desigualdades en la distribución del ingreso, se tiene el racismo, el centralismo, la discriminación de género y la de los niños y ancianos, que perpetúan una situación en la que es difícil para los más privilegiados reconocer “al otro” como igual.

Debido a su persistencia, estas desigualdades han adquirido un carácter cultural y están estrechamente ligadas a los hábitos y patrones de comportamiento cotidianos que afectan negativamente la autoestima de quienes las experimentan. Por lo tanto, superar la exclusión social requiere de esfuerzos sostenidos durante varios decenios, que consideren aspectos culturales y psicológicos. Una manifestación extrema de la exclusión social es la violación de los derechos humanos, sobre todo en situaciones de conflicto interno y de violencia como la que vivió el Perú desde el decenio del ochenta.

Por último, la dimensión *política* de la exclusión alude al ejercicio pleno de los derechos ciudadanos que incluye el derecho a la seguridad, a la libertad de expresión, a participar en el ejercicio del poder político y a ser gobernado democrática-

mente. Este ejercicio implica que la ciudadanía pueda participar activamente en las decisiones que afectan su futuro y que todos los ciudadanos tengan la oportunidad de hacer oír su voz. Para evitar que las personas se vean afectadas por este tipo de exclusión, es preciso que quienes ejercen el poder actúen con transparencia y responsabilidad, respetando la ley y rindiéndole cuentas a la ciudadanía, todos aspectos íntimamente vinculados con la gobernabilidad democrática.

Un aspecto de fundamental importancia para superar la exclusión política es el acceso equitativo a la justicia. Todos los ciudadanos deben recibir el mismo trato por parte del Poder Judicial, algo que no sucede actualmente en el Perú. Factores como el sometimiento al poder político, la corrupción, la ineficiencia y el desorden conspiran para hacer que la administración de justicia sea un importante factor de exclusión política. Superar la exclusión política implica también lograr que las instituciones del Estado funcionen de acuerdo a reglas y procedimientos democráticos claros y estables. Para lograr que todos los ciudadanos reconozcan como suyas las instituciones del Estado es imprescindible desterrar el personalismo, la arbitrariedad y el capricho en el ejercicio del poder político en todas las instancias gubernamentales.

Fuente: Francisco Sagasti, "Pobreza, exclusión y estrategias de desarrollo: Una aproximación preliminar", en *Pobreza, exclusión y política social*, Lima, Agenda: PERÚ 1997, pp. 87-119.

CUADRO 4.1

### El enfoque convencional y los cambios en proceso en las políticas sociales latinoamericanas

Dimensión	Enfoque convencional	Cambios en proceso
Estructura institucional y organizativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dominada por el Estado, con espacios muy limitados para el sector privado y la sociedad civil</li> <li>• Centralización</li> <li>• Vertical: ministerios, agencias y programas actúan aisladamente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dominada por el Estado, pero con mayor espacio para el sector privado y la sociedad civil</li> <li>• Descentralización</li> <li>• Ministerios, agencias y programas coordinan entre sí</li> </ul>
Criterios de operación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oferta homogénea de servicios y programas sociales</li> <li>• Cobertura generalizada con servicios y programas estándar</li> <li>• Los beneficiarios no participan en el diseño y ejecución de los programas sociales ni eligen los servicios ("el gobierno sabe")</li> <li>• El sector privado ofrece servicios de mejor calidad, pero de alto costo y cobertura limitada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oferta diferenciada de servicios y programas sociales</li> <li>• Cobertura generalizada, pero adaptada a las condiciones locales</li> <li>• Mayor participación de los beneficiarios en el diseño y ejecución de los programas sociales y elección limitada de servicios</li> <li>• El sector público, el privado y la sociedad civil se alían para mejorar la calidad de los servicios y ofrecerlos a un costo moderado</li> </ul>
Aspectos financieros	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiamiento casi exclusivamente estatal a través del presupuesto</li> <li>• Asignación centralizada de recursos con criterios administrativos</li> <li>• No se establecen diferencias de acuerdo a la capacidad de pago de los usuarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiamiento mayormente estatal, complementado con cofinanciamiento</li> <li>• Asignación descentralizada de recursos con criterios de impacto social</li> <li>• Se establecen diferencias de acuerdo a la capacidad de pago de los usuarios</li> </ul>

Fuente: Rolando Franco, "Los paradigmas de la política social", *Revista de la CEPAL*, No. 58, abril de 1996; Marta Maurás, y Alberto Minujín, "Derechos e inclusión social: desafíos para el siglo XXI", ponencia presentada en la reunión de la Comisión Sudamericana de Paz, Seguridad y Democracia, Antigua, Guatemala, setiembre de 1998.

lud, nutrición, población y saneamiento. Las limitaciones de la acción gubernamental en el campo social han sido ampliamente reconocidas y se resumen en el recuadro 4.2.

#### RECUADRO 4.2

### Limitaciones de la acción estatal en el diseño y ejecución de la política social

Durante el decenio del noventa, la acción del Estado en el campo de la política social tuvo una serie de limitaciones. Entre ellas es posible mencionar las siguientes:

- Falta de información y de claridad en el manejo de las cifras oficiales, particularmente en lo referente a las dimensiones de la pobreza y al gasto público en los sectores sociales.
- Regresividad del gasto público social que indica que no se está atendiendo a los sectores menos favorecidos de la población, incluso en áreas como la educación y la salud. Esto contribuye a que persistan las profundas desigualdades entre los peruanos.
- Centralismo excluyente y concentración en el manejo de los programas y recursos destinados a la sociedad, que no contribuyen a desarrollar la capacidad institucional de los ministerios, de los gobiernos regionales y locales y de las diversas agencias estatales.
- Falta de coordinación entre las distintas instituciones del sector público, en particular a nivel interministerial, lo que conduce a utilizar de manera poco eficiente los escasos recursos y a duplicar esfuerzos.
- Falta de continuidad en las políticas sectoriales, reflejada en el constante cambio de ministros en temas claves como la educación y la salud.
- Énfasis en programas sociales temporales y frecuentemente asistencialistas, que impide formular políticas de mediano y largo plazo en campos como la educación y la generación de empleo.
- No se consideran los cambios en el tamaño y la estructura de la población al diseñar las políticas sociales, ni se manejan de manera integrada los temas poblacionales.
- Frecuente uso político de los programas de lucha contra la pobreza, situación que distorsiona los criterios de asignación de recursos, sobre todo en el caso del apoyo alimentario.
- Falta de transparencia en el manejo de muchos programas sociales y de lucha contra la pobreza, lo que genera oportunidades de corrupción.

Además de estas limitaciones –de las cuales sólo se libran algunos programas y entidades–, se tiene *limitaciones de carácter estratégico* que sugieren la necesidad de un enfoque alternativo de mediano y largo plazo. Una de ellas es el escaso desarrollo institucional de entidades públicas que participan, o deberían participar, activamente en el diseño y ejecución de las políticas sociales. Otra es el predominio del corto plazo y del “pragmatismo” (difícil a veces de distinguir de la improvisación) en el enfoque y en las prácticas gubernamentales en los ámbitos de la política social y de lucha contra la pobreza.

Fuente: Francisco Sagasti, Javier Iguíñiz y Jürgen Schuldt, *Equidad, integración social y desarrollo*, Lima, Agenda: PERÚ/ Universidad del Pacífico 1999.

### Articulación entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil

No basta con aumentar el gasto social del Estado para que la política social tenga un impacto positivo en las condiciones de vida de los peruanos. Canalizar más recursos a través de instituciones ineficaces, poco transparentes y que no coordinan entre sí seguirá siendo una opción inadecuada. El aumento en los recursos públicos destinados a objetivos sociales debe acompañarse de reformas institucionales en las organizaciones que prestan servicios sociales. Estas reformas deben llevar a procesos transparentes en la formulación de políticas, a una mayor coordinación y coherencia en ellas, a una mejor rendición de cuentas en la ejecución del gasto público y a un análisis continuo de su impacto. Todo esto debe basarse en un amplio consenso nacional que transforme las políticas sociales en políticas de Estado.

Considerando las limitaciones presupuestales del Estado peruano y la magnitud de la deuda social interna acumulada a lo largo de los últimos decenios, no será posible revertir el deterioro social con el enfoque convencional en el cual sólo las dependencias estatales proveen servicios sociales. Además de involucrar al sector privado para aumentar la eficiencia de las agencias estatales (mediante contratos o concesiones), poner en práctica nuevas formas de prestación de servicios (por ejemplo, con las administradoras privadas de fondos de pensiones) y promover una mayor responsabilidad social entre las empresas (por ejemplo, otorgando incentivos fiscales para la filantropía), es preciso abrir espacios para una participación más amplia y activa de las organizaciones de la sociedad civil. Las agencias gubernamentales a cargo de los programas de desarrollo social deben involucrar a estas organizaciones en la provisión de servicios sociales, la lucha contra la pobreza y la generación de empleo. Esto se ha venido dando en varios países latinoamericanos, sobre todo en el ámbito de los gobiernos locales y regionales.

El trabajo voluntario puede cubrir una parte significativa del costo de la provisión de algunos servicios sociales. Por ejemplo, el tiempo que dedican las mujeres al programa de comedores populares en diversas regiones del Perú representa alrededor del 25-30% del costo total de una ración de alimentos. Si bien no se dispone de estimados para la participación popular en los programas de salud preventiva, planificación familiar, educación y otros similares, es probable que el trabajo voluntario y la capacidad de movilización representen una proporción similar al costo de estos servicios. La participación masiva, sistemática y abierta de las organizaciones de la sociedad civil, organizada de manera que las agencias gubernamentales y los gobiernos locales

no puedan manipularla políticamente, podría incrementar significativamente los recursos disponibles para proveer servicios sociales básicos.

Junto con la mayor intervención de las empresas privadas, una participación masiva del sector independiente llevaría a redefinir el papel del Estado en el desarrollo social y a explorar nuevas maneras de promover la concertación entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil. Éste sería una manera de incrementar y utilizar adecuadamente el capital social en el Perú.

Por último, al hablar de la sociedad civil y el desarrollo humano debe considerarse el *papel central que juega la familia como unidad básica de la sociedad*. La formación de los individuos depende en gran medida del entorno familiar, por lo que es fundamental evaluar el impacto de las políticas sociales sobre la familia. Se debe afianzar la unidad familiar y completar la formación recibida en el hogar con el apoyo prestado por los servicios sociales. La familia aparece como una estructura frágil en un contexto de crisis económica y de inestabilidad, en el que muchas veces los padres no están presentes para orientar y cuidar adecuadamente a sus hijos. Cuando hay bajos ingresos y desempleo, es necesario apoyar a las fami-

lias a través de servicios que permitan, por ejemplo, que ambos padres trabajen y que aun así los hijos reciban una atención adecuada e integral.

La *planificación familiar* y el fomento de la *paternidad y maternidad responsables* son asuntos cruciales para consolidar a las familias y desarrollar la sociedad. La planificación familiar debe promover el pleno ejercicio de los derechos individuales –en particular el de la mujer–, rechazando cualquier tipo de coerción por parte de las instituciones públicas o de la sociedad civil. La manera más adecuada de mejorar la situación actual es valiéndose del sistema educativo, proporcionando información acerca de las diferentes opciones de planificación familiar y guiando a la juventud en el cuidado y formación de los hijos.

### Transición demográfica y políticas sociales

Los cambios registrados en los últimos decenios en la estructura y tamaño de la población (recuadro 4.3 y gráfico 4.4) hacen necesario *introducir una perspectiva temporal en el diseño de las políticas sociales* para mejorar la calidad de vida de los peruanos.

#### RECUADRO 4.3

### El proceso de transición demográfica y las políticas sociales

Las tendencias demográficas de los últimos decenios indican que la población peruana se encuentra en un proceso de transición en lo que respecta a su composición y ritmo de crecimiento. Hemos atravesado por un período de desajuste asociado con el *proceso de transición demográfica* que tiene lugar cuando una población con altas tasas de natalidad y mortalidad pasa a una situación en la cual ambas tasas descienden a ritmos distintos hasta converger unos decenios más tarde. En el período intermedio aumenta la tasa de crecimiento poblacional, debido a que la tasa de mortalidad disminuye en forma más acelerada como consecuencia de las mejoras en los servicios de salud, mientras que la tasa de natalidad cae más lentamente porque depende de patrones culturales y de hábitos difíciles de cambiar en el corto plazo. En este contexto, aumentan rápidamente las demandas sociales asociadas con el crecimiento demográfico, como la nutrición, la educación, la vivienda y el empleo, que se vuelven difíciles de satisfacer aun con niveles relativamente altos de crecimiento económico.

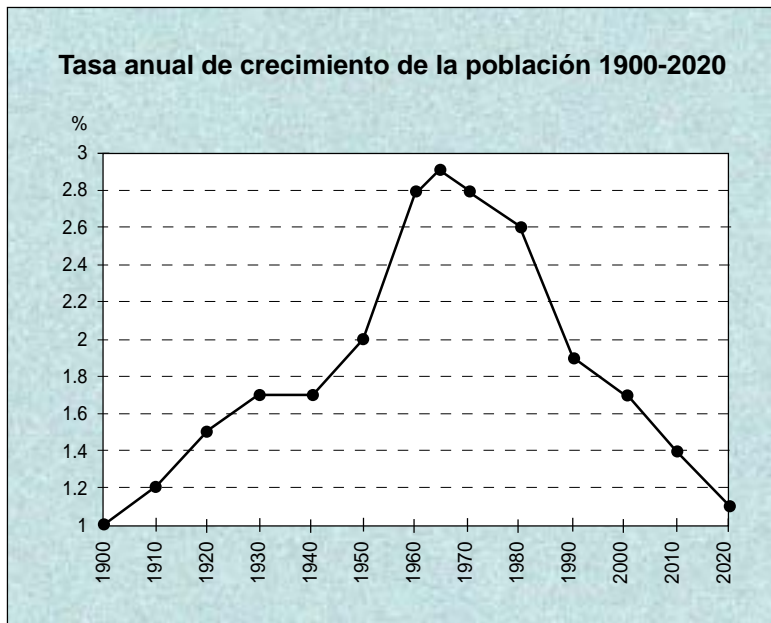
Diversos indicadores reflejan el proceso de transición demográfica por el que está atravesando el país, el cual tiene un impacto directo sobre la política social y de desarrollo, y en particular sobre aspectos como la demanda de puestos de

trabajo, de educación y de servicios de salud. La población peruana tendrá en los primeros decenios del siglo 21 una composición de edades distinta a la de fines del siglo 20. En la actualidad la esperanza de vida está aumentando, y el grupo de 65 años y más crece con mayor rapidez que los otros grupos de edad, mientras que el segmento de la población más joven (0-14 años) lo hace a un ritmo incluso menor al de la tasa mundial para ese grupo de edad. Estas tendencias configuran transformaciones en el tamaño relativo de los distintos grupos de edades.

Durante el período en que desciende la tasa de dependencia, es decir la proporción de la población que está por debajo de los 14 años y por encima de los 65 con relación a quienes están entre esos límites y en edad de trabajar, será posible movilizar una mayor proporción de la población para fines productivos. Esto puede generar una situación potencialmente favorable para los trabajadores peruanos, que tendrán menos hijos que mantener y aun pocos ancianos que sostener. Sin embargo, a menos que se logre crear suficientes puestos laborales adecuadamente remunerados para absorber a ese número mayor de personas en edad de trabajar, esta situación puede transformarse en motivo de frustración y desencanto.

Fuente: Francisco Sagasti, Javier Iguíñiz y Jürgen Schuldt, *Equidad, integración social y desarrollo*, Lima, Agenda: PERÚ/ Universidad del Pacífico 1999.

GRÁFICO 4.4



Fuente: *Perú en números 1999*, Cuánto S.A. 1991-1997.

Es preciso diferenciar la provisión de servicios sociales básicos, las intervenciones para reducir la pobreza y las medidas para generar empleo, tomando en cuenta los horizontes temporales asociados con el desplazamiento de las cohortes de población a lo largo de los primeros decenios del siglo 21.

La necesidad de manejar en forma integrada las políticas de desarrollo social y las tendencias poblacionales ha sido ampliamente reconocida, sobre todo a partir del plan de acción formulado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Población y Desarrollo realizada en El Cairo (Egipto) en 1994. La política poblacional debe orientarse hacia mejorar la calidad de vida, vinculando explícitamente las tendencias demográficas y su evolución temporal con una amplia gama de indicadores sociales. Como consecuencia, la política social debe anticipar también las demandas de quienes aún no han nacido, pero que se incorporarán a la vida nacional durante los próximos decenios.

Existe una estrecha relación, por un lado, entre el tamaño, el crecimiento, la estructura y la distribución de la población y, por otro, entre la pobreza, las desigualdades de ingresos y las diferencias sociales entre hombres y mujeres. En particular, los indicadores demográficos varían significativamente según factores geográficos y socioeconómicos. Por ejemplo, si bien la tasa de fertilidad promedio de las mujeres peruanas ha descendido notablemente durante los últimos años, en las regiones rurales más pobres del Perú esta tasa está por encima de 4.5 nacimientos por mujer, el doble que en las zonas urbanas de ingresos medios y altos.

Para mejorar la calidad de vida de la población es necesario poner énfasis en los temas de género y en los derechos sociales, económicos y políticos de la mujer. En todos los estratos sociales se observa discriminación en término de los ingresos y las posibilidades de empleo de las mujeres, mientras que los más pobres entre los pobres siguen siendo las mujeres y los niños. Un paso fundamental para cambiar esta situación será eliminar las diferencias entre varones y mujeres en el acceso a la educación, salud y otros servicios sociales. Si bien las mujeres juegan un papel cada vez más activo en las actividades productivas y de servicio, gran parte del trabajo que realizan se ubica fuera del ámbito del mercado laboral. Su labor es fundamental para el bienestar del hogar y de la comunidad, pero es poco reconocida y rara vez remunerada.

Por otra parte, la situación de los niños, jóvenes y ancianos merece también atención especial. En particular, es sumamente importante asegurar que el sistema de previsión social sea capaz de atender las necesidades de las personas de la tercera edad, que constituirán una proporción creciente de la población peruana en los próximos decenios. Por esta razón, será necesario promover los mecanismos de ahorro que permitan a las personas en edad de trabajar tener un nivel de ingresos digno una vez jubilados, haciendo que el sistema contemple también los casos de discapacidad física para el trabajo. Asimismo, será necesario velar por que los jubilados y discapacitados de hoy reciban ingresos que les permitan vivir dignamente en el futuro (recuadro 4.4).

## PROVISIÓN DE SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS

El acceso a los servicios sociales básicos de *educación, salud, nutrición, saneamiento y vivienda* es el primero de los tres componentes de la línea estratégica de integración, equidad y justicia social. Debe entenderse como un derecho humano fundamental porque determina las oportunidades de desarrollo de las personas. Sin embargo, la cobertura y la calidad de estos servicios son muy deficientes en el Perú. El sector público es quien debe proporcionarlos, pero, tal como se indicó en el recuadro 4.2, la acción estatal adolece de una serie de defectos y problemas que tienen un impacto negativo en la población que depende de ella. Si bien la labor del Estado seguirá siendo de gran importancia, es preciso sentar las bases para que las organizaciones de la sociedad civil y los proveedores privados jueguen papeles complementarios en la provisión de servicios sociales. Los cambios de enfoque que se vienen produciendo desde el decenio del noventa en la política social peruana no apuntan necesariamente hacia esta dirección y, más bien, muestran un panorama

RECUADRO 4.4

### La previsión social

En el Perú existe un sistema mixto de pensiones en el que participan tanto el sector público como el privado: el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y, desde 1992, el Sistema Privado de Pensiones (SPP).

El SNP es un sistema de reparto que establece un compromiso entre una generación que contribuye y otra que recibe beneficios. En un período determinado, los pensionistas jubilados reciben el aporte de aquellos que se encuentran en edad de trabajar. En el SNP la pensión recibida no guarda necesariamente relación con la contribución que realizó cada individuo durante la etapa productiva de su vida.

Para que un sistema de reparto funcione, debe abarcar a un gran número de personas que trabajen y mantener una cierta proporción entre este grupo y los jubilados. En el Perú, el mal manejo administrativo, el inadecuado uso de fondos destinados al ahorro, los cambios en la proporción trabajadores-jubilados, los bajos ingresos como consecuencia de la crisis económica y la creciente economía informal determinaron que este sistema no tuviera éxito. El crecimiento del sistema privado de pensiones (que atrae a los trabajadores de mayores ingresos) y el gradual envejecimiento de la población, que tendrá lugar en los próximos decenios, representan grandes desafíos para el SNP. Si bien las posibilidades de que este sistema subsista no están del todo claras, es importante proteger el criterio de solidari-

dad que lo sustenta y aprender de sistemas de reparto exitosos en otros países.

Por su parte, el SPP se basa en la capitalización individual de los fondos de aquellas personas que aportan a las administradoras privadas de fondos de pensiones (AFP). La pensión que recibe cada trabajador está directamente relacionada con los aportes que realizó y con la rentabilidad de su fondo individual. Si bien el sistema de capitalización individual rompe el compromiso intergeneracional y la solidaridad del sistema de reparto, una de sus ventajas es que las pensiones pueden llegar a ser significativamente más altas. En América Latina, la experiencia con este sistema es aún muy reciente para establecer si funciona adecuadamente.

El principal desafío para un sistema mixto es asegurar la viabilidad del sistema público de pensiones, como principal opción para la mayor parte de la población, y mantener al mismo tiempo el sistema privado como una alternativa para los sectores de mayores ingresos. Además de fortalecer los sistemas existentes, con miras a los próximos cambios poblacionales, urge también encontrar maneras de facilitar el ingreso al sistema de pensiones de la gran cantidad de trabajadores independientes, pequeños y microempresarios, entre otros, otorgándoles la posibilidad de escoger entre el sistema público y el privado. Estas medidas tendrán a largo plazo un gran impacto en el bienestar de la población y, además, permitirán elevar el nivel de ahorro interno del país.

Fuente: Carlos Montoro, "Una adaptación del modelo de generaciones traslapadas", *Revista de Estudios Económicos*, Lima, Banco Central de Reserva del Perú, julio 1999.

ma confuso y desordenado, en el cual las limitaciones del sector público se estarían reemplazando por otras propias del sector privado con fines de lucro.

La articulación de un nuevo conjunto de relaciones entre el Estado, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil tiene por objeto superar las limitaciones de la acción estatal, la exclusión de los más pobres y la segmentación en la provisión de servicios asociada con la intervención del sector privado con fines de lucro.

Aun cuando en los últimos años se han registrado algunos avances importantes en lo que respecta al acceso a servicios de calidad (sobre todo a través de programas públicos nacionales, como el de Salud Básica Para Todos, y de nuevos seguros de salud para importantes sectores de la población), los indicadores sociales y la opinión de la ciudadanía señalan que queda mucho por hacer. Los recursos públicos seguirán siendo escasos, por lo que se debe afinar las es-

trategias actuales y aprovechar mejor, mediante una adecuada coordinación, los recursos de las instituciones dedicadas a la salud, educación y temas afines, tanto a nivel central como regional y local.

### Educación

La educación es el principal determinante de la calidad de vida y de las oportunidades de desarrollo de las personas. Los peruanos tienen plena conciencia de que ella condiciona tanto las posibilidades de ingresar al mercado laboral como la calidad del empleo y los niveles de ingresos (gráfico 4.5). La educación también influye en otros aspectos, como la salud, la nutrición y la participación en actividades políticas y culturales.

En el Perú, la educación aún dista mucho de ser adecuada para asegurar la igualdad de oportunidades, el aumento de la productividad y la adopción

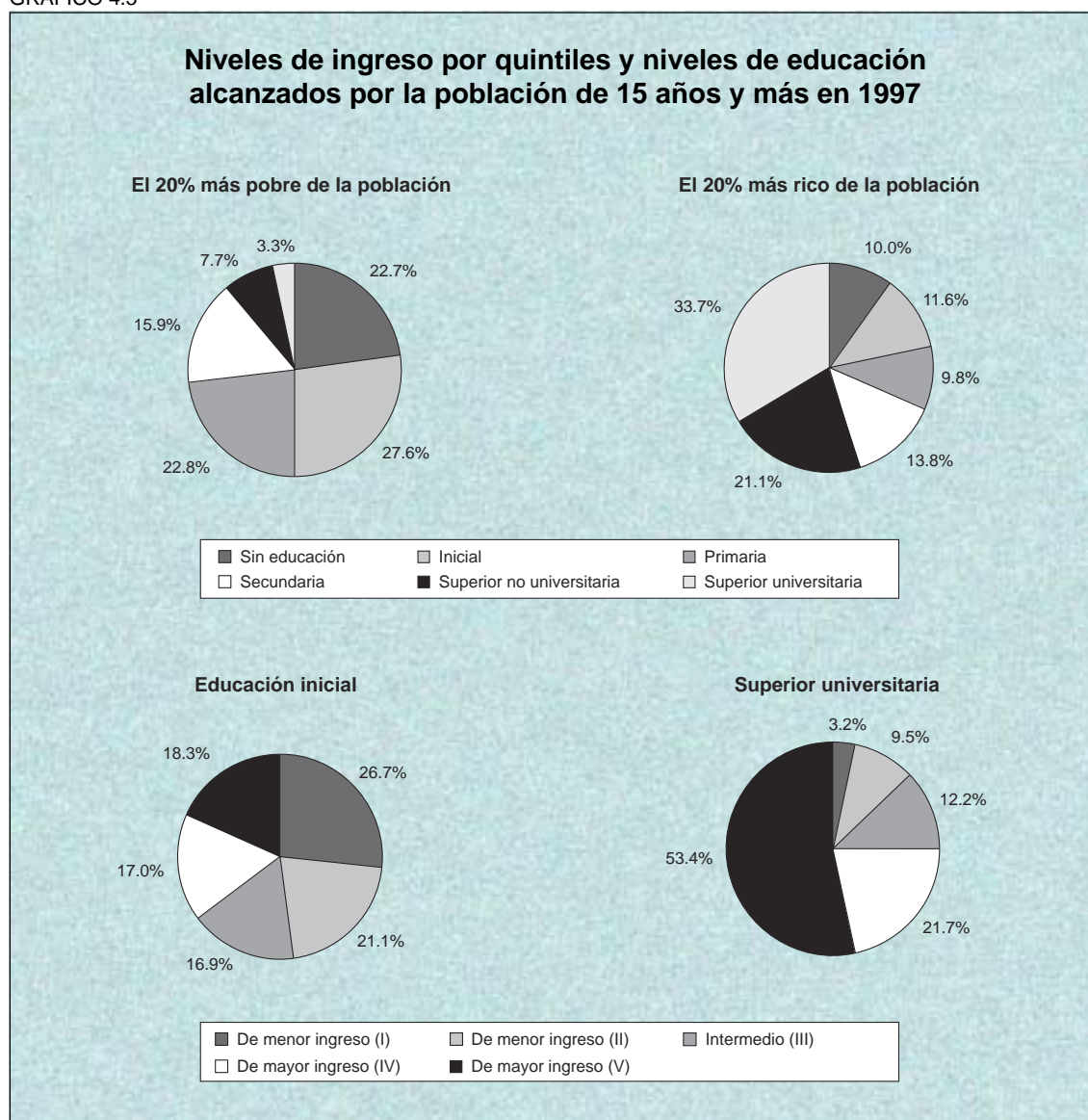
de valores democráticos. Su contenido no responde a las necesidades locales ni regionales ni se basa en consensos logrados a través del diálogo entre expertos y ciudadanos. A pesar de esto, el nivel educativo ha mejorado mucho en los últimos decenios. Esta mejoría se debe principalmente a la ampliación de la matrícula a un ritmo bastante más acelerado que el del crecimiento de la población, incluso durante el difícil decenio del ochenta. Como resultado de esta medida, el acceso a los niveles básicos y superior de la educación se incrementó.

El acceso a la educación primaria –que provee principalmente el sector público– es casi total en la actualidad, por lo que la gran mayoría de la población tiene algún grado de educación, condiciones que no existían hace sólo unos decenios. Gracias a esto, la población está alcanzando un nivel educativo más alto: en 1993, cerca del 55% de la población económicamente activa tenía al menos formación se-

cundaria, mientras que en 1981 la cifra era de alrededor del 40%. Asimismo, una proporción significativa de personas se encuentra en el nivel de educación superior, en un porcentaje incluso superior al de muchos países latinoamericanos, aunque la calidad de los estudios pueda ser dudosa.

No obstante la expansión cuantitativa del sistema educativo, no ha habido avances significativos en la equidad, eficiencia, calidad y pertinencia del sistema. La mayoría de los peruanos –y casi la totalidad de los pobres– sólo puede acceder a una educación pública de baja calidad. El sistema educativo es centralista, ineficiente, poco transparente en el uso de recursos e insensible a las necesidades locales. El contenido de la educación se ajusta a un programa oficial, diseñado por el sector público, que presta escasa atención a las necesidades y aspiraciones del sector empresarial, de las organizaciones de la sociedad civil y del mundo académico.

GRÁFICO 4.5



Fuente: Perú: Medición de niveles de vida y pobreza, Lima, INEI, 1997.

La persistencia de elevadas tasas de deserción, repetición y atraso en primaria y secundaria es un síntoma de las deficiencias del sistema educativo peruano. Existen también serios problemas con respecto a la docencia, la capacidad de gestión del sector público, las desigualdades de acceso y calidad (sobre todo urbano-rurales) y los materiales educativos.

Más aún, el ingreso tardío a la escuela, el alto porcentaje de adolescentes sin educación secundaria y las elevadas tasas de repetición y deserción escolar son tres de los principales problemas educativos que reflejan, por un lado, la baja calidad y la falta de equidad del servicio educativo y, por otro, la situación de pobreza que afecta directa e indirectamente a los niños y jóvenes, particularmente a aquellos que habitan en zonas rurales.

En lo que respecta a la calidad de la educación, el Perú ocupa los últimos lugares en América Latina. Esto significa, por un lado, que los peruanos están poco capacitados para competir en una economía global y, por otro, que muchos no están en condiciones de participar activamente en la vida política, económica, social y cultural del país.

Aun en las áreas donde se han registrado avances significativos, existen serios problemas. En 1997 casi 1.4 millones de peruanos (8.9% de la población) eran analfabetos con grandes diferencias entre los hombres (4.4%) y las mujeres (13.2%), así como entre las zonas rurales y las urbanas. En el caso extremo del departamento de Apurímac, más de la mitad de las mujeres mayores de 15 años eran analfabetas. Como se aprecia en el cuadro 4.3, en 1997 un 8.7% de la población no tenía nivel alguno de educación, mientras que casi un tercio sólo había alcanzado el nivel de educación primaria.

Los niños pobres no tienen el mismo acceso a la educación preescolar que aquellos que pertenecen a familias con ingresos más altos. Igual diferencia se observa con los jóvenes y la educación secundaria. En comparación con la educación privada, la pública tiene serias limitaciones, lo que constituye una importante fuente de desigualdad social. Por ejemplo, el número de alumnos por docente en el sector estatal supera al del privado aproximadamente en un 50% en primaria y secundaria, y en más del 80% en el nivel inicial. Más aún, a pesar de la escasez de recursos públicos y de las grandes necesidades de los pobres, el gasto público en educación (alrededor del 3.1% del PBI) privilegia a la educación superior y no a los niveles básicos. Los recursos públicos deberían dirigirse más bien a los niveles básicos, para luego extenderse progresivamente hacia los niveles más altos.

CUADRO 4.2		
Alumnos y docentes en el sistema educativo		
Número de alumnos por nivel y modalidad (1998)	Total del sistema educativo	Sistema estatal
<b>Total matriculados (miles)</b>	<b>8,543.2</b>	<b>7,092.2</b>
<b>Escolarizado</b>	<b>8,099.3</b>	<b>6,686.7</b>
Inicial	713.9	555.8
Primaria	4,241.9	3,736.5
Secundaria	2,178.7	1,853.0
Superior	718.4	408.4
Otras modalidades*	246.4	133.0
<b>No escolarizado</b>	<b>443.9</b>	<b>405.5</b>
<b>Docentes por nivel y modalidad (1997)</b>		
<b>Total (miles)</b>	<b>362.4</b>	<b>273.5</b>
<b>Escolarizado</b>	<b>357.8</b>	<b>270.5</b>
Inicial	30.8	19.8
Primaria	156.3	128.9
Secundaria	112.8	89.2
Superior	45.4	25.9
Otras modalidades*	12.5	6.7
<b>No escolarizado</b>	<b>4.6</b>	<b>3.0</b>
*Incluye educación especial y educación ocupacional		

Fuente: INEI, Cuánto S.A.

Los grandes avances en la informática y en las telecomunicaciones han puesto en relieve el carácter estratégico de la educación para formar el capital humano que permite el desarrollo económico y social de un país. Pero el avance tecnológico no sólo plantea nuevos desafíos educativos: también representa una oportunidad para superar las desigualdades en la calidad y en el acceso a la educación. Por ejemplo, las telecomunicaciones e Internet facilitan enormemente la capacitación a distancia de los profesores, pues permiten que aquellos que viven en las áreas más apartadas tengan acceso a tutores, materiales y capacitación.

CUADRO 4.3						
Niveles de educación alcanzados por la población adulta (1940-1997)						
AÑOS	1940	1961*	1972*	1981	1993	1997
Sin educación	57.6	37.6	26.3	15.7	12.3	8.7
Primaria	36.8	46.3	47.7	42.7	31.8	29.9
Secundaria	4.7	11.2	20.4	31.4	35.5	40.1
Superior	0.9	2.3	4.4	10.2	20.4	20.1
* Error muestral o porcentaje no especificado en 1961: 2.6% y en 1972: 11.2%.						

Fuente: INEI.

Considerando las limitaciones presupuestales del sector público, los problemas institucionales y la magnitud de la enseñanza estatal, el sistema educativo deberá cambiarse gradualmente. Elevar el nivel de la instrucción y la escolaridad requiere de una serie de reformas que tomarán varios años, algunas de las cuales ya se han iniciado (recuadro 4.5). Es preciso definir políticas para reestructurar las instituciones pedagógicas, formar maestros que se ocupen del nivel inicial y capacitar a los de primaria y secundaria en modelos de aprendizaje individual y en grupo, particularmente en las áreas más apartadas y pobres del país. Paralela y gradualmente, se debe otorgar más responsabilidades a los maestros y a las escuelas, y reconocer la calidad de la docencia con un trato salarial más adecuado. Además, es necesario aumentar el tiempo de aprendizaje de los estudiantes, ampliando la jornada y el año escolar.

#### RECUADRO 4.5

### Tendencias actuales en la educación pública

Si bien los principales logros obtenidos recientemente en la política social se relacionan con aumentos en el gasto social más que con mejoras cualitativas, durante el decenio de los noventa el gobierno ha puesto en marcha algunos programas para mejorar la calidad de la educación y ha iniciado una serie de reformas. Aunque su impacto no ha sido significativo aún, estas iniciativas constituyen un importante punto de referencia para introducir mejoras en el corto y mediano plazo.

El programa gubernamental que apunta directamente a resolver las deficiencias en los niveles básicos de la educación es el Programa de Mejora de la Calidad de la Educación Peruana (MECEP), que funciona desde 1995. El MECEP pone énfasis en la educación primaria y luego en la secundaria e inicial. Tiene como principales objetivos mejorar la calidad del aprendizaje y de la enseñanza, implementar un sistema de evaluación del alumno y modernizar la infraestructura y la administración del sector y de los centros educativos. Como parte de esta iniciativa surgió también el Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD), que consiste en una estrategia de capacitación en la que participan universidades públicas, institutos superiores pedagógicos y organizaciones no gubernamentales.

Por otro lado, desde 1997 se encuentra en proceso una reforma general de la educación. Algunos de sus objetivos son la educación inicial para todos los niños de cinco años, la reforma del currículum de primaria, la reducción de la educación secundaria a cuatro años y la creación de un bachillerato de dos años como nivel intermedio entre la secundaria y los estudios universitarios o técnicos. Se propone cumplir con estas metas entre el 2000 y 2007. Asimismo, se viene llevando a cabo un programa para promover la inversión privada en el sector educativo. Una consecuencia importante de estas reformas será que al adoptarse el bachillerato y la educación inicial como parte de la educación básica, los años de estudio obligatorios y gratuitos a cargo del Estado pasarán a ser de once a trece.

La mejora de la calidad de la educación dependerá de las reformas financieras y administrativas del sistema educativo. Los lineamientos generales de una reforma educativa deben reflejar la importancia que tiene una educación buena y asequible a todos en la solución de los problemas políticos, económicos y sociales del país. Por razones de integración, equidad y justicia social, así como para enfrentar los desafíos de la sociedad del conocimiento y de una economía competitiva global (capítulo 2), es imperativo adoptar medidas que mejoren la calidad de la educación e igualen el acceso a este servicio.

A la vez que se adopta una visión integrada del papel de la educación en las distintas líneas del desarrollo humano y de la sociedad, es necesario perfeccionar la administración del sistema educativo, volverlo eficiente y equitativo, alentando la inversión pública y privada en este sector. Esto apunta a la necesidad de promover desde el sector público, y con la participación de expertos y ciudadanos, un *consenso nacional para reformar el sistema educativo*. Este consenso debe considerar la estructura misma del sistema educativo, la formación de maestros, los métodos y el contenido de la enseñanza, el papel de la ciencia y la tecnología en la educación, la descentralización y diferenciación de la enseñanza pública, la importancia de la educación superior para el desarrollo y la necesidad de atender prioritariamente a la infancia.

### **Formación y capacitación de maestros**

Mejorar la calidad de la educación requiere, en primera instancia, de cambios sustantivos en la formación, la capacitación pedagógica y las remuneraciones de los docentes. En el Perú, predominan en los niveles básicos de la educación los maestros jóvenes e inexpertos, muy mal remunerados y con serias deficiencias en su formación profesional. Más del 40% de los docentes carece de título pedagógico y la mayoría no tiene especialización. En el área rural, donde las necesidades y las dificultades para enseñar son mayores, la mayoría de los docentes se encuentra en esta condición, por lo que muchos tendrán dificultades para adquirir los conocimientos y habilidades necesarios para asumir los desafíos educativos que presenta el orden global fracturado.

La labor de los maestros debe reenumerarse de acuerdo a la gran importancia que reviste la educación para el desarrollo del país y según el desempeño individual de cada uno de ellos. Los maestros deben ser reconocidos por su vocación y por el impacto que tienen sobre sus alumnos, y no sólo por los años de servicio. El marcado centralismo en el sector educación impide que los profesores y los



directores de escuelas públicas puedan adoptar medidas innovadoras o adaptar los programas educativos a los intereses de su comunidad. Asimismo, a pesar de que se han puesto en marcha algunos programas experimentales que buscan vincular a las escuelas con sus localidades, no existe un grado suficiente de control social de los maestros y las escuelas por parte de la comunidad.

Como primera medida, es necesario llevar a cabo programas de formación pedagógica, capacitación y actualización entre los docentes de primaria y secundaria. Esta tarea no debe entenderse sólo como una medida de emergencia, sino como un proceso continuo para asegurar un nivel educativo de calidad. Para realizar estos programas (que deberían hacerse en un plazo de cuatro años), se podría recurrir a las universidades públicas que tengan facultades de pedagogía y convocar además a instituciones educativas privadas.

Adicionalmente, se requiere cambiar el marco legal e institucional para promover la docencia como una carrera pública reconocida y bien remunerada (capítulo 7). En la actualidad la mayoría de los maestros trabaja en calidad de personal contratado y ejerce la docencia sólo por no haber encontrado otro empleo en tiempo de crisis económica. Es preciso cambiar esta situación, reclutando, capacitando y reteniendo personas con verdadera vocación educativa.

### ***Mejores métodos y contenido de la enseñanza***

Considerando la diversidad cultural y socioeconómica que caracteriza a la sociedad peruana, mejorar el aprendizaje en las escuelas requiere revisar permanentemente las prácticas pedagógicas y utilizar materiales actualizados y diferenciados según las características de cada zona. La educación debe incluir temas fundamentales como el método científico, los valores éticos y las prácticas democráticas.

Asimismo, en vez de concentrar esfuerzos en transmitir conocimientos que pueden tornarse obsoletos, la educación debe promover la innovación, la adecuación al cambio y la formación de criterios que permitan a los jóvenes enfrentar exitosamente el futuro. Los maestros deben buscar que sus alumnos “aprendan a aprender” y a considerar a la educación como un proceso permanente y continuo, que debe extenderse a lo largo de toda la vida.

Por estas razones, la educación primaria y secundaria debe ser amplia y general, buscar la formación integral del alumno y no sólo la capacita-

ción laboral. Pese a esto, en todos los niveles educativos es necesario enfatizar el vínculo que existe entre el aprendizaje y la práctica.

### ***Educación, ciencia y tecnología***

Al iniciarse el siglo 21, los conceptos básicos y los avances científicos y tecnológicos deben facilitar la enseñanza y, particularmente, la capacitación de los docentes. La educación primaria y secundaria debe proporcionar una sólida base de conocimientos científicos y tecnológicos, utilizar las tecnologías de la información y cubrir materias como las matemáticas, la biología y las ciencias físicas, buscando vincular su enseñanza con las actividades productivas y sociales del entorno local.

La difícil geografía del Perú pone en relieve la importancia de las tecnologías de la información para superar las desigualdades regionales en términos de calidad educativa y acceso a la educación. En este sentido, las telecomunicaciones y las redes de información pueden poner al alcance de todos una educación de calidad, lo que permite la interacción con maestros y programas de primer nivel, aun en los lugares más remotos (capítulo 6). El gran potencial de la educación a distancia se hace cada vez más evidente, no sólo a través de la televisión y de la radio sino también de los medios interactivos, como el correo electrónico, los CD-ROM y las teleconferencias. Hacia fines del segundo decenio del siglo 21 todas las escuelas secundarias y la gran mayoría de las primarias deberán estar conectadas a Internet y contar con los suficientes recursos para que los alumnos puedan acceder a los programas de teleeducación.

### ***Descentralización y diferenciación en la educación pública***

Durante el decenio de los noventa, el excesivo centralismo y la poca disposición al diálogo de las autoridades gubernamentales han sido uno de los principales obstáculos para que el sistema educativo responda al desafío de equidad y se adecúe a las demandas locales y de la globalización. Las principales instituciones que lo administran son el Ministerio de Educación, responsable de formular políticas sectoriales y cabeza de una estructura vertical y centralista, y el Ministerio de la Presidencia, que ha ido adquiriendo mayor importancia en éste y otros campos de la política social.

Pese a la diversidad cultural y geográfica del Perú, y a las distintas aspiraciones y expectativas locales, se aplica en todos los colegios públicos y en la mayoría de los privados un conjunto de normas

bastante rígidas y un plan de estudios estándar. Si bien el gobierno central tiene la responsabilidad de definir un contenido mínimo común y las normas administrativas para todo el sistema, es importante reconocer el derecho de los padres a participar en la educación de sus hijos, y la necesidad de adaptar el contenido, los métodos y el calendario educativo a las condiciones específicas de cada localidad.

Por otra parte, los directores de colegio son los principales responsables del desempeño de sus escuelas. Sin embargo, en los colegios públicos tienen un margen de autonomía y de decisión muy limitado: no pueden contratar ni despedir personal, cambiar procedimientos, modificar el calendario de trabajo, alterar la infraestructura física de sus planteles, generar recursos propios o tomar decisiones de carácter financiero sin antes consultar a los niveles superiores. El excesivo peso de las normas impuestas a los colegios desde el Ministerio de Educación les impide funcionar adecuadamente. Muchas de estas trabas afectan también a los colegios privados, particularmente en lo referente al plan de estudios, el calendario de trabajo y los procedimientos de evaluación.

Así como se confía en la capacidad de diagnóstico y prescripción de los médicos, es preciso confiar en el criterio de los profesionales de la educación en lo referente al manejo administrativo de los planteles, las necesidades educativas de los alumnos y la mejor manera de organizar la enseñanza. Por las restricciones que se les impone, los docentes parecen más obreros no calificados que profesionales.

Delegar autoridad a los directores de colegio requiere de una clara vocación descentralista por parte del gobierno, así como de un reconocimiento explícito de la diversidad de condiciones que enfrentan los colegios en las distintas partes del territorio nacional. Se debe reconocer y respetar las diferencias, apreciar y utilizar las capacidades locales de diagnóstico y de propuesta, responder a las necesidades específicas de cada localidad y poner en marcha un sistema local de control basado en la rendición de cuentas y en los resultados de la gestión educativa. Los directores de colegio deberían presentar planes de trabajo que serían evaluados por comisiones constituidas por padres de familia, profesionales de la localidad y autoridades municipales encargadas de velar por la calidad de la educación.

### ***Reforma de la estructura del sistema educativo***

Actualmente el sistema educativo se divide en cuatro niveles: tres niveles básicos que corresponden a la educación inicial, primaria y secundaria, y

un cuarto nivel de educación superior. El sector público predomina en todos los niveles escolarizados, tanto en lo referente al número de centros educativos como a alumnos matriculados y número de docentes. Este predominio es mayor en la educación primaria, y algo menos marcado en los niveles de secundaria e inicial. Se estima que el sector público provee aproximadamente el 85% de la educación en todos los niveles.

Una vez terminada la fase inicial de capacitación y actualización docente, se debe iniciar un proceso gradual de reformas –sin prisa pero sin pausa– que empiece por introducir mejoras en primaria y secundaria. Avanzando grado por grado, a razón de un grado por año, el proceso de reforma tomaría entre quince y veinte años, si se toman como referencia los trece años de educación obligatoria que propone Foro Educativo y se añade el tiempo necesario para lograr un consenso nacional sobre la reforma, diseñar en detalle un nuevo sistema y terminar la fase inicial de capacitación y actualización docente. Para orientar estos cambios es importante considerar las propuestas de Foro Educativo, basadas en un exhaustivo diagnóstico de los problemas educativos y en una apreciación de la futura evolución de la sociedad del conocimiento (recuadro 4.6).

La propuesta de Foro Educativo para los niveles básicos de la educación refleja una visión estratégica de la política social en el Perú y de las exigencias del nuevo contexto mundial. Plantea metas a mediano y largo plazo para reformar profundamente la metodología, infraestructura, gestión y supervisión del sistema educativo peruano. Para que sea exitosa, esta propuesta requiere comprometer al conjunto de la sociedad en la formación de los ciudadanos. Cabe señalar que el esquema propuesto por Foro Educativo y los lineamientos presentados en esta sección no parecen ser compatibles con la reforma educativa iniciada por el gobierno a fines del decenio del noventa. Por ejemplo, el énfasis en el bachillerato (nivel intermedio entre la secundaria y la educación superior) y la consiguiente ampliación del número de años de educación obligatoria y gratuita parecen contradecir la necesidad de concentrar los escasos recursos en los aspectos más básicos de una educación de calidad, la cual está aún fuera del alcance de la mayoría de los peruanos.

Poner en práctica la estrategia propuesta por Foro Educativo requiere de cambios fundamentales en la orientación de la educación. Entre ellos es posible destacar la obligación del Estado de ofrecer a todos los ciudadanos una educación obligatoria de calidad por un período de 13 años (correspondiente a los niveles de primaria y secundaria); el aumento significativo de los recursos públicos asignados a la

RECUADRO 4.6

### La propuesta de Foro Educativo

La reforma del sistema educativo propuesta por Foro Educativo considera dos canales educativos: la *educación formal* y la *educación no formal*.

La educación no formal es aquella que se recibe fuera del sistema educativo, en forma regular e intermitente, y que tiene objetivos educacionales definidos: proviene de la familia, el vecindario, el trabajo, los centros recreativos, los medios de comunicación, entre otros. Es importante considerar este canal por el efecto positivo o negativo de sus mensajes, en términos valorativos, y por su potencial para complementar la educación impartida en la escuela. Esto adquiere especial importancia en las zonas rurales, donde la educación no formal integrada al sistema puede contribuir a conservar y transmitir los conocimientos, los valores culturales y las necesidades de las comunidades. Foro Educativo propone integrar la educación no formal al sistema formal para facilitar de esta manera un mayor acceso de las personas a la educación formal y al trabajo.

En cuanto a la educación formal, Foro Educativo plantea instaurar cuatro niveles de enseñanza: inicial, primaria, secundaria y superior; tomará en cuenta conceptos generales como educación básica, educación profesional y formación docente, y modalidades específicas como la educación de adultos y la educación especial. Los tres primeros niveles son considerados obligatorios.

La educación inicial comprende, en un primer aspecto, la *atención a niños desde los primeros meses de vida hasta los cinco años*, etapa en la cual el infante requiere de atención especial para su desarrollo personal y social. Se organizaría en cunas para menores de 3 años y jardines para niños de 3 a 5 años, tanto en programas escolarizados como no escolarizados, adaptándose a las posibilidades y condiciones locales y regionales. Un segundo aspecto se refiere a la *articulación del nivel inicial con el primario* a través de un ciclo inicial que abarque el último año del nivel inicial y los dos o tres primeros años del nivel primario, desarrollando aprendizajes de lecto-escritura, bases de cálculo, autoestima, identidad, motricidad, entre otros.

La educación primaria estaría destinada a niños de entre 6 y 12 años y se orientaría a la integración crítica y creativa del niño a la sociedad. Se ofrecería preferentemente en programas escolarizados e incluiría modalidades para adultos y adolescentes carentes de formación básica y para personas en situación de excepcionalidad física, mental o social. Se dividiría en dos ciclos de 3 años, el primero articulado con el nivel inicial y el segundo con el primer año de secundaria.

La educación secundaria constaría de 6 años divididos en dos ciclos (básico y medio). En secundaria se atendería a niños y adolescentes hasta que éstos cumplan la mayoría de edad y se integren al mercado laboral. Este nivel tendría como objetivo proporcionar al adolescente una formación polivalente y de iniciación tecnológica, empresarial y vocacional, y una consistente educación personal, social y ciudadana.

El *ciclo secundario básico* ampliaría los objetivos del nivel primario brindando formación general y aprendizajes básicos comunes, culminando el desarrollo integral de la persona en los planos intelectual, personal y afectivo, y preparándola para ingresar al mundo laboral. Al final del ciclo básico los adolescentes tendrán tres opciones: ingresar al ciclo secundario medio (recomendable para la mayoría de la población estudiantil); seguir una carrera técnica de nivel medio; o acceder a centros de calificación profesional extraordinaria (las últimas dos opciones se dan fuera del sistema escolar). Cabe resaltar que los dos ciclos del nivel secundario deberán incluir modalidades de educación para adolescentes, jóvenes y adultos y, también, educación especial.

El *ciclo secundario medio* sería requisito para acceder a la educación superior y debe ofrecer una sólida base humanista, científica y tecnológica orientada a estudios superiores de alto nivel y al mundo laboral calificado. Se plantea que en este ciclo el adolescente tenga acceso a una experiencia laboral concreta mediante módulos educativos en diferentes áreas del mercado de trabajo. Se recomiendan módulos de formación técnica para cada uno de los tres años del ciclo medio.

Fuente: *Educación para el desarrollo humano*, Lima, Foro Educativo, 1998.

educación; la renovación y revalorización de la docencia como profesión; y la descentralización pedagógica y administrativa.

### Atención integral a la infancia

Preparar a los niños para el aprendizaje es un asunto que requiere de la mayor atención al momento de formular políticas sociales en el corto plazo. Esto demanda integrar las iniciativas de salud, educación y nutrición y orientarlas hacia las necesidades de los niños durante los cinco primeros años de vida. Este

objetivo debe complementarse con programas que mejoren el desempeño de los padres como educadores y reforzando los servicios que prestan las guarderías públicas y privadas, ya que muchas madres trabajan para ayudar a mantener el hogar. En particular, es preciso que las familias de bajos ingresos tengan acceso a las guarderías para garantizar que sus hijos tengan una atención ininterrumpida hasta que ingresen a la escuela primaria.

En el caso de los niños pobres, las deficiencias educativas están estrechamente relacionadas, no sólo con problemas de nutrición, sino también con la fal-

ta de estimulación, de apoyo emocional y de recreación en los primeros tres años de vida. El niño debe ser el centro de un enfoque que integre una serie de programas gubernamentales dispersos y de esfuerzos aislados en diversos campos (recuadro 4.7).

### ***Educación superior y la formación para el desarrollo***

A medida que el acceso a los niveles básicos de la educación se ha ampliado, se ha expandido también la educación superior. Al menos nueve de cada diez alumnos que culminan la secundaria postulan a instituciones de educación superior, y la gran mayoría de ellos opta por ingresar a una universidad antes que a un instituto técnico. Entre principios de los años setenta y mediados de los noventa se duplicó el número de universidades en el Perú, se cuadruplicó

el número de postulantes y se triplicó el de quienes ingresaron a la universidad.

Como consecuencia de esto, la competencia por ingresar a la universidad es ahora mayor, sobre todo en el caso de las universidades públicas. Aparentemente, la eficiencia promedio del sistema ha mejorado: mientras que en los setenta sólo se graduaba el 34% de estudiantes, el 71% lo hace en la actualidad. También ha aumentado, aunque más lentamente, el porcentaje de egresados que logra titularse. Sin embargo, aún se observa una desigualdad de oportunidades entre las personas de altos y bajos ingresos. Los jóvenes de menos ingresos generalmente no tienen acceso a las universidades privadas, cuyos costos están fuera de su alcance. Por otro lado, se ha vuelto más difícil ingresar a las universidades estatales. Si bien algunas universidades privadas no tienen un buen nivel académico, en la educación superior —como sucede en los niveles básicos— los servicios que ofrecen las instituciones privadas son, generalmente, superiores en calidad a los que brindan las entidades públicas.

El sistema universitario y de institutos superiores debe ser pluralista y ofrecer una amplia y diversa gama de oportunidades en la que participen entidades públicas, privadas y asociaciones civiles sin fines de lucro. Sin embargo, las universidades e institutos estatales tienen la responsabilidad especial de garantizar la igualdad de acceso a una educación de calidad. Los programas deben vincularse a una estrategia de desarrollo, buscando responder a la demanda de profesionales y técnicos, incentivando la investigación científica y la creación tecnológica y preparando ciudadanos conscientes de sus deberes y derechos y de su responsabilidad social frente a la gran mayoría que no ha tenido las mismas oportunidades. La universidad, tanto estatal como privada, debe constituirse en un espacio público y en un punto de encuentro para que los jóvenes de diversa procedencia se reconozcan mutuamente, intercambien puntos de vista y experiencias y contribuyan a forjar la identidad pluralista e integrada que debe caracterizar al Perú (capítulo 8).

Para que la educación pública superior pueda cumplir con estos objetivos es preciso utilizar eficientemente los escasos recursos de que dispone, que en su mayoría provienen del Tesoro Público. Entre otras medidas, esto implica promover una sana y leal competencia entre las universidades por captar alumnos y recursos, para lo cual debe exigirse un alto nivel de transparencia en su gestión y desempeño. Para ayudar a los estudiantes a elegir mejor entre los centros de estudios superiores, es necesario que éstos proporcionen información confiable acerca del costo de la enseñanza, las tasas de repitencia y aban-

#### RECUADRO 4.7

### **El potencial de los *wawa wasi***

El programa de los *wawa wasi* u hogares de niños (de 0 a 2 años) puede convertirse en un modelo de manejo integrado de políticas sociales. En los *wawa wasi* se escoge a una madre de un grupo de ocho o diez para que se encargue de la custodia y alimentación de los hijos de las demás. No obstante el gran apoyo que este programa presta a las madres que trabajan, no se lo está aprovechando para subsanar algunas de las deficiencias educativas que presentan muchos de los niños que participan en él. Por lo general, la madre que se hace cargo de los niños no tiene un nivel educativo más avanzado, ni comprende mejor la importancia de la estimulación temprana o de la nutrición para el desarrollo infantil, que las otras madres del grupo.

Los *wawa wasi* son una oportunidad para atender las distintas necesidades de servicios sociales de los niños en un solo lugar. Se puede aprovechar los recursos asignados en distintos sectores a los programas de fomento del empleo para que un personal joven y capacitado —por ejemplo, los estudiantes de los institutos pedagógicos— atienda a los niños. El Ministerio de la Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH) tiene un programa de fomento de empleo entre la mujer; el Ministerio de Trabajo tiene el programa PROJOVEN y el de Educación tiene a su cargo los institutos pedagógicos. Estos programas podrían complementarse con los recursos del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), de los municipios locales y de los comedores populares, entre otros, para lograr una atención más completa en los *wawa wasi* y fortalecer la labor de las instituciones que forman profesionales al destinar recursos a la capacitación y cubrir un nivel mínimo de remuneración a los practicantes. El niño crecería mucho más estimulado intelectual y socialmente.

Los *wawa wasi* podrían convertirse además en núcleos de capacitación y educación para los padres. Por otro lado, se puede involucrar también en ellos al sector salud, lo que permitiría transformarlos en centros donde aplicar vacunas y realizar despistajes de oído, vista y coordinación motora. Para esto se podría utilizar practicantes del sector salud.

Fuente: Adaptado de una entrevista de Agenda: PERÚ a León Trahtemberg.

RECUADRO 4.8

### Financiamiento para la educación superior

La creación de un fondo rotatorio de crédito para los estudiantes universitarios ayudaría a promover la equidad en el acceso a la educación superior. Este fondo otorgaría préstamos a los estudiantes que serían devueltos en plazos y cuotas, según su nivel de ingresos una vez incorporados al mercado laboral. El Estado daría el aporte inicial para crearlo y buscaría promover un mercado amplio para los préstamos educativos. En forma adicional, esto permitiría reorientar los recursos públicos hacia los niveles básicos de la educación, lo que reduciría gradualmente la proporción de recursos y subsidios destinados a la educación superior.

En términos de ingresos familiares los préstamos del fondo rotatorio estarían orientados hacia los quintiles II, III y IV, ya que los alumnos del quintil I (de más bajos ingresos) deberían recibir educación gratuita y los del quintil V (de más altos ingresos) pagarían totalmente sus estudios. Esto

llevaría a instituir una cultura de “estudie hoy, pague mañana”, tanto en las instituciones públicas como privadas.

Al cabo de unos años, el fondo rotatorio se financiaría enteramente con la contribución de aquellos que ya ingresaron al mercado laboral. El Estado sólo ayudaría al fondo hasta que éste pueda autofinanciarse (lo cual, según el modelo de la propuesta, demoraría unos 12 años).

La creación del fondo no implica, en modo alguno, que el Estado deje de lado su responsabilidad con la educación superior, en especial con la pública. Más bien, permitiría canalizar los escasos recursos públicos hacia las especialidades, instituciones y regiones de mayor prioridad para el desarrollo nacional. Además, el Estado deberá velar por que las instituciones de educación superior proporcionen la información necesaria para que el estudiante decida el tipo de educación y financiamiento que más le convenga.

Fuente: Carlos Parodi Trece, *Financiamiento universitario: Teoría y propuesta para la reforma en el Perú*, Documento de Trabajo N° 24, Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP), 1996.

donde, la relación entre postulantes e ingresantes, la calificación y experiencia del plantel de profesores, el apoyo financiero que podrían recibir los estudiantes, entre otros aspectos. Esta información estimularía la competencia para ofrecer una educación de mayor calidad a menor costo. Además, es necesario explorar la creación de un fondo de préstamos para los universitarios (recuadro 4.8).

En un contexto de escasos recursos financieros y de proliferación de centros de educación superior con desigual capacidad de enseñanza e investigación, sería conveniente promover la formación de consorcios de universidades e institutos superiores. Estos consorcios incluirían a entidades públicas y privadas que se ubicarían en diversas partes del territorio nacional. Esto permitiría aprovechar las fortalezas institucionales a través de la especialización y de programas comunes, lo que a su vez ayudaría a consolidar el liderazgo de los centros de estudios en determinados temas y regiones del país y redundaría en una mejor formación académica para los alumnos.

### Salud, nutrición y saneamiento

El acceso de todos a los servicios de salud (con énfasis en la prevención), saneamiento y nutrición es un requisito indispensable para contar con una población saludable, con una buena calidad de vida y capaz de contribuir a la vida nacional en todas sus dimensiones.

Entre 1960 y 1994 la esperanza de vida de los peruanos aumentó de 48 a 67 años, debido en gran medida a los avances en salud y nutrición y al acceso a servicios de saneamiento y agua potable. La incidencia de enfermedades respiratorias agudas e infecciosas intestinales se redujo significativamente y otros indicadores íntimamente relacionados con la salud, desnutrición y la cobertura de los servicios de saneamiento, también mostraron una evolución favorable.

Desde mediados del decenio de los noventa se emprendieron varias reformas relacionadas con el diseño y la ejecución de las políticas de salud. Algunas han tenido resultados bastante favorables (prioridad de la salud básica, salud materno-infantil); otras, en cambio, han sido fuertemente cuestionadas (reforma de la seguridad social).

Una iniciativa importante ha sido la puesta en marcha del Programa de Salud Básica Para Todos (PSBPT), cuyo objetivo es asegurar el acceso de toda la población a los servicios básicos de salud. Se calcula que entre 1995 y 1997 el porcentaje de peruanos que tuvo acceso a los servicios del PSBPT aumentó del 44% al 59%. Asimismo, los programas de vacunación cubren prácticamente a todos los niños y el Perú se encuentra por encima del promedio latinoamericano en este aspecto.

Se establecieron también seguros de salud para escolares y universitarios, aunque existen aún noto-

CUADRO 4.4

**Indicadores de disponibilidad de servicios de salud**

<b>Indicadores de servicios de salud (1996)</b> (Tasas por 10,000 habitantes)						
Disponibilidad de:	Perú	América Latina				
Médicos	10.3	14.9				
Odontólogos	0.5	5.0				
Enfermeras	6.7	7.4				
Camas	17.9	25.0				

<b>Indicadores de infraestructura (1996)</b> (Número de establecimientos)						
	Total	% del total	Hospitales	Centros	Puestos	Otros
Total	7,306	100.0	472	1,849	4,868	117
Sector público	6,475	88.6	237	1,373	4,848	17
Sector privado	831	11.4	235	476	20	100

Fuente: *Lineamientos de política de salud 1995-2000*, Lima, Ministerio de Salud, 1998; INEI, *op. cit.*, 1997; *Perú en números 1997*, Lima, Cuánto S.A., 1997, Página web de la Organización Panamericana de la Salud <http://www.paho.org>

rios vacíos en su cobertura. Por ejemplo, estos seguros no cubren a los niños que no asisten a la escuela a pesar de que ellos suelen ser los más pobres y, por lo tanto, los más vulnerables a las enfermedades. De manera similar, sólo alrededor del 22% de la población está afiliado al sistema de seguridad social, 1.5% tiene seguros privados de salud y 2% recibe servicios de salud de entidades vinculadas a las Fuerzas Armadas.

Las deficiencias en la cobertura de los servicios de salud demuestran que queda aún mucho por hacer. Sólo un 44% del total de la población tuvo acceso a estos servicios en la primera mitad del decenio de los noventa, mientras que más de la cuarta parte careció de agua potable y más del 40% no tuvo acceso a servicios de saneamiento. La incidencia de enfermedades transmisibles y los índices de mortalidad materna y de desnutrición crónica se ubican entre los más desfavorables en América Latina.

Los elevados índices de las principales enfermedades transmisibles –las enfermedades respiratorias agudas, las infecciones diarreicas, la malaria y la tuberculosis– están estrechamente relacionados con deficiencias en los aspectos sanitarios. En particular, las enfermedades asociadas con el agua o transmitidas por ella constituyen una de las principales causas de morbilidad y mortalidad. El Perú registra uno de los índices de diarrea más altos de América Latina. Más aún, diversos estudios señalan que existe una fuerte correlación negativa entre la mortalidad infantil y el acceso a los servicios de agua potable y de saneamiento.

**Seguridad alimentaria, nutrición y salud**

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) define la *seguridad alimentaria* de acuerdo con tres indicadores: (i) la capacidad de la población de adquirir alimentos; (ii) la disponibilidad de alimentos tanto en cantidad como en calidad; (iii) el uso de los alimentos en su máxima capacidad nutritiva. La seguridad alimentaria se relaciona íntimamente con la pobreza. Se calcula que un 50% de la población peruana está bajo riesgo alimentario. La deficiente alimentación de los niños de hogares en extrema pobreza repercute negativamente en su desarrollo físico, cognoscitivo, e incluso lingüístico y moral.

Un dato alarmante es que en 1993 cerca de la mitad de los alumnos de primer grado de primaria sufría desnutrición crónica. A fines del decenio de los noventa, casi la cuarta parte de los niños menores de 5 años sufría aún de este mal que afecta a más del 40% de los niños de hogares en extrema pobreza. El Perú se ubica por encima del promedio latinoamericano en términos de incidencia de la desnutrición infantil y por debajo del promedio en el consumo de calorías. Según las Naciones Unidas, la oferta calórica diaria per cápita en el Perú (un país de desarrollo humano medio) era de 1,883 en 1992, cifra incluso menor al promedio registrado en los países de desarrollo humano bajo, cuya oferta alcanzaba 2,262 calorías ese mismo año.

Las serias limitaciones de la seguridad alimentaria en el Perú están también relacionadas con la elevada y creciente importación de alimentos y con una escasa valoración de los productos autóctonos de alto valor nutritivo, al punto que la situación alimentaria de quienes viven en zonas rurales que producen alimentos es también muy precaria.

No sorprende entonces que millones de peruanos dependan actualmente de algún tipo de asistencia alimentaria para su supervivencia, a cargo de instituciones gubernamentales, como el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) y el Programa de Alimentación y Nutrición de Familias en Alto Riesgo Nutricional (PANFAR); de organizaciones no gubernamentales, como CARITAS y OFASA de organizaciones de base, como los comedores populares, y de instituciones de cooperación internacional, como USAID y CIDA.

Sin embargo, estas iniciativas no se coordinan adecuadamente, por lo que se duplican esfuerzos, no se llega a atender a quienes más lo necesitan y se incurre en costos innecesarios. Más preocupante es el hecho de que estos programas fomenten una cultura de dependencia y asistencialismo que genera en muchos casos sentimientos de humillación. Este hecho

es particularmente grave cuando se lo combina con el clientelismo de algunas agencias gubernamentales que exigen la adhesión política a cambio de ayuda.

El acceso a una canasta básica de alimentos debe considerarse un derecho de todos, independientemente del nivel de ingreso, de la situación social o de la procedencia geográfica. Para que así sea, se necesita cambiar radicalmente la actitud y la forma de operar de algunas agencias gubernamentales responsables de proveer ayuda alimentaria. Estas iniciativas deben basarse en el respeto a las personas que se encuentran en una situación extremadamente vulnerable.

Más allá de la compensación social, solidaridad y aun caridad, es preciso encontrar maneras sustentables de asegurar a todos los peruanos una adecuada alimentación, estimulando el esfuerzo personal. Apoyar a la agricultura y a aquellas actividades que generan ingresos puede contribuir a este fin, sobre todo en las zonas rurales. Sin embargo, también es necesario modificar los hábitos alimentarios, que actualmente se concentran más en los productos importados e ignoran los autóctonos cuyo valor nutritivo es frecuentemente superior.

### ***Hacia una política nacional de salud***

Es imperativo diseñar en el corto plazo una *política nacional de salud* que articule los servicios públicos, privados y las redes locales de salud. Esta política debe surgir de un amplio debate y sustentarse en un consenso nacional. Además, debe coordinarse estrechamente con los programas de nutrición, saneamiento y educación para brindar una atención integral, especialmente a los grupos más vulnerables.

Una primera tarea consiste en definir un paquete básico de salud compuesto por un conjunto de intervenciones y servicios accesibles a toda la población. Este paquete puede financiarse con recursos públicos y sus componentes podrían ser provistos por diversas instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y empresas privadas. Deberá variar según los riesgos sanitarios de cada zona geográfica y ser susceptible a cambios y mejoras.

A medida que se obtengan mayores recursos y se manejen de manera más integrada algunos temas afines como el saneamiento, la planificación familiar y la nutrición, será posible ampliar la gama de intervenciones y de servicios incluidos en el paquete básico. Actualmente, el gobierno se ha comprometido en brindar servicios de salud a todas las mujeres gestantes y niños, además de garantizar la provisión de sangre, la vacunación antirrábica y el acceso a sal yodada a toda la población.

Por otra parte, la asignación de recursos y la atención de enfermedades que requieren tratamientos caros deben fundamentarse en criterios de equidad y solidaridad. Es necesario evitar que los niveles de ingreso sean el único o el principal determinante para recibir una atención adecuada.

### ***Ampliación de la cobertura y papel del Estado en los servicios de salud***

Los indicadores nacionales de salud esconden diferencias regionales muy marcadas. Reducirlas debe ser uno de los objetivos centrales de las políticas públicas en materia de salud. Por ejemplo, las estadísticas de mortalidad infantil revelan profundas desigualdades entre Lima y el resto del país, así como entre las zonas rurales y urbanas. Mientras que entre 1987 y 1996 Lima y Callao tenían tasas de mortalidad infantil de menos de 30 por cada mil nacimientos vivos, algunos departamentos como Puno, Cusco y Huancavelica tenían tasas que superaban el 80 por mil. Este hecho se explica, entre otros motivos, por los altos niveles de pobreza y por la dificultad que se tiene de acceder a los servicios básicos de salud en las zonas rurales de la sierra y la selva.

En contraste con lo que ocurre con la educación básica, la cobertura nacional de los servicios de salud es aún muy deficiente. La ubicación de los centros de salud, las facilidades físicas para acceder a ellos y la disponibilidad de camas de hospital por habitante varía mucho en las distintas localidades del país. Por ejemplo, en 1996 el promedio nacional era de 10.3 médicos por cada 10,000 habitantes, pero mientras que en Moquegua era de 30.5, en Apurímac era de tan sólo 2.9.

Por otra parte, la gran mayoría de la población no cuenta en la actualidad con ningún tipo de seguro de salud. Sin embargo, durante el decenio de los noventa los establecimientos públicos de atención primaria empezaron a cobrar sumas modestas a sus usuarios, sin que se haya establecido aún un mecanismo confiable de exoneración de pagos para los más necesitados. En 1996 casi un tercio de los enfermos o accidentados no acudió a una consulta médica, probablemente por falta de recursos. Esta situación requiere revisarse urgentemente para asegurar el acceso de los más pobres a los servicios de salud.

Si bien el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil están participando cada vez más en la provisión de servicios de salud, el Estado –a través del Ministerio de Salud, de EsSalud y de otras instituciones públicas– seguirá teniendo la principal responsabilidad y la participación dominante en ella (recuadro 4.9). En 1996 el 45% de la población en-

ferma o accidentada se atendió en establecimientos públicos, 21% en establecimientos del seguro social, 2% en hospitales de las Fuerzas Armadas, mientras que sólo 15% lo hizo en clínicas o consultorios privados y 11% en farmacias. No obstante la predominancia de los servicios públicos de salud, el gasto público en este rubro –equivalente en 1996 a 2% del producto bruto interno– sigue por debajo del promedio para América Latina y el Caribe, que es cercano al 3%. Este gasto ha sido durante mucho tiempo un componente bastante pequeño del gasto público total; fue menos del 5% entre 1980 y 1994, aunque a partir de 1995 aumentó significativamente, pues llegó a ser 7.5% del gasto total.

La salud mental es otro aspecto que requiere mucho más atención que la recibida hasta la actualidad. Las precarias condiciones de vida de la mayoría de los peruanos, las dificultades que enfrentan las familias para subsistir y mantenerse unidas y el desafío de encontrar trabajo u otra manera de ganarse la vida generan presiones muy fuertes que afectan

la estabilidad emocional y mental. A esto se le añade la baja autoestima y la peculiar combinación de frustración, rebeldía y resignación que sienten muchas personas en situación de pobreza. Todo esto crea condiciones propicias para la aparición de trastornos psicológicos que deben ser reconocidos y tratados como tales.

Asimismo, es necesario ampliar el acceso a los servicios de planificación familiar, fundamentándolos en los derechos de las mujeres y las familias y privilegiando la educación y la diseminación de información. Entre otros aspectos, esto implica eliminar los incentivos monetarios y otras formas de presión para promover la esterilización. También será necesario diseñar –en coordinación con las instituciones educativas– programas de paternidad y maternidad responsable, que podrían incluir cursos obligatorios sobre estos temas en secundaria, debates en instituciones de educación superior y campañas a través de los medios masivos de comunicación.

#### RECUADRO 4.9

### La seguridad social y los servicios de salud

La reforma de los servicios de salud de la seguridad social debe ser motivo de un amplio debate nacional, ya que tiene un gran impacto sobre la calidad y el acceso a los servicios de salud de una parte significativa de la población. En el Perú se está realizando un proceso de privatización, en base a la Ley de Modernización de la Seguridad Social y la Ley General de Salud (ambas de 1997), que ha generado opiniones encontradas.

Durante varios años la deficiente gestión del Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS) motivó una discusión acerca de la conveniencia de privatizarlo. Se planteó que la participación privada en los servicios de salud podría aumentar la eficiencia del sistema, forzando al IPSS a funcionar mejor al tener que competir con otros proveedores. Sin embargo, las experiencias en otros países revelan que este tema es muy delicado y que la provisión privada no siempre es una alternativa mejor que la pública, sobre todo si se toman en cuenta criterios de solidaridad social.

Luego de que en 1997 se abrieran las puertas a las nuevas empresas prestadoras de salud (EPS) del sector privado, en 1999 el IPSS se convirtió en EsSalud. A diferencia del IPSS, EsSalud es parte del gobierno central y en la práctica sus recursos ya no son un fondo intangible de los aportantes. Según el gobierno, con EsSalud se ha comenzado a incorporar en la política de seguridad social las nociones de prevención y universalidad y se ha ampliado la gama de servi-

cios. EsSalud aseguraría tanto la ampliación de la cobertura de salud y del número de asegurados como un manejo más eficiente de los recursos, una atención integral para los afiliados regulares y contratos con otras entidades para la prestación de servicios. Además, EsSalud estaría desarrollando programas de extensión social y planes de salud a favor de la población no asegurada y de bajos recursos, y de la afectada por siniestros y catástrofes.

Sin embargo, instituciones como el Colegio Médico y la Academia Peruana de Salud consideran que el nuevo sistema generará mayores desigualdades en el acceso a la seguridad social y no cubrirá adecuadamente las necesidades de los más pobres. Las EPS compiten con EsSalud en la prestación de servicios, pero sólo en lo que concierne a enfermedades leves y tratamientos simples. Vale decir, no están obligadas a prestar los servicios más costosos que son responsabilidad de EsSalud. Si bien EsSalud recibirá mayores ingresos en términos absolutos, atenderá a más gente y recibirá menos aportaciones de los asegurados más pudientes que pasarán a las EPS. Con esto se estaría “descremando” a la seguridad social y condenando a las personas atendidas por EsSalud a servicios de menor calidad. Asimismo, ya que EsSalud brindará apoyo a los sectores de la población en situación económica más precaria, también es de esperar que tenga menos recursos para atender a los jubilados. Es decir, con el sistema actual se corre el peligro de desproteger a la gran mayoría de los asegurados.



## ***Hacia un sistema de salud pluralista, equitativo y eficiente***

Además de ampliar la cobertura de los servicios de salud, principalmente a través de la acción estatal, la política nacional de salud debe conducir en el mediano plazo hacia un sistema pluralista, equitativo y eficiente de provisión de servicios de salud para toda la población, lo que implica iniciar una serie de cambios para involucrar a un mayor número de actores en el sistema de salud y coordinar sus intervenciones. Algunos lineamientos que deberían formar parte de un consenso nacional en materia de salud son:

- *Buscar un balance más adecuado entre los esfuerzos dedicados a la curación y a la prevención*, que debe manifestarse en una progresiva reasignación de recursos financieros, humanos y físicos entre estos dos componentes de los servicios de salud.
- *Superar los grandes desequilibrios en la prestación de servicios* asociados con una concentración del gasto en las zonas urbanas, una inadecuada distribución de los profesionales de salud en las diferentes regiones del país y el deterioro de las postas médicas y hospitales en las áreas rurales. Entre otros aspectos, esto implica adoptar medidas –incentivos financieros, oportunidades de capacitación, promociones aceleradas, entre otras– para mantener personal profesional y administrativo calificado en el interior del país.
- *Ampliar la participación ciudadana en la toma de decisiones, la prestación de servicios y la fiscalización de las instituciones de salud en el ámbito local*, lo que hará más transparente la gestión de estas instituciones, incentivará el trabajo voluntario para complementar los recursos públicos, propiciará tener que rendir cuentas y hará posible utilizar más eficientemente los recursos.
- *Avanzar hacia un sistema pluralista de servicios de salud* que combine la acción directa del Estado –a través del Ministerio de Salud– con la de las organizaciones públicas autónomas, las Fuerzas Armadas, las redes locales de atención, las empresas privadas y las organizaciones sin fines de lucro. Este sistema debe coordinar y organizar el trabajo a nivel nacional, para garantizar en el mediano plazo el acceso de toda la población a los servicios de salud, independientemente de su nivel de ingreso. En particular, esto implica:
  - Reforzar los establecimientos administrados por el Ministerio de Salud para proveer atención gratuita o prácticamente gratuita a quie-

- nes no están en condiciones de pagar por ella.
- Ampliar gradualmente la cobertura de la seguridad social, mejorando su eficiencia y calidad para que pueda competir con el sector privado sin perder el carácter solidario de las contribuciones.
- Fomentar la participación de las empresas privadas en una variedad de servicios de salud, que incluya desde la atención básica hasta los tratamientos más costosos, mediante contratos con el Ministerio de Salud, las municipalidades o la seguridad social, siempre y cuando el costo de estos servicios sea menor que el de las instituciones públicas.
- Definir áreas específicas en las que puedan participar las entidades de salud de las Fuerzas Armadas, como la atención primaria en las zonas de frontera y en las regiones más apartadas del país.
- Apoyar la creación de empresas privadas que provean servicios de salud a los segmentos de la población capaces de cubrir su costo. Estas empresas no deben recibir apoyo alguno del Estado o de la seguridad social.
- Promover, con organizaciones de la sociedad civil, la creación de redes locales y regionales que presten servicios preventivos de salud y atención primaria, para lo cual será necesario perfeccionar y ampliar el esquema existente de comités locales de administración compartida de los servicios de salud (CLAS).

## ***Saneamiento y agua potable***

Las deficiencias en los servicios de saneamiento son también notorias e inciden directamente en el estado de la salud, sobre todo en lo que concierne a las enfermedades transmisibles. Según el censo nacional de 1993, en aquel año 40% de la población aún no tenía acceso a agua potable y un porcentaje similar no lo tenía a servicios higiénicos adecuados. En los últimos años se han registrado algunos avances importantes: sólo entre 1994 y 1996 la población con acceso a la red pública de agua potable aumentó en 5% y la que en ese mismo lapso accedió a la red pública de desagüe lo hizo en 11%. Aun así, queda mucho por hacer en este campo.

Una adecuada provisión de servicios de saneamiento y agua potable exige una coordinación muy estrecha entre las políticas públicas de salud y las de vivienda. La epidemia de cólera a principios del decenio del noventa demostró que deficiencias en la provisión de agua y desagüe nos hacen muy vulnerables a las enfermedades infecciosas que se transmiten a través del agua. Sin embargo, el éxito con que se enfrentó aquella epidemia –resultado de la movilización

ción social que provocó y del uso masivo de “bolsitas salvadoras” con sales rehidratadoras de muy bajo costo– parece haber generado un falso sentido de seguridad y desplazado la necesidad de realizar inversiones significativas para mejorar las redes de agua potable y desagüe en las zonas urbanas y rurales del país.

Considerando las limitaciones de los recursos públicos, durante los próximos años será necesario complementarlos recurriendo –mediante concesiones– a las instituciones financieras internacionales, los organismos bilaterales de cooperación y el sector privado, a fin de garantizar que todos los hogares puedan contar con agua potable y desagüe. Para lograrlo, será necesario explorar una amplia gama de opciones tecnológicas, particularmente para suministrar estos servicios en las zonas más apartadas del país.

## Vivienda

Las características de la vivienda –tipo de construcción, disponibilidad de servicios, número de personas que la habitan, entre otras– influyen de manera determinante en la calidad de vida de sus ocupantes. Tres de las cinco necesidades básicas consideradas en estudios recientes sobre la situación de los hogares peruanos se refieren a las características físicas de la vivienda o a su manera de ocupación: “viviendas con características físicas inadecuadas”, “viviendas con hacinamiento” y “viviendas sin desagüe”. Este hecho destaca la importancia de tener una política de vivienda orientada a promover que todas las familias accedan a una vivienda aceptable (véase la industria de la construcción en el capítulo 3).

Una gran parte de la población peruana habita en viviendas con características físicas inadecuadas y con servicios insuficientes y deficientes. Muchas viviendas, además, están hechas con materiales temporales (cuadro 4.5). Por otro lado, existen marcadas diferencias en la calidad de las viviendas rurales y urbanas y la gran mayoría no está adecuadamente titulada.

Se calcula que el déficit habitacional alcanza 1.3 millones de viviendas, de las cuales 445 mil unidades –más de un tercio del total– corresponden a Lima Metropolitana. Por otro lado, la demanda de viviendas crece en unas 100,000 unidades por año. Sin embargo, sólo se está construyendo entre 20,000 y 25,000 viviendas anuales, sobre todo para los segmentos medio-altos y altos de la población, con lo cual los sectores medios y bajos (que son los que tienen más necesidades insatisfechas) quedan sin opción para acceder a una vivienda con condiciones mínimas de calidad y habitabilidad.

El Perú no cuenta en la actualidad con una política de vivienda. No se ha logrado articular aún una estrategia integrada que considere el acceso a la vivienda como un derecho fundamental y que estimule la construcción destinada a todos los segmentos de la población. Durante muchos años el Estado canalizó recursos hacia los usuarios y las empresas constructoras mediante subsidios y créditos de fomento que generaron problemas fiscales y serias distorsiones en el mercado habitacional. Por ejemplo, las tasas de interés de los préstamos fueron durante mucho tiempo menores que la inflación (lo que llevó a tasas reales de interés negativas) y durante el período de la hiperinflación de fines del ochenta se “licuaron” las deudas con el Banco Central Hipotecario. En contraste, durante el decenio de los noventa la construcción de viviendas se enfocó como una actividad puramente económica que obedece fundamentalmente a las fuerzas del mercado. Si bien este enfoque se complementó con medidas que apo-

CUADRO 4.5

### Características y servicios de las viviendas (1997)

Material en pisos	Porcentaje
Cemento	38.2
Tierra	41.7
Losetas	6.3
Otros (parquet, vinílicos)	13.8
Material en paredes	
Ladrillo	43.6
Adobe	40.1
Madera	6.6
Otros (quincha, barro, estera)	9.7
Material en techo	
Concreto	29.7
Calamina	31.0
Estera	10.8
Tejas	16.4
Otros (paja, madera)	12.1
Abastecimiento de agua	
Dentro de la vivienda	69.0
Río, acequia, manantial	12.1
Pozo	5.7
Otros (en el edificio, camión cisterna, pilón)	13.2
Alumbrado eléctrico	
Tiene	69.6
No tiene	30.4
Servicio higiénico	
Red pública	60.0
Sin servicio	18.0
Pozo ciego	16.9
Otros (pozo séptico, acequia, canal)	5.1

Fuente: Perú en números 1999, previo al 2000, Cuánto S.A.; Compendio de estadísticas sociodemográficas 1997-1998, INEI.

yaban la autoconstrucción en los segmentos más pobres, en la práctica deja de lado a muchas familias de ingresos medios y bajos.

Durante los dos primeros decenios del siglo 21 la política de vivienda debe orientarse a eliminar el déficit acumulado de vivienda, lograr que la oferta habitacional cubra el incremento anual de la demanda en todos los sectores socioeconómicos y en todas las regiones, y satisfacer las necesidades básicas insatisfechas en este rubro. Para lograrlo, es necesario articular la acción del Estado con la del sector privado, las organizaciones comunitarias, las asociaciones de vivienda y las iniciativas personales. El Estado debe dejar de construir directamente conjuntos habitacionales y centrar su atención en el financiamiento de la demanda y en la promoción de la oferta. Al mismo tiempo, seguirá siendo necesario apoyar la autoconstrucción –la única opción para las familias de bajos ingresos– con materiales, crédito, asistencia técnica y simplificando los trámites.

Las agencias gubernamentales tienen a su disposición varios instrumentos de política que sirven para estos propósitos. Entre ellos están las medidas para fortalecer el marco legal y consolidar los derechos de propiedad sobre los terrenos y viviendas, el apoyo al financiamiento hipotecario y los subsidios directos para vivienda.

### ***Fortalecimiento del marco legal y derechos de propiedad***

El aumento masivo de ocupantes ilegales de terrenos públicos –y en muchos casos privados– ha llevado a construir viviendas precarias, sin criterio técnico, carentes de servicios básicos, en condiciones de insalubridad ambiental, con un alto grado de inseguridad en lo que respecta a la tenencia, con una acumulación y traslape de derechos por la tenencia de hecho y en constante peligro de desalojo. Por esto, es necesario adoptar medidas para sanear y regular los derechos de propiedad inmobiliaria. De establecerse en forma clara y sin ambigüedades estos derechos, se protegerá legalmente a los ocupantes y se les dará posibilidades de compra y venta, de acumular riqueza y poseer un activo que puedan servir de garantía para préstamos hipotecarios.

Desde mediados del decenio del noventa se ha puesto en marcha un programa de vivienda a través de la Comisión de Formalización de la Propiedad (COFOPRI) ubicada en el Ministerio de Transportes, Vivienda y Construcción. Pese al entusiasmo de algunos de sus funcionarios, esta comisión no funciona adecuadamente por la falta de coordinación con los municipios, la inexistencia de registros

catastrales y el sesgo marcadamente político que se le ha dado a sus actividades.

Por otra parte, los excesivos reglamentos encarecen el costo de la vivienda, no tanto por la severidad con que se aplican, sino porque inducen a la corrupción. Es preciso establecer normas sencillas y comprensibles para el uso de la tierra, el tamaño de los lotes, las restricciones de densidad y las características de la construcción. Los códigos de construcción de viviendas deben tener normas flexibles, de bajo costo administrativo y que se puedan cumplir con rapidez, lo que disminuiría los gastos. Como primer paso se debe hacer una auditoría de la reglamentación vigente para evaluar su pertinencia y su incidencia en el costo de la construcción. También es preciso reducir el costo de la edificación de viviendas mediante el fomento de la competencia entre las diferentes empresas constructoras, para lo cual será necesario formalizar un gran número de empresas informales.

De singular importancia es establecer, en un país proclive a los sismos y otros desastres naturales, un conjunto de requerimientos mínimos en cuanto a la ubicación, el diseño y la calidad de la construcción. Para esto es necesario divulgar información sobre las condiciones que debe reunir una vivienda antisísmica, la inconveniencia de construir casas en lugares periódicamente afectados por deslizamientos e inundaciones y la necesidad de tomar medidas de seguridad en lo que respecta a las instalaciones eléctricas, entre otros asuntos vinculados con la prevención de desastres.

### ***Financiamiento y crédito hipotecario***

Es indispensable desarrollar un sistema de financiamiento para la construcción y adquisición de viviendas que otorgue –en función de los niveles de ingreso y de la capacidad de pago de los usuarios– préstamos en condiciones razonables y accesibles en cuanto a plazo, tasas de interés y garantías. El buen funcionamiento de este sistema requiere de seguridad en la tenencia de la tierra, de la posibilidad de ejecutar las hipotecas y de medidas que fomenten el ingreso al mercado de nuevos programas y entidades de financiamiento hipotecario. En particular, es necesario crear un mercado secundario de hipotecas que aumente el flujo de recursos hacia este sector y reduzca el riesgo mediante la titularización de préstamos hipotecarios. Si bien este mercado debe funcionar con recursos del sector privado, al comienzo podría contar con garantías por parte del Estado.

No obstante algunas recientes iniciativas gubernamentales, como el programa Mivivienda (recuadro 4.10), es muy improbable que en los próxi-

#### RECUADRO 4.10

##### Mivivienda

El programa Mivivienda es una iniciativa gubernamental que tiene como objetivo facilitar la adquisición de viviendas a un sector de la clase media que por su nivel de ingresos no puede acceder a los créditos hipotecarios. Se plantea llevarla a cabo mediante la creación de mecanismos de financiamiento privado, con la participación del sector público a través de un aval del Estado. Mivivienda tiene programado reunir alrededor de 1,600 millones de soles que llegarían a manos de los usuarios a través de la banca privada en diversas partes del país. Planea construir 50 mil viviendas en un lapso de cuatro años a precios que fluctuarán entre los 10,000 y 30,000 dólares. En el esquema de Mivivienda, el comprador aporta una cuota inicial del 10% del costo del inmueble, hasta un 30% proviene de los recursos de Mivivienda y el 60% restante de la institución bancaria.

Si bien programas como éste son valiosos ejemplos de cooperación entre el Estado y el sector privado, sólo benefician a un sector relativamente pequeño de la población con problemas de vivienda. Mientras que Mivivienda podría facilitar la construcción de unas 12,500 viviendas en su primer año, el déficit de vivienda aumenta anualmente en unas cien mil unidades.

Fuente: "Fondo Mivivienda construirá 12,500 casas", *El Peruano*, Lima, 26 de marzo, 1999.

mos años éstas puedan resolver el déficit de vivienda actual y el previsto para el futuro. Estas iniciativas deben complementarse con mecanismos de financiamiento hipotecario dirigidos a los sectores medio y medio-bajo que por sus ingresos se encuentran, por un lado, fuera del alcance de los programas subsidiados (tal como el Banco de Materiales) y, por otro, sin la capacidad de pago necesaria para acceder a los préstamos de la banca comercial. Por ejemplo, se podría utilizar los recursos acumulados en los fondos de Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) como garantía para los préstamos hipotecarios y establecer un sistema de arrendamiento con promesa de compra-venta.

##### ***Subsidios y servicios de infraestructura***

Para la gran proporción de peruanos que se encuentra en situación de pobreza es prácticamente imposible acceder a una vivienda aceptable basándose exclusivamente en su esfuerzo o utilizando canales de financiamiento hipotecario a través de la banca privada. En estos casos se justifica otorgar subsidios estatales para construir o adquirir viviendas. Estos subsidios deben estar consignados en el presupuesto público, administrarse en forma cuidadosa y transparente a través de una agencia autónoma (que debe operar con criterios claramente establecidos para calificar las solicitudes de pres-

tamo), en cuya supervisión participen representantes del Estado, del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil. Este sistema podría funcionar a través de varios mecanismos, como subsidios para reducir las tasas de interés y garantizar los préstamos a las familias de ingresos medios bajos, asignaciones para el pago de la cuota inicial de una vivienda básica y la habilitación y entrega de lotes con servicios básicos.

Además se tienen los préstamos de materiales para apoyar la autoconstrucción, que es la forma más común de edificar una vivienda en los sectores de bajos ingresos. El Banco de Materiales, puesto en marcha por el gobierno, viene cumpliendo esta función que podría ampliarse para transformarse en un programa masivo y accesible a toda la población. En forma adicional, es importante mejorar la infraestructura residencial en los tugurios y asentamientos informales, para lo cual será necesario coordinar la acción de las agencias y empresas responsables del suministro de infraestructura para la vivienda (camino, desagües, agua, alcantarillado y electricidad).

#### LUCHA CONTRA LA POBREZA

El segundo componente de la línea estratégica de integración, equidad y justicia social se refiere a la *lucha contra la pobreza*. La mitad de la población peruana se encuentra en situación de pobreza y ha permanecido en esta condición durante todo el decenio de los noventa (gráficos 4.1, 4.2, 4.3 y recuadro 4.11). Sin embargo, aun dentro de este enorme sector es posible identificar grupos que a lo largo de la historia han tenido mucho más dificultades que otros para acceder a un conjunto mínimo de bienes y servicios, participar activamente en la vida nacional y, en general, imaginar y realizar sus propios proyectos de vida. Por razones de elemental justicia social, los peruanos que han sido persistentemente marginados requieren del apoyo prioritario y solidario del resto de la sociedad para alcanzar condiciones de vida compatibles con la dignidad humana.

La manera más efectiva de ayudar a una persona a salir de la pobreza es ofreciéndole empleo productivo y estable, servicios sociales básicos de calidad y la oportunidad de expresar sus demandas a quienes tienen la responsabilidad de satisfacerlas. Sin embargo, es muy difícil lograr que estas condiciones se cumplan a través de políticas sociales dirigidas a toda la población, o aun a través de las orientadas hacia los afectados por la pobreza. Los más pobres entre los pobres requieren de medidas específicas y focalizadas, que deben mantenerse durante dos decenios como mínimo.

### La pobreza en el Perú: definiciones, características y evolución reciente

Si bien la lucha contra la pobreza es un aspecto central de cualquier política social, no hay una manera única de definir el fenómeno de la pobreza. El enfoque de las llamadas “líneas de pobreza” define como pobres a las personas que no pueden cubrir el costo de una canasta mínima de consumo, que incluye alimentos y otros bienes y servicios. Los pobres extremos son quienes no pueden acceder a una canasta básica que cubre sólo los requerimientos mínimos nutricionales. De acuerdo con esta definición, aproximadamente la mitad de los peruanos (más de doce millones de personas) son pobres y alrededor de uno de cada siete es pobre extremo.

Otro enfoque es el de las “necesidades básicas”, que comprende facetas adicionales de la pobreza, como las deficiencias en aspectos de educación, vivienda, saneamiento, ingresos y oportunidades de empleo. En 1997 el 46% de los hogares tenía al menos una necesidad básica insatisfecha. Este enfoque es frecuentemente usado para complementar el de las líneas de pobreza y subsanar algunas de sus deficiencias; el uso complementario de estos métodos se denomina *método integrado*.

Se puede también definir la pobreza de acuerdo con las concepciones más integrales de desarrollo que vienen siendo adoptadas en el ámbito mundial. En años recientes, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha utilizado el concepto de *pobreza humana*, entendida como una privación básica de opciones y oportunidades de desarrollo. El índice de desarrollo humano (IDH) puede ser considerado como un indicador de dicha pobreza y toma en consideración la esperanza de vida, la educación y los ingresos. El Perú es un país de IDH medio a nivel mundial, pero su IDH está entre los más bajos de América Latina, y una buena parte de la población sobrevive en condiciones comparables las de los países más pobres de África y Asia. Según un estudio de 1997, el 16.4% de la población total (más de tres millones y medio de personas) está en la categoría de IDH bajo.

En los últimos años se ha tomado conciencia de que la marcada *desigualdad en la distribución del ingreso*, una característica persistente de la sociedad peruana, es un factor que dificulta el desarrollo humano equitativo y la lucha contra la pobreza, y que refleja diversos factores de exclusión social y económica. Estudios recientes afirman que incluso en una situación donde se dan las condiciones para el crecimiento económico, es posible que la desigualdad del ingreso sea lo suficientemente alta como para que la pobreza siga aumentando. El índice de Gini, que mide la

desviación de la distribución del ingreso con respecto a una distribución perfectamente equitativa, arroja para el Perú un factor de 44.9, que es alto comparado con otros países en desarrollo, pero similar al de países vecinos como Ecuador y Bolivia. De otro lado, las diferencias entre los distintos quintiles del ingreso nacional son marcadas: el 20% de más bajos ingresos sólo recibe 4.9% del total, mientras que el 20% más alto recibe más de la mitad del ingreso. Sólo el 10% de más altos ingresos recibe cerca de un tercio de los ingresos totales.

Otra importante característica de la pobreza en el Perú es que tiene marcadas dimensiones geográficas y culturales. La gran mayoría de los pobres se encuentra en la sierra y en la selva, particularmente en las áreas rurales. En 1996 más de la mitad de la población de la sierra y de la selva se encontraba en situación de pobreza, comparada con menos del 40% para Lima Metropolitana. A su vez, el 65.3% de la población rural del país es pobre, comparado con un 41.9% en situación de pobreza en las áreas urbanas. Las diferencias entre las regiones son bastante marcadas en los niveles de extrema pobreza: más de la tercera parte de los habitantes de la sierra rural se encuentra en situación de extrema pobreza, mientras que en Lima Metropolitana esta cifra es menor al 5%. En forma similar, cifras de 1991 señalaron que el 62% de quienes hablan quechua y el 86% de quienes hablan aymara eran pobres, mientras que el 42% de quienes hablan castellano se encontraban en esta situación, lo que refleja la dimensión cultural de la pobreza.

De acuerdo con los métodos de las líneas de pobreza definidas por ingresos o consumo, la tendencia general durante el decenio del noventa ha sido de una disminución leve de la pobreza total (aunque el número absoluto de pobres casi no ha cambiado) y una caída más significativa del número de pobres extremos. Luego del programa de ajuste económico iniciado en 1990, que aumentó el número de personas pobres, entre 1991 y 1997 el porcentaje de peruanos en situación de pobreza habría disminuido del 57% al 51%, mientras que el afectado por la pobreza extrema lo habría hecho de 27% a 15%. Este descenso fue más pronunciado entre 1991 y 1994 que entre 1994 y 1997, a pesar de que en el segundo período el gobierno invirtió mayores recursos en la lucha contra la pobreza. Si se compara la actual situación de pobreza con la de mediados del decenio del ochenta (38% de pobres y 15% de pobres extremos en 1985-86), queda claro que aún no se ha avanzado con respecto a los niveles de vida registrados antes de que la crisis económica y social se agudizara a fines de los ochenta.

## Focalización de esfuerzos y eliminación de la pobreza endémica

Una de las principales lecciones en la lucha contra la pobreza en América Latina es la necesidad de adoptar políticas focalizadas hacia poblaciones-objetivo definidas, pues las políticas universales que plantean ofertas homogéneas no benefician a los más pobres y marginados.

Durante buena parte del decenio de los noventa se ha tratado de concentrar esfuerzos en la población identificada como pobre, a la que se le ha destinado de manera supuestamente temporal, recursos adicionales a los que se asignan a través de los programas sociales permanentes. Considerando que casi la mitad de la población peruana se encuentra en condición de pobreza (recuadro 4.11), es evidente que las políticas orientadas a una población de esa magnitud no son precisamente “focalizadas”. Por esta razón es importante establecer criterios para definir quiénes requieren de atención especial en la lucha contra la pobreza y qué medidas pueden ayudar a salir de esta situación en la que muchas personas ven comprometidas sus oportunidades de desarrollarse plenamente como seres humanos.

Para beneficiar verdaderamente a quienes requieren mayor ayuda, los esfuerzos focalizados de lucha contra la pobreza deberán dirigirse a aquella parte de la población que se ve más afectada por las diversas formas de exclusión (recuadro 4.1). Quienes más necesitan de ayuda son aquellos que se encuentran en condiciones de *pobreza endémica* (recuadro 4.12), porque sufren el efecto combinado de la exclusión económica, política y social. La pobreza endémica es común en las áreas rurales más deprimidas de la sierra y la selva y tiene una fuerte dimensión cultural que merece atención especial.

Los factores que explican la pobreza endémica son de diversa índole y guardan relación con los modelos de crecimiento económico, las relaciones de poder entre los diversos sectores de la sociedad y las políticas sociales, entre otros aspectos. Para eliminarla, se requiere acciones integradas en el campo económico, social, ambiental y de infraestructura, que deben diseñarse y ponerse en práctica en los ámbitos regional y local para responder a las prioridades establecidas por los propios beneficiarios. El desarrollo local es crucial para superar la pobreza endémica, entre otras razones debido a las serias limitaciones de los programas sociales que se mane-

### RECUADRO 4.12

#### Dimensiones de la exclusión, tipos de pobreza y generaciones futuras

Las dimensiones económica, social y política de la exclusión (recuadro 4.1) permiten vincularla a distintos tipos de pobreza en el Perú. La *pobreza endémica*, que afecta principalmente a los habitantes de las zonas rurales deprimidas, involucra las tres dimensiones de la exclusión: la económica, la social y la política. Para las personas que pertenecen a esta categoría, las oportunidades de empleo son muy reducidas, los servicios sociales inexistentes o de muy baja calidad y no cuentan con los canales para hacer efectiva su participación política como ciudadanos. Por lo general tampoco tienen un acceso fluido y continuo al transporte y a los medios de comunicación.

La *pobreza crónica* afecta principalmente a los habitantes de zonas urbanas marginales. Este tipo de pobreza se relaciona tanto con la exclusión económica –debido a los enormes obstáculos que enfrentan quienes la sufren para acceder al mercado de trabajo formal–, como con la exclusión social por la baja calidad de los escasos servicios sociales que reciben. Los pobres crónicos no se ven afectados por la exclusión política, pues tienen acceso a los medios de comunicación y a otros mecanismos para hacer oír su voz –organizaciones vecinales, sindicatos, grupos religiosos, or-

ganizaciones no gubernamentales y aun protestas callejeras. Por esto, son frecuentemente “cortejados” por las autoridades políticas, sobre todo en época de elecciones.

Por último, los *pobres coyunturales* –principalmente habitantes de zonas urbanas– sufren los efectos de la exclusión económica, pero no los de la exclusión social y política en la misma medida que los pobres endémicos y crónicos. Su pobreza es resultado de la crisis económica que limita las oportunidades de empleo y reduce significativamente los niveles de ingreso. Por esta razón, son los primeros en beneficiarse del crecimiento y la estabilidad económica.

Las tres dimensiones de la exclusión –económica, social y política– no agotan todos los fenómenos de exclusión que se observan en el Perú. También es preciso considerar la *exclusión de las generaciones futuras*, que abarca los aspectos examinados anteriormente, pero referidos a los jóvenes, a los niños y a quienes están por nacer. Se trata de evitar que la exclusión y la pobreza se vuelvan condiciones persistentes. Para evitarlo, es necesario enfrentar problemas como el deterioro ambiental, la violencia y la escasa capacidad de generar y utilizar conocimientos científicos y tecnológicos.

Fuente: Francisco Sagasti y Gonzalo Alcalde, “Política social y exclusión: una perspectiva estratégica de la lucha contra la pobreza”, *Revista de la Academia Diplomática del Perú*, Lima, abril-junio, 1997.

jan en forma centralizada. Sin embargo, pasar de un esquema como el que rige en la actualidad a otro que atienda las prioridades de quienes sufren pobreza endémica es un proceso que tomará tiempo.

Acabar con la pobreza endémica requiere un programa de largo plazo –de 20 años aproximadamente– que elimine las diversas formas de exclusión cuya combinación ha llevado a una situación crítica a un sexto de la población peruana. Además de las iniciativas económicas, la provisión de servicios sociales, la protección ambiental y la ampliación de la infraestructura física, este programa debe comprender aspectos como la mejora del acceso a la administración de justicia, la promoción de la participación ciudadana, el rescate del patrimonio cultural y lingüístico y la revalorización de los conocimientos y tecnologías tradicionales.

### Lecciones en la lucha contra la pobreza

Para diseñar y poner en práctica un programa que elimine la pobreza endémica es importante aprender de la experiencia reciente, a fin de superar las limitaciones actuales. En primer lugar es necesario *asegurar la sustentabilidad de las acciones de lucha contra la pobreza*, sobre todo cuando se trata de programas que reciben ayuda estatal y que en algunos casos se realizan con apoyo financiero externo. Esto es obvio en el caso de la ayuda alimentaria (comedores populares, desayunos escolares, Programa del Vaso de Leche), que sólo operará mientras exista financiamiento público y que no está diseñada para continuar sin el aporte, supuestamente temporal, del Estado. Otro es el caso de las pequeñas obras de infraestructura (agua y desagüe, caminos rurales, canales de irrigación, locales para escuelas, postas médicas) que una vez concluidas requieren mantenimiento continuo. En forma similar, el apoyo a las actividades productivas (piscigranjas, artesanía, pequeña industria, actividades agropecuarias) requiere de un nivel mínimo de capacidad empresarial –individual o colectiva–, para continuar una vez que concluye el proyecto y el financiamiento gubernamental.

En la mayoría de los casos no se han diseñado medidas para *garantizar el mantenimiento de las obras de infraestructura y la continuidad de las actividades productivas*. En el caso de las pequeñas obras que se construyen con recursos destinados a programas de lucha contra la pobreza, es necesario promover la participación activa de los beneficiarios y contar con personal técnico calificado. En el caso de las actividades productivas, se requiere asistencia técnica, capacitación en aspectos de producción y gestión, apoyo en el mercadeo y acceso al financiamiento. A su vez, esto exige coordinar con

#### RECUADRO 4.13

### Una experiencia valiosa: FONCODES 1995-1998

A diferencia de otros programas sociales, FONCODES actúa principalmente como intermediario financiero en favor de las iniciativas locales; entrega a las comunidades fondos que provienen tanto del Tesoro Público como de préstamos y donaciones. Entre 1995 y 1998 estableció un sistema de evaluación, seguimiento y control basado en las demandas expresadas por la población local y en las visitas de campo efectuadas al inicio de un proyecto y durante su ejecución. FONCODES ha focalizado las zonas de pobreza, particularmente las comunidades de entre 200 y 2,000 personas, y sus proyectos cubren diferentes áreas, como el apoyo a los servicios sociales básicos (salud, nutrición, saneamiento, educación), la infraestructura vial, la electrificación, los sistemas de riego, el apoyo a la comunidad y la generación de empleo.

La labor de FONCODES se distingue por su alto grado de interacción con la población local y por el hecho de que los proyectos estén a cargo de un *núcleo ejecutor* autónomo con capacidad de decisión. Es a este núcleo ejecutor al que FONCODES transfiere recursos para llevar a cabo los proyectos. Asimismo, el núcleo ejecutor es el responsable de asegurar la operación y el mantenimiento de las obras una vez finalizado el proyecto, lo cual puede involucrar a entidades privadas.

Un núcleo ejecutor se compone de cuatro personas que representan a la comunidad: un presidente, un tesorero, un secretario y un fiscal. Estas autoridades, así como el proyecto prioritario, son elegidas mediante una asamblea que incluye al menos la tercera parte de la población adulta de la comunidad. Ellas realizan los trámites tanto para obtener el financiamiento como para concretar la ejecución, operación y rendición de cuentas del proyecto. El núcleo ejecutor cuenta además con la asesoría técnica y administrativa de un inspector-residente, también responsable de la ejecución de las obras y cuya labor es supervisada por FONCODES.

Además de las labores de los núcleos ejecutores, la comunidad aporta parte de la mano de obra no calificada en los proyectos de infraestructura y el total en los proyectos productivos. Esta participación asegura que los proyectos sean los que verdaderamente necesita la comunidad.

Fuente: Alejandro Afuso, "Proyectos de apoyo a la producción", Lima, FONCODES, 1998 (mimeo); Francisco Sagasti, Javier Iguíñiz y Jürgen Schuldt, *Equidad, integración social y desarrollo*, Lima, Agenda: PERÚ/ Universidad del Pacífico, 1999.

otras instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil, ya que estos asuntos escapan del ámbito de acción de las instituciones directamente involucradas en la lucha contra la pobreza.

Además, es preciso *cambiar el enfoque asistencial que caracteriza a los programas de apoyo alimentario*, por el cual se llega incluso a importar grandes cantidades de alimentos que se distribuyen gratuitamente, desaprovechando así la oportunidad de incentivar la producción local. La efectividad de este tipo de programas también ha sido cuestionada debido a que, por errores en su diseño y ejecución, no llega en realidad a quienes más los necesitan,

particularmente los niños menores de cinco años en las zonas rurales. Es necesario adoptar una perspectiva más amplia y de mediano plazo que combine ese tipo de apoyo con el fomento a la producción de alimentos en el marco de una estrategia nacional de seguridad alimentaria. Asimismo, es necesario desplazar gradualmente a los beneficiarios, para focalizar estos programas en los grupos más vulnerables.

*Los programas de apoyo financiero a las actividades productivas deben complementarse con programas de asistencia técnica.* Esto tiene particular importancia para instituciones como el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) (recuadro 4.13), que ha incrementado significativamente el apoyo que presta a las obras de infraestructura y a las actividades productivas en las zonas más deprimidas, pero que se ha limitado mayormente a proporcionar financiamiento. Si bien no es posible ni deseable transformar estas instituciones en servicios de extensión, es necesario diseñar estrategias de complementación con otras instituciones públicas, privadas, académicas, profesionales y sin fines de lucro, para asegurar que, además del financiamiento y de las obras, los beneficiarios reciban asistencia técnica que garantice el éxito del proyecto y su sustentabilidad. A su vez, esto requiere que las instituciones involucradas en programas sociales y de lucha contra la pobreza tengan una actitud más abierta y transparente ante la participación ciudadana.

### **Fortalecimiento del marco institucional**

El éxito en la lucha contra un fenómeno tan complejo como la pobreza endémica depende, en gran medida, de la capacidad institucional de las organizaciones públicas para trabajar en forma conjunta e integrar sus políticas y actividades. Para esto es necesario mejorar los mecanismos de coordinación en todos los sectores de la administración estatal y lograr que las autoridades gubernamentales tengan una actitud abierta y receptiva frente a las iniciativas y requerimientos locales. Un fortalecimiento del marco institucional permitirá articular intervenciones para proveer servicios sociales básicos y empleo y resolver conflictos.

Un punto de partida para luchar contra la pobreza endémica es la consolidación y articulación de programas como el de la Estrategia Focalizada de Lucha Contra la Pobreza 1996-2000. Este programa se dedica a construir infraestructura para los servicios sociales básicos (como aulas y postas médicas) en las zonas más deprimidas del país. Si bien éste es un aspecto de gran importancia, es sólo uno de los muchos frentes desde donde atacar la exclusión de los más

pobres. Los resultados de este tipo de programas dependen en gran medida del esfuerzo de entidades sumamente centralizadas, como el Ministerio de la Presidencia y el de la Mujer y Desarrollo Humano, que no coordinan con otros ministerios que tienen la responsabilidad directa en estas materias.

### **Promoción del desarrollo local y regional**

Promover el desarrollo institucional y social de las áreas rurales pobres será clave para superar la pobreza endémica. Entre otras iniciativas, esto incluye fortalecer las redes de atención que se forman alrededor de los servicios de salud y educación; apoyar con financiamiento y capacitación a los municipios y a las comunidades campesinas ubicadas en las zonas afectadas por este tipo de pobreza; y fortalecer las asociaciones de pequeños productores para consolidar su posición en el mercado. El principal objetivo debe ser promover las actividades comunitarias que contribuyan al bienestar de los ciudadanos, fortalecer los gobiernos locales y mejorar sus relaciones con las organizaciones de la sociedad civil. Esto debe complementarse con medidas que promuevan la seguridad alimentaria de manera sustentable –teniendo en cuenta que buena parte de los pobres endémicos son productores de alimentos– y apoyando a los pequeños productores con programas de capacitación, acceso al crédito y extensión tecnológica a fin de darle mayor valor agregado a los alimentos y materias primas que producen.

Un instrumento útil para coordinar las actividades de las diferentes instituciones públicas, privadas y comunales es elaborar planes de desarrollo local, que luego puedan articularse en el ámbito regional. De esta forma las comunidades pueden formular sus necesidades y las instituciones pueden orientar el financiamiento de programas y proyectos en forma descentralizada (capítulo 7). Otra manera de apoyar el desarrollo local es concentrar los programas piloto de generación de empleo y de provisión de servicios sociales básicos en las zonas de extrema pobreza, involucrando a promotores locales, a quienes se daría capacitación y apoyo técnico y administrativo utilizando las telecomunicaciones y los sistemas de información modernos. Un esquema de este tipo puede mejorar las condiciones de vida de la comunidad y proporcionar empleo y capacitación laboral.

### **GENERACIÓN DE EMPLEO Y AMPLIACIÓN DEL ACCESO A LOS BIENES Y SERVICIOS**

El tercer y último componente de la línea estratégica de integración, equidad y justicia social se refiere a la *generación de empleo*. Durante el último



decenio la gran mayoría de los peruanos no ha tenido la posibilidad de contar con un empleo estable y de calidad. Ante la magnitud de los problemas de empleo y subempleo –que afectan a dos tercios de la fuerza laboral peruana– será necesario explorar una amplia gama de opciones e iniciativas.

En un contexto de rápido crecimiento poblacional, los sectores modernos de la economía han sido incapaces de absorber a quienes ingresan a la fuerza de trabajo. Esta situación ha obligado a muchas personas a recurrir a maneras informales de ganarse la vida, principalmente al trabajo autogenerado y de baja productividad que, en muchos casos, apenas permite la supervivencia. La aparición de estos puestos de trabajo de baja calidad refleja generalmente la necesidad de sobrevivir, aun a costa de la autoexplotación, más que un pujante espíritu empresarial. Por lo tanto, una de las tareas urgentes es elevar la calidad de estos empleos.

Las tendencias actuales indican que en los próximos dos decenios será difícil que los sectores productivos formales incorporen a todos los desempleados, subempleados y nuevos ingresantes a la fuerza laboral. Para lograr resultados positivos en este aspecto se requiere medidas innovadoras y enfocar de otra manera el tema del empleo. Además, los cambios en el tamaño y la estructura de la población –que implican un aumento de personas en edad de trabajar– y las características del proceso de globalización (capítulo 2) hacen difícil lograr el pleno empleo a través de políticas convencionales.

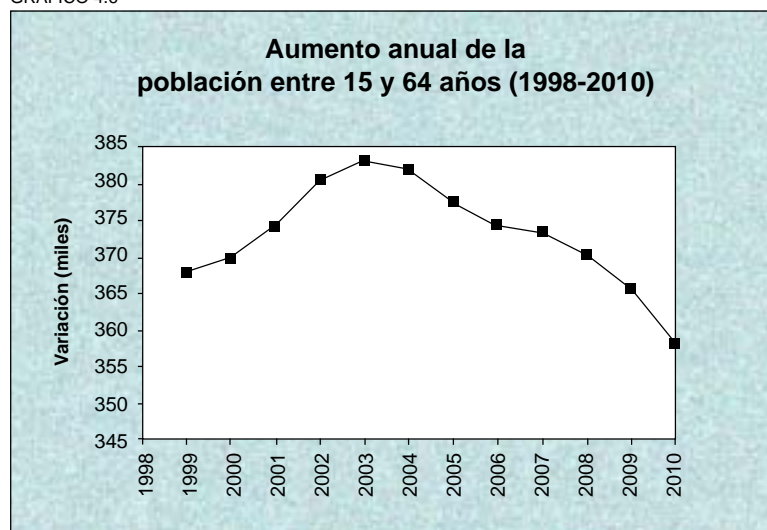
La idea de que las personas acceden a los bienes y servicios básicos principalmente a través de los ingresos que reciben en un puesto de trabajo formal y estable ha prevalecido desde principio del siglo 20 en el ámbito mundial. Sin embargo, en los últimos decenios la realidad en el Perú ha sido muy distinta para la mayoría de los jóvenes en edad de trabajar. La inestabilidad en el trabajo es una característica del nuevo contexto económico y financiero globalizado. Se espera que una persona pase por muchos puestos de trabajo y la continua calificación profesional es ahora un requisito para tener éxito en el mercado laboral. Es muy importante coordinar las políticas de empleo con las de servicios sociales de manera que en el Perú la calidad de los recursos humanos se adecúe gradualmente a esta nueva situación.

Al iniciarse el siglo 21 nuestro país enfrenta difíciles desafíos en el tema del empleo. El mercado laboral deberá absorber anualmente a un número todavía creciente de ingresantes a la fuerza laboral (gráficos 4.6 y 4.7) y, a la vez, resolver los problemas de los numerosos subempleados y desempleados. Es decir, será necesario crear anualmente hasta 300,000

puestos de trabajo en el corto y mediano plazo. Por otro lado, para mejorar la competitividad de la fuerza laboral en una economía globalizada, la productividad en el trabajo deberá mejorar. Todo esto hace pensar que para solucionar el problema del empleo no bastará crear nuevos puestos de trabajo en los sectores modernos y formales de la economía. Será necesario adoptar una serie de medidas complementarias para mejorar la calidad del empleo autogenerado, y para garantizar el acceso de toda la población a los bienes y servicios.

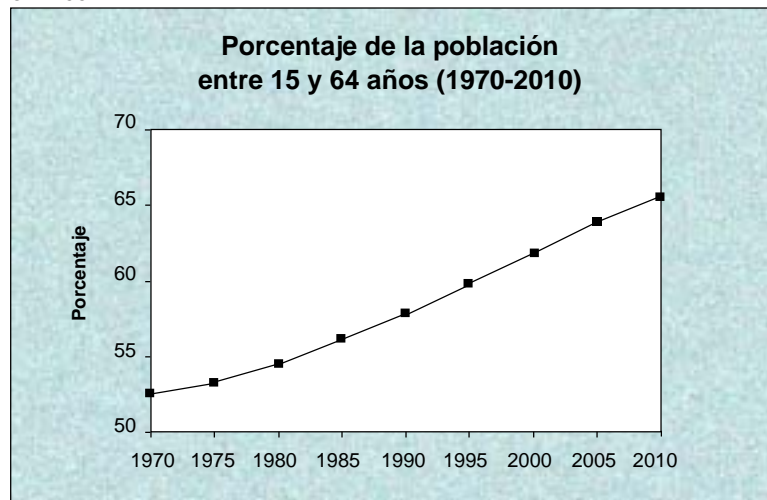
El proceso de transición demográfica que está viviendo nuestro país obliga al gobierno a adoptar una perspectiva dinámica que diferencie los problemas generacionales de empleo, sobre todo en lo referente a las necesidades de capacitación y formación (recuadro 4.14). Los problemas de corto y mediano plazo, asociados con la incorporación anual de unas 300,000 personas en edad de trabajar, corresponden a la etapa actual de transición demográfica

GRÁFICO 4.6



Fuente: *Perú en números 1997*, Lima, Cuánto S.A., 1997.

GRÁFICO 4.7



Fuente: Cuánto S.A.

### Empleo y expectativas generacionales

Cada generación tiene en común no sólo las necesidades de salud, educación y nutrición sino también un conjunto de *expectativas generacionales* propias del contexto económico, político y social en el que crece. A grandes rasgos, y centrándonos principalmente en las zonas urbanas, en el Perú podemos identificar tres generaciones con diferentes expectativas acerca del empleo y de la provisión de servicios sociales.

La primera generación incluye a los que comenzaron a trabajar durante los años cincuenta, sesenta y mitad de los setenta, quienes crecieron en un contexto de expansión económica, estabilidad financiera, migración del campo a la ciudad, políticas de sustitución de importaciones y avances en educación y salud. Por lo general, estas personas consideran que contar con un puesto de trabajo estable es un derecho que les permite recibir un sueldo con el cual acceder a bienes y servicios. Al mismo tiempo, perciben al Estado como el principal proveedor de servicios sociales.

Un segundo grupo generacional es el que ingresó a la fuerza laboral a fines de los setenta, durante la crisis de los ochenta y parte de los noventa. Este grupo ha vivido la inestabilidad económica, política y social, el crecimiento explosivo de las ciudades, la crisis de la deuda, el deterioro de las condiciones sociales y los programas de ajuste estructural que redujeron el papel del Estado en las economías y sociedades latinoamericanas. Muchos miembros de

esta generación no llegarán jamás a conocer lo que es un puesto de trabajo estable y toman como dato las agudas disparidades económicas y los altos niveles de desempleo y subempleo. Los cambios en los papeles que juegan el Estado y el sector privado les producen confusión al no saber con certeza quién es el responsable de proveer empleo o de asegurar el acceso a los bienes y servicios básicos. Esta generación se incorporó a la vida económica y política a medida que aumentaba el llamado “espacio de frustración”, es decir, el área entre la curva ascendente de número de televisores por 1,000 habitantes y la curva descendente del salario promedio real urbano.

La tercera generación, que ingresó a la fuerza laboral a mediados de los noventa, se encuentra en una situación en la cual el discurso público enfatiza la competitividad, la globalización, las fuerzas del mercado y la iniciativa individual para resolver los problemas de acceso a los bienes y servicios necesarios para su bienestar. Sin embargo, aún es muy pronto para analizar de qué manera evolucionarán sus expectativas acerca de la política social. Es muy probable que reaccione contra lo que se percibe como egoísmo y excesivo individualismo, empiece a darle énfasis a la solidaridad y las acciones conjuntas y busque un equilibrio, por un lado, entre la libertad personal y la iniciativa individual y, por otro, entre el crear oportunidades para todos y la cohesión social. Esto ha empezado a suceder, por ejemplo, con la juventud universitaria peruana.

Fuente: Francisco Sagasti, Javier Iguíñiz y Jürgen Schuldt, *Equidad, integración social y desarrollo*, Lima, Agenda: PERÚ/ Universidad del Pacífico 1999.

que registra una tasa menor de mortalidad infantil y una tasa de alta a moderada de fecundidad. En el largo plazo corresponderán a un período de estabilización demográfica con una tasa baja de fecundidad (2 a 2.5 hijos vivos por mujer) y una proporción menor de jóvenes ingresando al mercado laboral anualmente.

Durante los dos próximos decenios, el aumento del número de personas en edad de trabajar afectará la oferta de trabajo y las necesidades de capacitación (gráfico 4.6). Este proceso demográfico puede ser una oportunidad para el país, ya que al haber más gente trabajando se tendrá en promedio un número menor de dependientes, lo que puede tener un impacto favorable sobre las tasas de ahorro y los niveles de gasto que generan mayor demanda económica, entre otros factores. Sin embargo, esta ventaja puede transformarse en un motivo de frustración si no se logra crear un número suficiente de puestos de trabajo bien remunerados para absorber a esta mayor proporción de personas en edad de trabajar.

Al iniciarse el siglo 21, casi diez millones de peruanos conforman la población económicamente

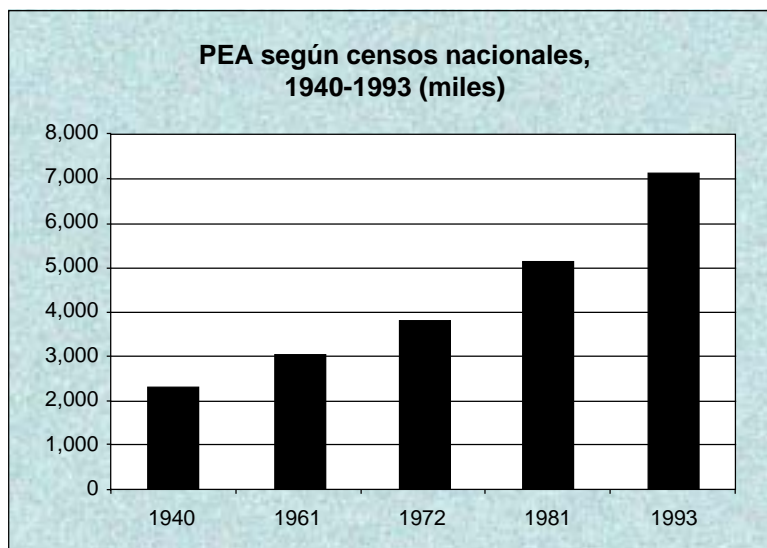
activa (PEA) que comprende a las personas capacitadas para trabajar, que tienen empleo o lo están buscando. El tamaño de la PEA se ha triplicado en el último medio siglo (gráfico 4.8) y lo que podríamos llamar la fuerza laboral en potencia (la población entre 15 y 64 años) llegó a ser de unos 14 millones de personas hacia fines del decenio de los noventa (aproximadamente un 60% de la población total). En el período 2000-2005 esta fuerza laboral crecerá en unas 380,000 personas por año, se reducirá a 368,000 personas en el período 2005-2010 y, como resultado, en este último año se elevará al 66% de la población total. Este aumento repercutirá en las perspectivas de cerrar la brecha entre la oferta y la demanda de trabajo.

Estas tendencias determinan que la relación de *dependencia demográfica*—que se define como el ratio de la suma de las personas menores de 15 años y mayores de 65 años con respecto al número de personas entre 15 y 64 años— será decreciente en los próximos años. Esta tasa fue de 83% en 1981, de 64% en 1998, pero se reduciría al 53% en el 2010. Todo esto revela que si bien la oferta de personas en edad de trabajar continuará creciendo, quienes tengan un puesto de tra-

bajo tendrán por un buen tiempo una menor cantidad de personas que dependan de ellos, lo que constituye una oportunidad para aumentar el ahorro interno.

No se debe pretender superar el problema del empleo sólo flexibilizando más el mercado de trabajo, como ocurrió en gran medida en el decenio de los noventa. En todo caso, es necesario evitar condiciones laborales aún más precarias que las actuales. Una mayor flexibilización lleva a generar empleos de poca calidad, con contratos de corto plazo, inestabilidad laboral y remuneraciones bajas. Si bien los trabajadores deben ayudar a diseñar medidas para reducir el desempleo, el Estado debe asumir el rol de socio capacitador del trabajador –particularmente de los jóvenes–, incentivando al sector privado a que contrate trabajadores egresados de los programas de capacitación. Existe un amplio campo para la

GRÁFICO 4.8



Fuente: Página web, INEI, 1998.

RECUADRO 4.15

### El empleo en el Perú de los noventa

Durante el decenio del noventa, el crecimiento económico y la inversión extranjera no han cerrado la brecha entre la oferta y la demanda de trabajo. Si combinamos los indicadores convencionales de subempleo y desempleo, se puede decir que los problemas de empleo afectan a cerca de la mitad de la población.

El desempleo, que abarca a la población de 14 años y más que no tiene trabajo, pero se encuentra buscándolo, ha tenido tasas cercanas al 8% en los últimos años, afectando en mayor medida a las mujeres y, en particular, a los jóvenes de 14 a 24 años.

La magnitud del subempleo ilustra aún mejor las dificultades que enfrentan los peruanos para ganarse la vida. El subempleo comprende a quienes ganan menos de la mitad de lo que cuesta una canasta básica de consumo (“subempleo invisible” o por ingresos) y/o trabajan involuntariamente menos de 35 horas semanales (“subempleo visible”). A mediados de 1998, el subempleo urbano ascendía a 42%; en los últimos años se ha mantenido alrededor de esta cifra, con componente mayor de subempleo invisible (alrededor de 25% del total) que de subempleo visible. Cabe señalar que los niveles de subempleo invisible descendieron de aproximadamente 75% de la fuerza laboral a las cifras consignadas debido a un reajuste estadístico en el cálculo de los indicadores de subempleo entre 1996-1997.

El alto grado de informalidad de la economía peruana hace problemático usar los indicadores internacionalmente aceptados de empleo. Por esto las cifras relativamente bajas de desempleo contradicen la percepción de la realidad que tienen los peruanos. Más aún, las características del mercado laboral hacen difícil definir con precisión la PEA, en base a la cual se hacen los cálculos anteriores. Sin embargo, se puede afirmar con certeza que al menos la mitad –y quizás hasta

dos tercios– de la población en edad de trabajar tiene problemas para acceder a un empleo de calidad y no ha visto mejoras significativas en muchos años.

A falta de información en el ámbito nacional, cabe mencionar que durante el decenio de los noventa la tasa de desempleo en Lima Metropolitana no ha tenido una variación significativa, mientras que otros indicadores revelan un deterioro de las condiciones de empleo en el resto del país. Si bien en los últimos años el gobierno no ha utilizado activamente el salario mínimo nacional como herramienta para garantizar un cierto nivel de ingresos, es útil señalar que el salario mínimo nacional en 1995 –132 nuevos soles– era sólo equivalente a un 15% del salario mínimo de 1980 en términos de poder adquisitivo. Asimismo, mientras el salario mínimo disminuyó 35% en términos reales entre 1990-1996, el salario real en la industria aumentó en 3.5% anual durante este período, pero representó en 1996 sólo 42% del nivel de 1980.

La ausencia de claras mejoras en el empleo durante el decenio del noventa se dio a pesar del crecimiento sostenido de la economía y de la flexibilización del mercado laboral. Se han creado nuevos puestos de trabajo, pero éstos han surgido principalmente del sector informal y de servicios. Estas tendencias indican una decreciente calidad del empleo, por las remuneraciones relativamente bajas y la precariedad de las condiciones laborales (especialmente en el sector informal). La decreciente calidad del empleo también se observa en los puestos temporales generados a través de las cooperativas de trabajo y de los llamados “services” o subcontratistas que frecuentemente proveen trabajadores al sector público y privado dadas las bajas remuneraciones, contratos de muy corto plazo y ausencia de beneficios sociales. En resumen, las tendencias recientes muestran que la calidad de los nuevos empleos merece particular atención.

colaboración entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil en la capacitación de los trabajadores.

Con un esfuerzo coordinado se puede explorar distintos canales para acceder a los bienes y servicios básicos por medio del trabajo y darle pautas al Estado en apoyo del empleo productivo. En términos generales, le corresponde al Estado tomar iniciativas para mejorar la calidad del sistema educativo y del de salud, lo que redundará en una mayor productividad y en ingresos más altos. El Estado debe también promover una estructura productiva que genere más puestos de trabajo de calidad y fomentar la incorporación de empresas informales al sistema formal. Asimismo, las políticas macroeconómicas y sectoriales y el marco normativo en el campo laboral afectan significativamente la generación de empleo.

Tras la desaparición de las medidas de estabilidad laboral durante los noventa, le corresponde al Estado promover un diálogo con las organizaciones de trabajadores y del sector privado para definir, reestablecer y garantizar un conjunto mínimo de derechos y condiciones laborales. Será necesario establecer mecanismos para informar sobre la oferta y demanda laboral tanto a las empresas como a quienes buscan trabajo. Por otro lado, los programas gubernamentales de empleo temporal pueden ser importantes en un contexto de extrema pobreza.

Un tema que merece particular atención es la relativamente baja productividad de la fuerza laboral peruana, íntimamente vinculada con aspectos como la educación, la salud y la nutrición. En todos los sectores de la economía, los recursos humanos no sólo deben alcanzar el nivel de calidad de otros países latinoamericanos sino también mejorar constantemente para poder competir en un contexto

globalizado. Sólo así será posible atraer más inversión extranjera y mejorar el nivel de ingreso al facilitar la participación en actividades de mayor valor agregado. Para adecuar el recurso humano a las necesidades de una economía competitiva internacional se requiere acciones coordinadas entre los responsables de los servicios sociales básicos (sobre todo educación) y la empresa privada.

En la transición al siglo 21, y desde una perspectiva más amplia, el Estado tiene cuatro grandes frentes desde los que apoyar el empleo productivo: promover los sectores productivos formales con mayor potencial para generar empleo; mejorar la calidad del empleo informal y autogenerado; adoptar medidas innovadoras para generar empleo; y garantizar el acceso a los bienes y servicios básicos.

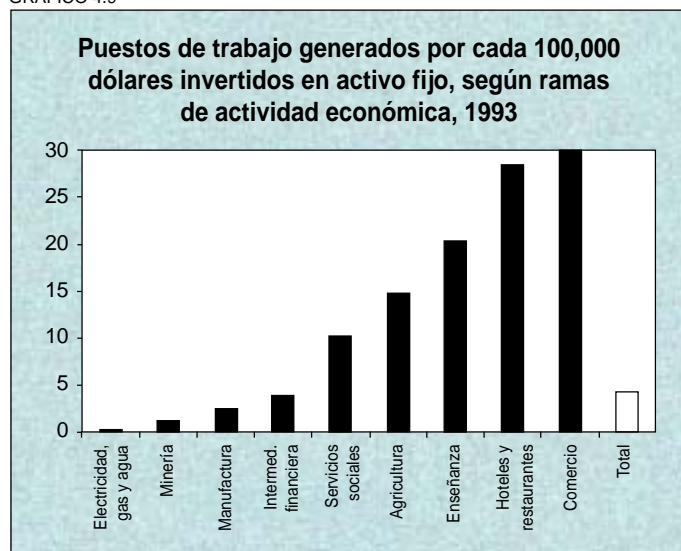
### Generación de empleo en los sectores productivos formales

Si bien en los últimos años la inversión ha aumentado significativamente, no ha generado suficientes puestos de trabajo como para mejorar la situación del empleo. Según el Ministerio de Trabajo y Promoción Social, en el decenio de los noventa se crearon sólo 4.3 puestos de trabajo por cada US\$100,000 de inversión, a pesar de que sectores como el comercio y la agricultura generan por ese mismo monto 30 y 15 puestos, respectivamente.

Gran parte de la inversión extranjera se ha centrado en sectores poco intensivos en mano de obra, como la minería, que genera 1.2 puestos de trabajo por cada 100,000 dólares, y los de electricidad, gas y agua que generan sólo 0.3 puestos por esa misma cantidad. Incluso asumiendo la importante cantidad de puestos de trabajo generados indirectamente por las grandes inversiones en áreas como la minería, esa cantidad difícilmente llegaría a igualarse con la de puestos de trabajo que podrían generarse invirtiendo en otros sectores. En el caso extremo de un proyecto minero, 2,500 millones de dólares de inversión generan 1,900 puestos de trabajo directos y permanentes. Suponiendo que el empleo indirecto eleve esta cifra a 10,000, cada puesto de trabajo habrá requerido 250,000 dólares de inversión.

Si bien el sector privado es quien tiene la capacidad de generar nuevos y mejores puestos de trabajo, el gobierno debe participar activamente alentando la inversión privada y la productividad y mejorando el marco legal en los sectores que

GRÁFICO 4.9



Fuente: "Cada US\$100 mil de inversión genera 4 puestos de trabajo", *Expreso*, Lima, 19 de abril, 1998.

tienen potencial para generar empleos de calidad. Estos sectores son –además de la pequeña y microempresa– la agricultura (en primer lugar, pues emplea a más de la cuarta parte de la PEA) y luego el turismo, la construcción, la industria manufacturera y los servicios modernos, en los cuales es necesario destacar el papel que pueden jugar las exportaciones. Un nuevo patrón de crecimiento económico deberá privilegiar la agricultura y el turismo por su potencial para generar empleo, seguidos de cerca por la industria de la construcción y la manufacturera, y a la vez considerar el potencial que tiene en este sentido el sector comercio.

### **Mejoras en la calidad del empleo informal y autogenerado**

Una gran parte de la población peruana se desenvuelve en el sector informal, que se caracteriza por las bajas remuneraciones, la inestabilidad y la ausencia de beneficios sociales. En 1996 el 58% de los trabajadores no agrícolas de Lima Metropolitana se desempeñó en ese sector (que incluye trabajadores independientes y pequeñas empresas) y sólo un 42% en el formal.

Por otra parte, según fuentes oficiales, en 1996 sólo el 48% de los trabajadores urbanos era asalariado, mientras que el 40% era autoempleado. Asimismo, 3 de cada 5 de estos trabajadores urbanos laboran en microempresas, principalmente en los sectores de comercio y servicios que, por la escasa calificación de sus trabajadores, presentan bajos niveles de productividad. Por último, la tercera parte de los asalariados no cuenta con un contrato de trabajo.

Mientras que en la economía formal la creación de nuevos puestos estables y bien remunerados avanza lentamente, en el sector informal los peruanos encuentran continuamente maneras de asegurar su supervivencia. Estas actividades pueden mejorarse cualitativamente con apoyo del Estado, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil, incorporarse progresivamente al ámbito formal y transformarse en actividades productivas que generen un excedente de manera sustentable.

A falta de puestos de trabajo convencionales, durante varios decenios los peruanos se han ganado la vida mediante el autoempleo y la creación de microempresas. Si bien se han dado casos de actividades informales que han tenido mucho éxito, la mayoría sólo permite la subsistencia, y en ellas grandes sectores de la población se han visto involucrados en la autoexplotación y en labores que no generan excedentes y, por lo tanto, no permiten ahorrar ni invertir. En tanto que el 98% de las empresas en

el Perú puede ser clasificado como pequeña y microempresa, la mayoría forma parte de la economía informal y, por lo tanto, no tributa. Lo mismo sucede con las personas autoempleadas. La pequeña y microempresa, que se caracterizan por sus bajos niveles de productividad y competitividad, emplean a casi el 50% de la PEA en la actualidad y, según el Ministerio de Trabajo, son responsables de más de tres cuartas partes del empleo urbano en el país. Este importante sector de la población, que genera sus propios empleos, requiere asistencia técnica, financiera y administrativa, así como acceso al crédito, para transformar sus precarias actividades productivas, hacerlas viables y eventualmente formalizarlas.

Formalizar las microempresas y las actividades informales, en un sentido más amplio que el legal, tendría un impacto positivo en el empleo, los ingresos y la calidad de vida de quienes están involucrados en ellas. Permitiría, además, articularlas en el mediano plazo con el sistema productivo formal –por ejemplo, mediante esquemas de subcontratación– y generar ingresos fiscales adicionales. Por esta razón, la “formalización” de quienes se encuentran afectados por la exclusión económica debe considerarse un “bien público temporal” durante unos veinte años, lo que justificaría que el Estado invirtiera recursos en ello.

### **Innovaciones en la generación de empleo y en el acceso a los bienes y servicios**

Si bien medidas como las mencionadas anteriormente pueden mejorar significativamente la situación del empleo en el país, los niveles persistentes de desempleo y subempleo empiezan hoy a ser entendidos como un problema íntimamente ligado con la globalización y las transformaciones tecnológicas que acompañan la transición hacia una sociedad global del conocimiento y la información. Después de decenios de transición demográfica, la actual estructura de edades y las proyecciones para el siglo 21 hacen pensar que una reducción del déficit de empleo requerirá de medidas adicionales a las señaladas.

La inestabilidad asociada con el proceso de globalización económica y financiera y la persistencia de los problemas laborales, aun en Europa y América del Norte, hacen pensar que en el mediano y largo plazo los enfoques convencionales –basados en crear puestos de trabajo– no asegurarán el acceso de toda la población a los bienes y servicios necesarios para garantizar una vida digna. Por lo tanto, será necesario diseñar canales institucionales complementarios para lograr este objetivo. Si bien ésta es una tarea de la sociedad en

conjunto, el Estado tiene una responsabilidad especial en articular y promover iniciativas innovadoras en este sentido.

Diversas experiencias y propuestas indican que los programas orientados al desarrollo local, al uso sustentable de los recursos naturales y a la provisión de bienes y servicios básicos tienen un gran potencial para generar empleo. En todos estos campos se puede coordinar acciones a nivel local, aprovechando las nuevas tecnologías de la comunicación e información. Asimismo, es preciso explorar el uso de medios de intercambio alternativos –distintos a la moneda nacional– que permitan acceder a los bienes y servicios básicos y a la vez fortalezcan el tejido social.

Algunas opciones innovadoras para generar empleo y ampliar el acceso a los bienes y servicios son:

- *Programas de empleo vinculados a la provisión de servicios sociales básicos*, dirigidos principalmente a jóvenes desocupados que serían capacitados para desempeñarse como promotores de educación, salud, nutrición, reforestación, saneamiento, entre otras actividades que podrían mejorar el bienestar, la prosperidad y las condiciones de vida de sus comunidades. Estas personas complementarían y reforzarían las redes locales de

provisión de servicios sociales básicos y recibirían un salario mínimo del Estado. Los programas se coordinarían sobre la base de planes locales y regionales y utilizarían intensivamente las tecnologías de la información para facilitar la gestión, capacitación, intercambio de información y estandarización de los niveles mínimos de calidad en los servicios a prestar. Quienes cuenten con un mayor grado de capacitación podrían, además, supervisar las obras de FONCODES y de otras instituciones públicas y privadas (recuadro 4.16).

- El esquema general de organizaciones de promotores puede también utilizarse para *mejorar la capacidad de generación de empleo a pequeña escala de sectores como el turismo y la pequeña y microempresa*. Por ejemplo, se podría diseñar un paquete básico de capacitación, información, equipamiento y crédito para las familias que quieren transformar sus viviendas en hostales que brindan cama y desayuno a turistas de bajos ingresos en las zonas rurales. Esto podría beneficiar particularmente a las personas mayores cuyos hijos han emigrado a las ciudades. Asimismo, los programas integrales de atención a los niños, que abarcarían aspectos de educación, salud y nutrición, podrían beneficiarse con la participación de quienes se incorporen.

RECUADRO 4.16

### Provisión de servicios sociales para generar empleo, con alta tecnología y a bajo costo

Hace casi treinta años el destacado economista y profesor Ignacy Sachs sugirió que era posible establecer un Estado benefactor en los países pobres, aprovechando que la productividad física de quienes trabajan en la provisión de servicios sociales (educación, medicina preventiva, cuidado de niños, vacunación, programas de nutrición, extensión agropecuaria, reforestación, mantenimiento de pequeñas obras de infraestructura física, saneamiento ambiental, limpieza pública, servicios personales, entre otros) no depende, en lo fundamental, de los niveles de salario ni de las inversiones en activos fijos. Sin embargo, la organización de estos servicios intensivos en trabajo y, en cierta medida, en conocimientos y entrenamiento, presentaba problemas de coordinación, gestión, capacitación y administración que, a principios de los setenta, requerían de una burocracia pesada y de personal administrativo especializado.

En el umbral del siglo 21, estas dificultades pueden superarse utilizando las tecnologías de la información cuyo costo ha disminuido vertiginosamente durante los últimos años (computación, telefonía, fax, transmisión de datos, correo electrónico, video, radio, televisión, equipos multimedia). En la actualidad se dispone de una amplia gama de equipos (*hardware*) y programas (*software*) que han revolucionado el campo de la

gestión y que permiten reducir significativamente los costos de administración, capacitación, distribución y manejo de datos, entre otros. El uso de estas nuevas tecnologías permitiría ampliar significativamente la provisión de servicios sociales básicos, mejorar su calidad y generar empleo.

Por esta razón, y ante las crecientes demandas sociales y los desafíos de una economía globalizada, una opción estratégica para mejorar directamente las condiciones sociales es proveer servicios sociales básicos, de bajo costo e intensivos en trabajo, utilizando los avances en la tecnología de la información y en las comunicaciones.

Por otra parte, el papel de las tecnologías de la información y de las comunicaciones es fundamental para mejorar las maneras de adquirir y utilizar conocimientos, lo cual tiene un gran impacto en la calidad de vida. Con la ayuda de tecnologías recientes (como el correo electrónico o la telefonía celular) y de medios de comunicación que diseminan conocimientos a un costo bajo (como la radio y televisión), se puede reducir las brechas de conocimientos entre los países y al interior de ellos y, por tanto, mejorar la calidad de vida de los pobres. Ya se los vienen aplicando para administrar programas de desarrollo en áreas rurales y urbanas de diversos países.

Fuente: Francisco Sagasti, Javier Iguíñiz y Jürgen Schuldt, *Equidad, integración social y desarrollo*, Lima, Agenda: PERÚ/ Universidad del Pacífico 1999.

### Maneras sustentables de ganarse la vida y generación local de empleo

Una valiosa experiencia que puede dar pautas para el desarrollo y la generación de empleo en el ámbito local es la del instituto *Development Alternatives* de la India, fundado por Ashok Khosla a principios del decenio del ochenta. Khosla y sus asociados sostienen que las políticas económicas y las tecnologías vigentes no promueven maneras de ganarse la vida social y ecológicamente sustentables en el largo plazo. Desde este punto de vista, el gran desafío que enfrentan las sociedades es crear un gran número de “maneras sustentables de ganarse la vida” (*sustainable livelihoods*). Por definición, ellas unen a la gente con sus comunidades y su entorno local y regional. Tienen un impacto positivo en la salud, fertilidad, migración y otros factores demográficos y, a la vez, permiten un uso más efectivo de los recursos ambientales y financieros para el bien común.

*Development Alternatives* y su brazo comercial, la empresa privada TARA, han aplicado este concepto en la India, difundiendo en gran escala –bajo un modelo de franquicias– un conjunto de actividades y de servicios productivos compren-

didados en él. Trabajando en una economía de mercado, hacia el año 2000 habrán logrado concretar operaciones que sobrepasarán los US\$100 millones. A diferencia de una empresa comercial convencional, cuyos criterios de éxito se vinculan sólo con el desempeño en el mercado y las utilidades, se han creado empresas exitosas que satisfacen las necesidades básicas de los trabajadores, las demandas de los consumidores, las aspiraciones de la comunidad y que ayudan a conservar el medio ambiente.

Los productos desarrollados por *Development Alternatives* y TARA incluyen cocinas de leña y carbón de alta eficiencia, maquinaria para fabricar papel y cartón, bombas de agua, prensas de usos múltiples, adobes estabilizados, telares y máquinas tejedoras, aparatos para procesar y almacenar alimentos, sistemas integrados de energía para aldeas rurales, entre otros. Para que las maneras sustentables de ganarse la vida puedan ser accesibles en el nivel local, reproducirse y competir exitosamente en el mercado es necesario poner énfasis en la sostenibilidad de las tecnologías, las empresas y la economía.

Fuente: Ashok Khosla, “Sustainable Livelihoods: The Central Issue of Human Security and Sustainable Development”, *Development Alternatives*, Nueva Delhi, 1997 (mimeo).

- *Diseño y puesta en práctica, de manera selectiva y juiciosa, de programas de empleo temporal orientados hacia aspectos del desarrollo humano sustentable*, como la reforestación, el mantenimiento de la infraestructura vial y la provisión de saneamiento básico. Estos programas podrían organizarse a través de las municipalidades con apoyo financiero de las agencias gubernamentales. De esta forma se combinaría la provisión de servicios con la generación de ingresos a través de programas que pueden ser focalizados hacia las áreas de mayor pobreza.
- Apoyo a esquemas de generación de empleo a través de pequeñas empresas a nivel local, particularmente en el ámbito rural, que promuevan la utilización y la renovación de la base de recursos de la comunidad. Las *maneras sustentables de ganarse la vida* son los trabajos bien remunerados, satisfactorios y con sentido, que permiten que los miembros de un grupo social utilicen y al mismo tiempo renueven su base de recursos (recuadro 4.17). Se trata de producir bienes y servicios necesarios para las personas y la comunidad, pero respetando la dignidad y reforzando la autoestima de los trabajadores. Sin destruir el medio ambiente, estas maneras de ganarse la vida aumentan el poder adquisitivo y promueven una mayor equidad económica y social, particularmente al incorporar en las actividades productivas y de servicios a las mujeres y a otros grupos excluidos.
- Promover y difundir en el ámbito local la utilización de *dineros sociales complementarios (DISC)* para que los ciudadanos que normalmente no pueden acceder a financiamiento en moneda nacional participen en actividades de valor social. En zonas de Europa con problemas de empleo se ha demostrado que estas monedas alternativas alivian los problemas de desempleo y subempleo. Los *DISC* son un conjunto de instrumentos que facilitan el intercambio de servicios y –en menor medida– de bienes, y que contribuyen a fortalecer el capital social. No reemplazan al dinero en las transacciones de mercado, tampoco los vínculos afectivos entre personas, pero cumplen funciones que en un sentido estrecho trascienden el ámbito de la reciprocidad sin llegar al anonimato de las transacciones en dinero. Una transacción realizada a través del sistema *DISC* es saldada mediante la provisión de un servicio o la entrega de un bien, pero no de inmediato (como ocurre en un trueque), lo que crea una obligación del beneficiario ante los demás participantes (recuadro 4.18).
- Este tipo de esfuerzos se puede complementar con programas descentralizados de reentrenamiento de personas desempleadas, que combinen el servicio con el aprendizaje, como los que se llevan a cabo en el Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI). Esto sería particularmente pertinente en el caso de las personas

### Capital social y dineros sociales complementarios (DISC)

Los DISC son un punto medio entre los procesos de intercambio social duraderos que crean comunidad y las transacciones monetarizadas efímeras que sustentan la eficiencia de los mercados.

Las relaciones de confianza y reciprocidad configuran el tejido social y determinan, en gran medida, la calidad de vida de los miembros de una comunidad. El carácter recurrente y persistente de estas relaciones permite acumular capital social, que se manifiesta a través de múltiples instituciones formales e informales y que constituye un recurso fundamental para avanzar hacia la prosperidad y el bienestar. Estas relaciones, que tienen un fuerte componente afectivo, ayudan además a fortalecer la autoestima y a consolidar el sentido de identidad. Sin embargo, su ámbito de acción es relativamente limitado, son relaciones que demandan tiempo y esfuerzo y que pueden llevar a los que participan en ellas a valorizar de distinta manera aquello que es objeto de reciprocidad.

Por otra parte, las relaciones de intercambio en el mercado, que se materializan a través de transacciones en dinero, son un medio muy eficiente de acceso a los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades humanas. Si bien el dinero se fundamenta –en última instancia– en la confianza depositada en quien emite la moneda que sirve como medio de pago, su eficiencia como instrumento de intercambio radica en que es posible completar la transacción sin que sea necesario extender la interacción entre comprador y vendedor a lo largo del tiempo. Las transacciones monetarizadas se saldan de inmediato, por lo que, a diferencia de los intercambios de regalos y de las relaciones de reciprocidad, no contribuyen a generar o consolidar vínculos entre los miembros de una comunidad.

Muchas experiencias en diversos países del mundo demuestran que los DISC pueden cumplir funciones sociales que una moneda nacional no es capaz de realizar. A diferencia de las monedas nacionales y de los trueques, los dineros sociales

complementarios reflejan un acuerdo al interior de la comunidad y por ello activan, incrementan y ponen en circulación el capital social. Estos dineros son creados, no por una entidad superior y ajena a la comunidad (por ejemplo, un Banco Central), sino por todas las personas que participan en un conjunto de transacciones definidas de antemano. Quien recibe un bien o servicio cubierto por el sistema DISC queda con la obligación de entregar en el futuro un bien o servicio similar a otra persona que participe en el sistema, lo que permite construir paulatinamente una densa red de obligaciones mutuas voluntarias. Estas transacciones comunitarias pueden entenderse como parte de una economía cooperativa en el ámbito local que coexiste con la economía competitiva de transacciones monetarias en ámbitos geográficos más extensos.

La variedad de bienes y servicios cubiertos, las unidades para contabilizar las obligaciones mutuas pendientes y las formas de saldar las obligaciones pendientes definen las características específicas de un sistema de dineros sociales complementarios. Un sistema DISC diseñado adecuadamente de acuerdo con las necesidades, la cultura y los recursos locales permitiría mejorar el acceso a los servicios y bienes disponibles en la comunidad, ampliar las oportunidades de participar en actividades que la comunidad aprecia y valora, y reforzaría los procesos de descentralización al promover iniciativas locales para resolver problemas.

Entre las experiencias en diversos países destacan: los sistemas de intercambio local, conocidos por sus iniciales en inglés como LETS (Local Exchange Trading System) y que son el tipo de dinero complementario más frecuente; un dinero complementario para el cuidado de la salud de los ancianos que se ha establecido en Japón; y el Commonweal Community Herocard en Minneapolis, Estados Unidos, que integra formalmente un esquema de dinero social complementario y el dólar americano, que involucra con éxito a empresas del sector privado y hace uso de los avances en las tecnologías de la información.

Fuente: Bernard Lietaer, *Das Geld der Zukunft*, Riemann Verlag, 1999; Jürgen Schuldt, *Dineros alternativos para el desarrollo local*, Lima, Universidad del Pacífico, 1997.

que son despedidas del sector público a raíz de reformas institucionales.

Entre otras iniciativas, la promoción de maneras sustentables de ganarse la vida a nivel local, el apoyo a la pequeña industria intensiva en mano de obra y a la provisión de servicios sociales básicos con alta tecnología, de bajo costo y también intensivos en trabajo, podrían absorber una parte significativa de la creciente fuerza laboral que no puede emplearse en las actividades productivas modernas de la economía formal. Esto abriría el camino para lograr importantes mejoras en las condiciones sociales y en las perspectivas de desarrollo personal,

tanto por las mayores oportunidades de empleo como por los beneficios directos que la provisión de tales servicios brindaría a la población.

\* \* \*

El objetivo fundamental de la línea estratégica de integración, equidad y justicia social –que cada peruano cuente con las mismas oportunidades para desarrollarse como ser humano y que tenga acceso a los bienes y servicios básicos necesarios para llevar una vida digna– podrá alcanzarse sólo si se adopta una visión muy amplia de los factores que determinan las condiciones sociales de la población y de las políticas que tienen impacto sobre ellas. El Esta-



do, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado deberán complementar esfuerzos y plantear soluciones innovadoras para garantizar el acceso a los servicios sociales básicos, generar empleo y luchar contra la pobreza.

En un contexto de exclusión de grandes sectores de la población, escasez de recursos públicos, inserción en el orden global fracturado y transición demográfica, los esquemas convenciona-

les para el diseño y ejecución de políticas sociales son insuficientes. La provisión de servicios sociales, la lucha contra la pobreza y los esfuerzos por resolver el problema del empleo requieren de gran imaginación, audacia y determinación, a fin de establecer –en un plazo máximo de dos decenios– las condiciones mínimas para garantizar a todos los peruanos una prosperidad, un bienestar y una calidad de vida compatibles con la dignidad humana.

*CAPÍTULO 5*

**GESTIÓN DEL MEDIO  
AMBIENTE, RECURSOS  
NATURALES, CIENCIA  
Y TECNOLOGÍA**



## INTRODUCCIÓN

La línea estratégica de *gestión del medio ambiente, recursos naturales, ciencia y tecnología* es el tercer conjunto de hebras de la trama del tejido social peruano que será reconstituido durante los primeros veinte años del siglo 21. Sus componentes son *la evolución hacia un nuevo concepto de las relaciones entre el medio ambiente y el desarrollo* que logre armonizar las demandas propias del crecimiento económico con la conservación de los ecosistemas que sustentan la vida humana; *el uso juicioso y la conservación de los recursos naturales* que permitan utilizar y, al mismo tiempo, mantener el acervo de estos recursos para las generaciones futuras; *la reducción de la contaminación* para disminuir los riesgos de salud, mejorar las condiciones de vida y proteger los recursos biológicos; *el diseño y la ejecución de políticas ambientales* que articulen múltiples intereses y perspectivas para lograr un uso sustentable de los recursos naturales y de los ecosistemas; y *el desarrollo de las capacidades de investigación científica e innovación tecnológica*, que llevará a crear, importar, adaptar, absorber y utilizar eficientemente el creciente acervo de conocimiento disponible en el ámbito mundial, así como rescatar y mejorar el conocimiento tradicional.

El Perú enfrenta el desafío de aprovechar de manera sustentable –sin depredar ni destruir– su gran variedad de ecosistemas y de recursos naturales y su extraordinaria biodiversidad. Para lograr este objetivo, es necesario incluir consideraciones ambientales en todas y cada una de las políticas de desarrollo, con el fin de asegurar que las actividades productivas y sociales se desarrollen en armonía con la protección del medio ambiente. Asimismo, es preciso tomar en cuenta las necesidades de las generaciones futuras –que no tienen quien las represente en las decisiones que condicionan sus posibilidades de desarrollo y aún de supervivencia– a fin de garantizarles, por lo menos, las mismas oportunidades que tiene la generación actual.

Las ideas sobre la manera en que la humanidad se relaciona con la naturaleza han ido evolucionan-

do a lo largo de la historia. Hace tan sólo treinta años, las preocupaciones por proteger el medio ambiente no encontraban eco en la gran mayoría de los países en desarrollo, algunos de los cuales las consideraban una forma de “colonialismo ambiental”. Sin embargo, durante los últimos decenios nos hemos dado cuenta de que es imposible ignorar el creciente impacto que tienen las actividades humanas en el medio ambiente. Ahora somos conscientes de los límites que impone la capacidad de regeneración de los ecosistemas a la producción y al consumo, de los peligros que implica la explotación descontrolada de los recursos naturales y de los riesgos de sobrecargar la capacidad del medio ambiente para absorber desechos. Además, hemos aprendido que la protección ambiental genera nuevas oportunidades económicas, ayuda a lograr una mayor equidad y permite utilizar mejor el espacio geográfico.

En forma similar, durante los últimos decenios la emergencia de la “sociedad de la información” o “sociedad del conocimiento” (capítulo 2) ha cambiado la manera en que se visualizan las vinculaciones entre el conocimiento y el desarrollo. La importancia de la ciencia y la tecnología es tal, que la capacidad de generar conocimientos científicos y de realizar innovaciones tecnológicas es ahora una condición indispensable para avanzar hacia la prosperidad y el bienestar. En el nuevo contexto del orden global fracturado, esta capacidad es fundamental para la transformación productiva y la competitividad, para mejorar las condiciones de vida de la población y desarrollar una infraestructura física moderna, sobre todo en áreas como las telecomunicaciones.

Por otra parte, los avances tecnológicos modifican continuamente la concepción de lo que son los recursos naturales y la protección ambiental. Las nuevas tecnologías permiten transformar materias primas, desechos y materiales, sin valor aparente, en productos y servicios útiles a costos cada vez más bajos. A medida que aumentan los conocimientos científicos y tecnológicos, la gama de recursos disponibles se amplía. En forma similar, la investigación científica y tecnológica permite comprender mejor el papel que juegan los ecosistemas como so-

porte de las actividades humanas, y pone en relieve el valor que tiene la protección del medio ambiente para garantizar el bienestar de las generaciones actuales y futuras.

### MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO: ENFOQUES, SUSTENTABILIDAD Y POLÍTICAS

Un primer componente de las hebras que conforman la línea estratégica de gestión del medio ambiente, recursos naturales, ciencia y tecnología se refiere a la relación entre medio ambiente y desarrollo, a la noción de sustentabilidad y a la forma en que se diseñan y ejecutan las políticas ambientales.

#### Enfoques para la gestión ambiental

Las maneras de conceptualizar las interacciones entre el medio ambiente y el desarrollo han evolucionado significativamente durante el último medio siglo. Partiendo de dos posturas opuestas, la economía de frontera y la ecología profunda, han surgido otros enfoques –protección ambiental, administración de recursos y ecodesarrollo– que buscan integrar en forma cada vez más estrecha los sistemas económicos, ecológicos, sociales y culturales. Cada

uno de estos paradigmas se basa en supuestos diferentes acerca del entorno biofísico que sostiene a las actividades humanas, del comportamiento de las personas y de las sociedades, y de las interacciones entre los seres humanos y la naturaleza. Plantean, además, diferentes preocupaciones y perciben en forma distinta la protección del medio ambiente y la utilización de los recursos naturales (cuadro 5.1).

Así, a lo largo del último siglo y medio se ha evolucionado desde la perspectiva de economía de frontera, pasando por una concepción simple de protección ambiental y por una más avanzada de administración de recursos, hasta llegar en los últimos dos decenios al enfoque integrador del ecodesarrollo. La perspectiva de ecología profunda no ha encontrado eco en nuestro país, ni tampoco en la mayoría de los países en desarrollo.

El enfoque de *economía de frontera* considera que la naturaleza ofrece una cantidad infinita de recursos biofísicos que serán utilizados sin restricción alguna por los seres humanos, y que tiene también la capacidad infinita de absorber los desechos y subproductos de las actividades productivas y de servicios. Según este enfoque, la naturaleza existe para beneficio de la humanidad, para ser manipulada, explotada y modificada, sin que los seres humanos de-

CUADRO 5.1

#### Enfoques acerca de las relaciones entre medio ambiente y desarrollo

<i>Enfoque</i> <i>Dimensión</i>	<b>Economía de frontera</b>	<b>Protección ambiental</b>	<b>Administración de recursos</b>	<b>Ecodesarrollo</b>	<b>Ecología profunda</b>
<b>Imperativo dominante</b>	Defiende la prosperidad material y el crecimiento económico sin límites ni restricciones	Privilegia el crecimiento económico, sujeto a las mínimas limitaciones posibles de protección ambiental	Busca un equilibrio entre el crecimiento económico y el uso de recursos para lograr la sustentabilidad ambiental	Plantea el desarrollo conjunto de la humanidad y la naturaleza; buscar sinergias para potenciar a ambos	Privilegia la naturaleza y el medio ambiente, en contra del crecimiento económico para lograr la "ecotopía"
<b>Relación humanidad-naturaleza</b>	Fuertemente antropocéntrico	Fuertemente antropocéntrico	Moderadamente antropocéntrico	Balance entre antropocentrismo y ecocentrismo	Fuertemente ecocéntrico y biocéntrico
<b>Amenazas dominantes</b>	Hambre; pobreza, enfermedad; desastres naturales	Efectos nocivos de la contaminación en la salud; amenaza de extinción de especies	Degradación de los recursos; pobreza; crecimiento demográfico; cambio climático	Pobreza; excesos del consumismo; incertidumbre ecológica; cambios globales	Colapso de los ecosistemas y de la biosfera; desastres causados por los seres humanos
<b>Temas principales</b>	Acceso abierto a los recursos; naturaleza como bien gratuito; explotación de una oferta ilimitada de recursos naturales	Medidas correctivas y defensivas para corregir abusos más notorios; normas y disposiciones para "legalizar la ecología"	Lograr mayor eficiencia en el uso de recursos de todo tipo; tomar en cuenta interdependencias. "Economizar la ecología"	Reestructuración económica con regeneración ecológica; simbiosis refinada entre "ecologizar la economía" y el desarrollo humano	Regreso a la naturaleza; "igualdad de todas las especies vivientes"; simbiosis simple entre la humanidad y la naturaleza

Fuente: Michael Colby, "La administración ambiental en el desarrollo: Evolución de los paradigmas", *El Trimestre Económico* Vol. LVIII (3), No 231, julio-setiembre 1991, pp. 589-615.

ban sentirse responsables por protegerla. El desarrollo y el progreso son sinónimos de crecimiento económico continuo y del aumento sin límite del consumo de bienes y servicios. Este enfoque prevaleció en casi todos los países industrializados, sobre todo durante el siglo 19 y la primera mitad del siglo 20.

En el otro extremo, el enfoque de *ecología profunda* adopta un punto de vista radicalmente opuesto. Plantea que existe una interrelación muy estrecha entre todos los seres vivos y los sistemas ecológicos que sustentan la vida en el planeta. Se apoya en un sistema de valores y en una perspectiva ética que, en su forma más extrema, considera la igualdad intrínseca de todas las especies vivientes, sin privilegiar a la humanidad. Plantea, además, que la economía no debe orientarse hacia el crecimiento, sino hacia la estabilización y reducción de la producción y el consumo; que es preciso promover de manera prioritaria el mantenimiento y la expansión de la biodiversidad como un fin en sí mismo; y que se debe tender a establecer economías locales en pequeña escala, con tecnologías que tengan un impacto mínimo en el medio ambiente. Este enfoque ha surgido con fuerza durante la última mitad del siglo 20, si bien sus raíces se encuentran en el romanticismo del siglo 19, en las filosofías y religiones orientales –como el taoísmo y el budismo– y en concepciones más recientes, como el ecofeminismo y la ecología de sistemas.

El enfoque de *protección ambiental* surgió a medida que la perspectiva de economía de frontera empezaba a mostrar sus limitaciones. Los estragos causados por la contaminación del agua, el aire y el suelo motivaron una serie de reacciones entre la ciudadanía de los países industrializados, sobre todo a partir del decenio del sesenta. Esto dio lugar a esfuerzos por controlar y reparar los daños ambientales, aunque sin prestar mucha atención a la manera de prevenirlos. Este enfoque adopta una actitud defensiva en las políticas y la gestión ambiental, poniendo énfasis en establecer límites a las emisiones nocivas con el fin de mantener niveles “óptimos” de contaminación, generalmente definidos en base a estudios de costo/beneficio con una perspectiva de corto plazo. Cuando estos límites no se respetan, se aplican sanciones a los contaminadores y se les obliga a corregir la situación y a reparar los daños. Los estudios de impacto ambiental se hacen después de haberse diseñado el proyecto o mientras se lo diseña, y usualmente no se modifican durante su ejecución.

El cuarto enfoque, el de la *administración de recursos*, surgió a partir de una serie de investigaciones, realizadas durante los decenios del setenta y ochenta, sobre el manejo integral de todos los tipos

de capital –biofísico, financiero, humano, institucional y de infraestructura física–, tomando en cuenta sus interacciones e interdependencias con una perspectiva de largo plazo. Se trata de administrar todo tipo de recursos, incluidos los ecosistemas, para lograr un desarrollo sostenible en el sentido más amplio posible y conciliar los objetivos económicos con los de la protección ambiental. Entre otros objetivos, este enfoque postula la necesidad de introducir cambios en el cálculo de las cuentas nacionales, así como en la forma en que se formulan políticas y se toman decisiones sobre temas ambientales. Por ejemplo, en vez de fijar límites a la contaminación y establecer castigos y prohibiciones, se trata de usar incentivos para inducir comportamientos favorables al medio ambiente, tomar acciones preventivas para evitar los daños antes de que se produzcan (como la aprobación previa de los estudios de impacto ambiental para ejecutar proyectos de inversión) y fomentar el uso de tecnologías y procesos productivos limpios.

Para avanzar hacia un modelo de gestión del medio ambiente de acuerdo con las exigencias del ecodesarrollo, es necesario adoptar un pensamiento inspirado en la biología, la ecología y las ciencias de sistemas sociales en donde los diversos elementos que configuran una estrategia de desarrollo se aprecian en función de sus interacciones y de su inserción en el contexto más amplio de la estrategia tomada en su conjunto.

Por último, el enfoque de *ecodesarrollo* va más allá de la gestión ambiental y trata de reestructurar la relación entre la sociedad y la naturaleza, transformándola en un “juego de suma positiva” en el cual se mejora simultáneamente el nivel de vida de los seres humanos y la calidad del medio ambiente. Este enfoque, que ha sido articulado durante los dos últimos decenios, propugna reorganizar las actividades humanas de manera que éstas tengan un impacto positivo en el entorno biofísico y potencien la capacidad de regeneración de los ecosistemas. Para esto es necesario abandonar la concepción de la economía como un sistema cerrado de flujos de bienes, servicios y dinero y reemplazarla por la de “economía biofísica”, que considera explícitamente los flujos de energía, servicios ambientales y recursos materiales desde los ecosistemas biofísicos hacia el sistema económico convencional. A su vez, esto requiere de una perspectiva que articule el corto, mediano y largo plazo, y que modifique el entorno de políticas en el cual operan los agentes económicos para “ecologizar la economía”.

La actitud de la sociedad peruana con respecto a su entorno biofísico, frecuentemente resumida en el aforismo de Antonio Raimondi: “El Perú es un men-

digo sentado en un banco de oro”, ha oscilado entre los enfoques de economía de frontera y protección ambiental, salvo algunas pocas y esporádicas excepciones que asumieron el enfoque de administración de recursos. Como se verá más adelante, las políticas gubernamentales, las prácticas de las empresas privadas y públicas, y las acciones de las organizaciones de la sociedad civil han configurado una situación en la que la mayoría de las empresas mineras, pesqueras, industriales, forestales, de energía y de hidrocarburos se comportan como si se tuviera una oferta ilimitada de recursos naturales y ambientales, o como si bastara con remediar –muchas veces sólo “a medias”– los impactos negativos de sus operaciones.

Para aprovechar adecuadamente la variedad de recursos naturales y de ecosistemas y la gran biodiversidad con que cuenta nuestro país, es necesario adoptar progresivamente los enfoques de administración de recursos y de ecodesarrollo, dejando atrás las maneras de pensar, las políticas y los comportamientos propios de la economía de frontera y de la protección ambiental. Durante los próximos dos decenios será necesario difundir ampliamente estos últimos enfoques e informar sobre la situación del medio ambiente y el impacto que en él tienen las actividades productivas y de servicios.

No somos “mendigos sentados en un banco de oro” facultados para explotar de cualquier manera los recursos de que disponemos en nuestro territorio. Somos trabajadores que vivimos en un complejo, frágil y potencialmente fértil conjunto de ecosistemas, que requiere de nuestro cuidado para generar prosperidad y bienestar para esta generación y para que las futuras tengan las mismas oportunidades que nosotros.

## El concepto de desarrollo sustentable

Durante los últimos decenios, como resultado de que se comprende mejor el impacto de las actividades humanas en el medio ambiente, se ha comenzado a cuestionar la manera de medir el grado de desarrollo de las naciones. Los indicadores basados exclusivamente en criterios económicos –como el producto bruto interno (PBI), el volumen de las exportaciones o la tasa de ahorro nacional– no reflejan el deterioro ambiental ni el agotamiento de los recursos naturales. Cada vez que los suelos se pierden por erosión, se queman bosques sin reforestarlos, se explotan recursos minerales sin descubrir nuevos depósitos, o la pesca excede los niveles permisibles para mantener las especies marinas, el acervo de recursos naturales disminuye y se socavan las bases para el crecimiento futuro.

El actual sistema de cuentas nacionales no toma en cuenta la depreciación –o, más bien, la depredación o destrucción– de los recursos naturales y ambientales. Existen aspectos del medio ambiente que influyen significativamente en la calidad de vida de las personas, pero que son muy difíciles de evaluar objetivamente, y menos aún de cuantificar e incorporar en las cuentas nacionales, como la preservación del patrimonio cultural, las relaciones que mantienen las comunidades tradicionales con su entorno biofísico y la belleza del paisaje.

Con el fin de incorporar datos sobre el medio ambiente, se han diseñado nuevas formas de calcular las cuentas nacionales. Por ejemplo, el Banco Mundial ha propuesto la noción de “ahorro genuino” como parte de un sistema de indicadores y de cuentas nacionales que tome en cuenta factores ambientales. El ahorro genuino mide la tasa de creación o destrucción de riqueza en una economía, y se calcula contabilizando las inversiones en capital humano, la depreciación de los activos productivos, el agotamiento de los recursos naturales y el deterioro del medio ambiente.

Las tasas de ahorro genuino revelan si los países están viviendo de su acervo de capital, si lo están manteniendo o incrementando. Así, a pesar de haber tenido tasas de ahorro financiero neto positivas, los países de América Latina tuvieron tasas de ahorro genuino negativas durante la “década perdida” de los ochenta. En el caso de Ecuador, esta tasa ha sido cero o negativa durante más de treinta años, es decir, durante todo el período en que ha venido explotando sus reservas petroleras. En el Perú la creación de un nuevo sistema de cuentas nacionales que incorpore criterios ambientales es de fundamental importancia, ya que permitirá hacer explícitos los costos del crecimiento económico basado en la explotación de su capital natural y la exportación de materias primas –que a lo largo de nuestra historia han llevado frecuentemente a la depredación de nuestros recursos naturales y al deterioro ambiental.

Es importante que la economía crezca para elevar los niveles de prosperidad y bienestar de la población, pero es preciso hacerlo de manera sustentable y sin socavar las bases del crecimiento futuro (recuadro 5.1). En muchos casos, el crecimiento económico y la protección ambiental se refuerzan mutuamente en lugar de contraponerse. Por ejemplo, una mayor eficiencia en el uso de la energía, el reciclaje de materiales, el manejo sustentable de los bosques, el uso de sistemas integrales para el control de plagas (*integrated pest management*) en la agricultura y la conservación de suelos permiten reducir costos, aumentar la producción y, al mismo tiempo, reducir los impactos negativos en el medio ambiente.

RECUADRO 5.1

### El desarrollo sustentable

El término *desarrollo sustentable* fue acuñado por la Comisión sobre Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas (Comisión Brundtland) en 1987 en su informe *Nuestro futuro común*. Una primera definición de sustentabilidad plantea que la explotación de un recurso renovable es sustentable si en cada período de tiempo sólo se consume el incremento en el acervo o *stock* de dicho recurso. El “rendimiento máximo sustentable” es la tasa óptima de explotación del recurso que evita una reducción de las reservas disponibles y mantiene su capacidad de regeneración.

Una segunda definición expande el ámbito en el cual se aplica la noción de sustentabilidad, y la extiende a un conjunto de recursos más amplios y relacionados entre sí, por ejemplo, a un ecosistema. La tasa óptima de explotación de un recurso considerado individualmente no implica necesariamente que otros recursos vinculados al primero puedan mantenerse sin reducir su *stock*.

Una tercera definición sobrepasa la perspectiva estrictamente ambiental y busca integrar los aspectos socioeconómicos con los biofísicos. Plantea que un proceso de desarrollo es sustentable si el *stock* de todos los activos de la sociedad se mantie-

ne constante o se eleva a lo largo del tiempo. Los activos de una sociedad incluyen bienes de capital tradicionales (maquinarias, fábricas, caminos, infraestructura física), capital humano (nivel educativo, conocimientos científicos y tecnológicos, habilidades y destrezas de los trabajadores) y capital natural o ambiental (bosques, biodiversidad, suelos, biomasa marina, recursos minerales, hidrocarburos, recursos hídricos, aire limpio).

Estos diferentes activos pueden, en cierta medida, sustituirse unos por otros. Para que el desarrollo sea sustentable de acuerdo a esta definición, el total de los activos de la sociedad debe mantenerse o incrementarse, aun cuando alguno de sus componentes se reduzca. Por ejemplo, conforme se explota un recurso no renovable, como el petróleo o los depósitos minerales, el acervo de dicho recurso se reducirá a lo largo del tiempo –si bien la exploración y el descubrimiento de nuevos depósitos pueden compensar temporalmente este hecho e incrementar las reservas. Sin embargo, en la medida en que se invierta parte de los recursos no renovables para generar otro tipo de capital (educación, investigación, capacidad productiva, carreteras, infraestructura) será posible mantener o aumentar el acervo total de activos de la sociedad.

Fuente: Alberto Pascó-Font, *Desarrollo sustentable en el Perú*, Agenda: PERÚ, Lima, 1999.

Existe, además, un alto grado de convergencia entre los objetivos del desarrollo social y los ambientales: la eliminación de la contaminación del agua reduce la incidencia de enfermedades gastrointestinales; la reforestación evita deslizamientos de tierra que afectan a quienes viven en zonas marginales; y la reducción de las emisiones de gases y partículas nocivos evita una serie de enfermedades respiratorias, todo lo cual ayuda a mejorar la calidad de vida. Al mismo tiempo, la lucha contra la pobreza extrema tiene un impacto positivo en el medio ambiente: proporciona nuevas oportunidades para generar ingresos que reducen la presión que ejercen los pobres sobre los ecosistemas, evitan la sobreexplotación de los recursos naturales y permiten mejorar la vivienda, las instalaciones sanitarias y la educación.

Por lo tanto, una primera tarea para lograr el desarrollo sustentable –que debe basarse en los enfoques de administración de recursos y de eco-desarrollo– es identificar los campos y actividades en los que tal convergencia es posible, con el fin de plantear iniciativas y adoptar políticas que defiendan objetivos económicos y ambientales a la vez.

### Políticas ambientales explícitas, implícitas y resultantes

El diseño y la ejecución de políticas ambientales es un proceso particularmente complejo, principalmente debido a que casi todas las actividades productivas y sociales están involucradas con el medio ambiente y al gran número de agencias gubernamentales, empresas privadas y organizaciones sociales que intervienen en ellas. Entre las políticas ambientales y el resto de las políticas públicas existen tantas inconsistencias y contradicciones, que muchas veces desvirtúan las mejores iniciativas para proteger el medio ambiente.

Las empresas privadas y otras entidades productivas y de servicios están sujetas a una serie de influencias que condicionan su comportamiento, y que abarcan desde la situación de los mercados de insumos y productos hasta la capacidad de los trabajadores, pasando por la disponibilidad de financiamiento y el acceso a la tecnología. Las políticas públicas, tanto ambientales como de otro tipo, son sólo uno de los factores que repercuten en el comportamiento de los agentes económicos. La interacción entre los diversos factores definirá, en última instancia, si al tomar decisiones se conside-



ran los aspectos ambientales y la dirección que tomará el comportamiento ambiental de las empresas, los sectores productivos y la economía en conjunto. Es importante, por esta razón, lograr una coherencia entre las políticas ambientales y las demás políticas públicas, en especial aquellas orientadas hacia la promoción de la inversión y el crecimiento económico.

Las *políticas ambientales explícitas* tienen el propósito de influir en el comportamiento de los agentes económicos para que tomen decisiones –sobre tecnologías productivas, ubicación de las plantas, prácticas y procedimientos operativos, diseño de productos, utilización de insumos, entre otras– coherentes con los objetivos de política ambiental trazados por el gobierno. Son enunciados que se refieren de manera directa y explícita al uso sustentable de los recursos naturales, a la eliminación de la contaminación y, en general, a la protección del medio ambiente. Emanan de las autoridades nacionales de mayor nivel (el presidente, el primer ministro, el Congreso), de entidades públicas sectoriales (ministerios, instituciones autónomas) y de agencias multisectoriales dedicadas específicamente a temas ambientales (como el Consejo Nacional del Medio Ambiente).

Las políticas públicas orientadas hacia otros objetivos, y en particular las económicas (fiscales, financieras, tributarias, arancelarias, de privatización, de promoción de inversiones, de regulación de la competencia, entre otras), tienen un contenido implícito de política ambiental, en el sentido en que sesgan en una dirección u otra las decisiones que determinan el impacto de las operaciones de la empresa en el medio ambiente. Éstas son las *políticas ambientales implícitas*, que interactúan con las explícitas –en la mayoría de los casos para neutralizarlas y reducir su influencia en la toma de decisiones de los agentes económicos. Un ejemplo claro de este problema son los incentivos a la inversión privada, tanto extranjera como nacional, que en la práctica exoneran a algunos inversionistas de requisitos establecidos por las políticas ambientales explícitas, como la aprobación de los estudios de impacto ambiental por parte de la autoridad competente antes de iniciar el proyecto.

De la interacción entre las políticas de medio ambiente explícitas e implícitas, en un sector determinado de la actividad económica, surge una *política ambiental resultante* que expresa la orientación real de las políticas públicas, al margen de las declaraciones de intención que contienen las políticas ambientales explícitas. Para determinar qué componentes de este conjunto de políticas prevalecerán, es necesario examinar los *instrumentos de política* asociados a cada uno de ellos, y en particular las características de las disposiciones legales, las estructu-

ras organizativas y los mecanismos operativos que los configuran. De esta manera será posible identificar el peso relativo que tiene cada instrumento en la toma de decisiones de los empresarios y anticipar su comportamiento ambiental.

Como se verá más adelante, pese a que el Código Nacional del Medio Ambiente (aprobado por el Congreso en 1990) y los enunciados del Consejo Nacional del Medio Ambiente sugieren una política explícita nacional enmarcada en el paradigma de la administración de recursos, una serie de normas y disposiciones legales emitidos por dependencias y agencias sectoriales sugieren una política ubicada en el enfoque de protección ambiental. Más aún, las inconsistencias y contradicciones entre las políticas explícitas y las implícitas –que tienden a restar importancia a los objetivos ambientales– generan una política resultante que muestra un claro retroceso en cuanto a la ubicación del Perú en el marco de los paradigmas de gestión ambiental.

En efecto, como resultado de los diversos factores que afectan a los agentes económicos –incluida la política ambiental resultante–, muchos muestran comportamientos que corresponden al enfoque de economía de frontera o de oferta ilimitada de recursos; otro grupo significativo exhibe un comportamiento propio del paradigma de protección ambiental; y un pequeño grupo de empresas, en su mayoría extranjeras, se comporta de acuerdo a las pautas del enfoque de administración de recursos.

Estas observaciones sugieren que la tarea de armonizar los objetivos de la protección ambiental y del uso sustentable de los recursos naturales con los del crecimiento económico continuará enfrentando serias dificultades en nuestro país. Para superarlas, será necesario introducir consideraciones ambientales en las políticas económicas, resolver las contradicciones más flagrantes entre las políticas ambientales explícitas y las implícitas, y armonizar las políticas ambientales sectoriales con los planteamientos multisectoriales del Consejo Nacional del Medio Ambiente.

## **RECURSOS NATURALES: POTENCIAL, USO Y CONSERVACIÓN**

Un segundo componente de las hebras que constituyen la línea estratégica de gestión del medio ambiente, recursos naturales, ciencia y tecnología se refiere a la gran variedad y cantidad de recursos naturales con que cuenta el Perú. A lo largo de la historia estos recursos han sido el principal vínculo entre nuestro sistema productivo y la economía internacional, una relación que ha determinado en gran

medida la estructura económica y social de nuestro país. La abundancia de recursos naturales nos ha abierto y continúa abriendo una amplia gama de posibilidades para lograr la prosperidad y el bienestar. Sin embargo, aún no hemos sido capaces de diseñar y poner en práctica estrategias y políticas para que estas posibilidades se transformen en realidad.

El contar con recursos naturales nos ha llevado, al igual que a muchos otros países en situación similar, a adoptar un modelo de desarrollo basado en la exportación de materias primas y productos primarios. La falsa creencia acerca de que este modelo era viable y sostenible a lo largo del tiempo, derivada de la aparentemente inagotable disponibilidad de recursos, nos ha llevado a confiar demasiado en la generosidad de la naturaleza.

Afectados por lo que podríamos llamar el “síndrome del mendigo sentado en el banco de oro”, desde hace varios siglos venimos exportando oro y plata; luego guano, petróleo, azúcar y algodón; más tarde cobre, plomo y zinc, para llegar a la bonanza de la harina de pescado en los años sesenta y a un nuevo auge de las exportaciones de oro al cerrarse el siglo 20. Sin embargo, durante todo este tiempo no hemos usado los ingresos para desarrollar industrias que agreguen valor a las exportaciones y reduzcan nuestra vulnerabilidad externa, ni para establecer un sistema educativo adecuado a las exigencias de la equidad y la competencia internacional y realizar las transformaciones económicas y sociales que, en términos generales, hubieran permitido mejorar significativamente los niveles de vida en nuestro país.

Las estrategias de desarrollo basadas en la exportación de productos primarios y recursos naturales tienen una serie de limitaciones. El deterioro de los términos de intercambio entre las materias primas y los productos manufacturados obliga a exportar una mayor cantidad de productos primarios para importar la misma cantidad de manufacturas y de productos con mayor contenido tecnológico (capítulo 2). La explotación de recursos naturales se efectúa en lugares alejados, emplea poca mano de obra, se encuentra relativamente desconectada del resto de la economía y no genera, al menos de manera automática, vínculos con otras actividades productivas. Además, cuando una gran cantidad de divisas producto de las exportaciones primarias ingresa al país, se aprecia la moneda local y se afecta negativamente la competitividad de los otros sectores productivos.

Estas desventajas pueden superarse; la explotación de recursos naturales puede transformarse en el motor de arranque del desarrollo nacional, siempre y cuando se la visualice como un componente

estrechamente vinculado con las otras líneas y componentes de la estrategia de desarrollo, y se logre un balance adecuado entre el conocimiento, el uso y la conservación de los recursos naturales.

Pero quizás lo más importante es emplear las rentas provenientes de la explotación de los recursos naturales para financiar la transformación productiva, disminuir las desigualdades sociales y ocupar mejor nuestro territorio. Sólo así será posible poner en marcha un proceso autosostenido de acumulación de capital de todo tipo, con lo que se superarán las limitaciones asociadas a las estrategias de desarrollo basadas casi exclusivamente en la explotación –muchas veces indiscriminada y depredadora– de nuestro rico acervo de recursos naturales renovables y no renovables.

Todo esto implica reconocer y otorgarle valor económico y social a la enorme diversidad biológica y ecológica con que contamos, así como a los servicios ambientales que esta diversidad presta a nuestro país y a las otras regiones del mundo. Al mismo tiempo, es necesario utilizar de manera más racional nuestros recursos renovables y no renovables, incluidos los bosques, la biomasa y los recursos hidrobiológicos de nuestro mar, ríos y lagunas, así como los suelos y los recursos hídricos, minerales y energéticos.

Los recursos naturales renovables son aquellos que se regeneran continuamente de manera natural, por lo que –a menos que se utilicen por encima de su capacidad de regeneración o que se produzca algún desastre natural o causado por el hombre– mantienen su acervo y puede disponerse de ellos indefinidamente. Éste es el caso de los bosques de la Amazonía, de los recursos pesqueros del mar peruano y de las fuentes de energía hidroeléctrica. Sin embargo, para que estos recursos puedan mantener su condición de renovables es preciso que las políticas públicas y las técnicas de explotación eviten su depredación y estimulen su uso responsable.

Los recursos no renovables, por ejemplo los minerales y los hidrocarburos, son aquellos cuya extracción reduce su acervo en términos absolutos. Su explotación racional exige mantener cierto nivel de reservas probadas y potenciales, por lo que la prospección y la exploración para ubicar nuevos depósitos deben realizarse en forma permanente. El entorno económico nacional e internacional tiene gran influencia sobre la viabilidad económica de los proyectos de extracción de recursos no renovables, particularmente cuando éstos requieren grandes inversiones. Por esta razón es preciso diseñar estrategias de explotación que maximicen los beneficios económicos –tanto para las empresas involucradas como

RECUADRO 5.2

### Los servicios ambientales

El medio ambiente es el sustento de las sociedades humanas. Cada vez que respiramos, tomamos agua o comemos, estamos disfrutando de sus servicios. El oxígeno, elemento indispensable para la vida humana, proviene de la atmósfera cuya composición es el producto de la interacción entre los seres vivos y, en particular, de la acumulación del metabolismo de las plantas. El fino balance atmosférico que determina nuestra supervivencia depende estrictamente de ciclos químicos y biológicos que se mantienen gracias a las interacciones entre una gran diversidad de especies biológicas y los ecosistemas naturales. La composición de la atmósfera, producto de estos ciclos ecológicos, es además responsable del clima del planeta al determinar la cantidad de energía solar que se refleja o se absorbe, lo que afecta el promedio y las variaciones de temperatura en la Tierra.

El agua es también producto de ciclos ecológicos naturales. Los bosques y otras áreas de vegetación atrapan la lluvia, evitan la erosión, crean ríos y lagunas, y recargan los depósitos acuíferos de donde extraemos el agua que utilizamos.

Otros ejemplos de servicios ambientales o ecológicos son menos obvios. La totalidad de los productos agrícolas se origina de variedades silvestres cuyos genes evolucionaron du-

rante millones de años en ambientes naturales. La domesticación de especies por los seres humanos aceleró este proceso. Sin embargo, aun la tecnología agrícola más moderna depende fundamentalmente de las variedades silvestres para su sustento. Pese a los extraordinarios avances de la ingeniería genética, que han permitido manipular los genes para mejorar y desarrollar nuevas variedades útiles para la humanidad, su éxito depende en gran medida del acceso a la riqueza y variedad de genes provenientes de especies que viven en ecosistemas naturales, la mayoría de ellos ubicados actualmente en los países en desarrollo.

Por otra parte, la agricultura depende de muchos otros servicios ambientales, como la regeneración de los suelos por procesos ecológicos y microbianos, la defensa contra la erosión que nos brindan los bosques y los agentes naturales que controlan las plagas.

Los ecosistemas naturales no sólo sustentan las actividades que se llevan a cabo en la actualidad; son también repositorios de oportunidades para el futuro, difíciles de medir o imaginar en el presente. La biodiversidad encierra oportunidades virtualmente infinitas, que sólo recientemente hemos empezado a apreciar y explorar en forma sistemática.

Fuente: Gonzalo Castro, "América Latina de cara al nuevo milenio: perspectivas para el desarrollo sostenible", *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, No. 41, Centro de Investigación Universidad del Pacífico, Lima, 1997.

para el país— a lo largo de la vida útil del proyecto. En particular, las variaciones y tendencias de los precios internacionales, la disponibilidad y el costo del financiamiento, y los avances tecnológicos definirán el momento propicio y el plazo apropiado para ejecutar este tipo de proyecto.

La explotación de un recurso no renovable debe realizarse sin dañar el medio ambiente, lo que implica tomar medidas para evitar la contaminación y reducir al mínimo posible los riesgos asociados con la extracción, el procesamiento y el transporte de los recursos. Por último, considerando que se trata de recursos que eventualmente se agotarán, es necesario que las empresas extractoras, las localidades en donde se ubican los recursos y el país en su conjunto aprovechen las rentas e ingresos generados durante la vida del proyecto para iniciar nuevas actividades productivas y de servicios, una vez agotado el recurso.

### El valor de la biodiversidad y de los servicios ambientales

El medio ambiente y la biodiversidad —es decir, las diferentes formas de vida que se manifiestan en una variedad de genes, especies y ecosistemas—

prestan una serie de servicios que posibilitan la vida humana en la Tierra. Estos servicios incluyen la purificación del aire y del agua, el mantenimiento del clima, la fertilidad de los suelos y el reciclaje de elementos que permiten la existencia de la biosfera. Además, proporcionan alimentos, medicinas, materiales y energía para todo tipo de actividades humanas, sin contar el valor intrínseco que se le otorga a la diversidad de especies que habita nuestro planeta (recuadro 5.2).

Sin embargo, quizás por ser tan obvios y omnipresentes, hasta hace poco los servicios ambientales y la biodiversidad no habían sido valorados en toda su extensión. Sólo cuando la escala de la actividad humana excedió la capacidad de regeneración automática de los ecosistemas —algo que sucedió durante el último tercio del siglo 20— se prestó atención a los servicios ambientales y a la biodiversidad.

En particular, el “efecto invernadero”, causado en gran medida por el aumento de la emisión de gases producto de la actividad humana a la atmósfera, está llevando al calentamiento global de la Tierra y a variaciones climáticas extremas e inusuales. Debido a que los países altamente industrializados generan la mayoría de los gases que lo producen

–anhídrido carbónico (CO<sub>2</sub>), metano (CH<sub>4</sub>), óxido nitroso (N<sub>2</sub>O), compuestos de flúor y carbono, entre otros– los acuerdos globales para controlarlo establecen mecanismos para que los países cuyas emisiones excedan los límites permitidos compensen a aquellos que las mantienen por debajo de ellos. Los bosques tropicales absorben y fijan el carbono contenido en el CO<sub>2</sub>; mantenerlos en su estado natural es un servicio ambiental que puede recibir compensación financiera (capítulo 2).

El Perú está considerado entre los primeros ocho países en el mundo en términos de diversidad biológica y ecológica. Su ubicación en el trópico y su variada geografía han dado origen a una gran diversidad de flora y fauna en sus bosques amazónicos, sus cordilleras y valles interandinos, sus más de 6 millones de hectáreas de humedales, sus bosques secos tropicales y su árida faja costera bañada por uno de los mares más ricos en nutrientes del mundo. En el Perú se encuentra uno de los “centros de Vavilov”, origen de una serie de cultivos que se ha extendido por el mundo entero (gráfico 5.1). La “megadiversidad” que caracteriza a nuestro país se expresa, entre otros aspectos, en el gran número de especies vegetales cultivadas: en el caso de la papa, 3,000.

El territorio peruano comprende una amplia gama de ecorregiones y 84 de las 104 zonas de vida conocidas en el planeta (capítulo 6). En ellas habitan el 19% de las especies de aves, el 9% de los mamíferos y el 9% de los anfibios de todo el mundo.

La Amazonía, por ejemplo, alberga una extraordinaria concentración de especies. El área de Yanamomo en Loreto, con 300 especies de árboles por hectárea, es la de mayor diversidad arbórea en el mundo. Asimismo, en un solo árbol de la Reserva Nacional del Manu (Madre de Dios), conocido como Shihuahaco, los entomólogos han encontrado 5,000 especies de insectos, de las cuales un 80% son nuevas para la ciencia. La misma zona cobija la mayor diversidad de reptiles por área del planeta. No muy lejos, en la región de Purus, se encuentra el récord internacional de diversidad de mamíferos. Esta prodigiosa biodiversidad se sustenta en la extraordinaria capacidad de fotosíntesis del bosque tropical (recuadro 5.3).

La zona andina posee también un alto potencial de biodiversidad y se caracteriza por albergar especies poco usuales, adaptadas a las condiciones límite propias de los ecosistemas de alta montaña. Los recursos genéticos andinos pueden realizar aportes significativos al desarrollo de nuevas variedades de cultivos, como sucedió en el pasado cuando se dio a conocer la papa, el maíz, la calabaza y el frijol, que son actualmente los principales cultivos. Asimismo, existe la posibilidad, aún no explorada del todo, de que muchas especies y variedades de la selva y de los Andes puedan dar origen a nuevos productos químicos orgánicos.

Sin embargo, la supervivencia de esta riqueza natural encara serias amenazas. En el caso de los bosques, el principal peligro es la deforestación,

GRÁFICO 5.1



Fuente: Página web de la Universidad de McGill, Canadá.

RECUADRO 5.3

### La fotosíntesis en el bosque tropical

La Amazonía peruana tiene como principal recurso la capacidad de fotosíntesis de sus bosques tropicales húmedos, sustento de la gran diversidad de especies que la habitan. Además, la fotosíntesis permite absorber y fijar el carbono que contiene la atmósfera, con lo que ayuda a reducir los gases que producen el efecto invernadero. Esta capacidad debe ser estudiada, conservada y explotada racionalmente, a fin de no alterar el delicado balance ecológico que hace de estos bosques un recurso renovable con grandes posibilidades.

Entre otros aspectos, el uso racional y sustentable de la capacidad de fotosíntesis de la Amazonía requiere de medidas como las siguientes:

- Racionalizar las actividades ganaderas y agrícolas, adaptándolas a los ciclos climáticos y a las condiciones propias del bosque tropical húmedo.
- Estudiar sistemáticamente los posibles usos de la flora y

fauna amazónica para la industria farmacéutica, de cosméticos y perfumes, entre otras industrias.

- Adoptar procedimientos y medios racionales para el uso de la fauna, tomando en cuenta cómo la utilizan los pueblos aborígenes.
- Mejorar y descentralizar la administración forestal, propiciando un manejo adecuado de los bosques y evitando la explotación intensiva de pocas especies.
- Establecer industrias de procesamiento de la madera con tecnologías de bajo impacto ambiental.
- Construir una infraestructura de transportes acorde con la geografía y características de la Amazonía (por ejemplo, aviones y dirigibles para el transporte aéreo y vehículos de colchón de aire para el acuático).
- Diseñar y construir asentamientos humanos que minimicen el impacto negativo en el frágil ecosistema amazónico.

Fuente: Francisco Sagasti e Ignacy Sachs, *Hacia una estrategia de industrialización de la selva peruana*, Ministerio de Industria, Comercio, Turismo e Integración, Lima, enero de 1973 (mimeo).

producto de la colonización de las laderas orientales de los Andes, del cultivo y procesamiento industrial de la hoja de coca y de la tala indiscriminada. Si bien el ritmo de destrucción es alarmante, cerca del 90% de la selva continúa cubierta de bosques. Igualmente, severas son la degradación de los ecosistemas de alta montaña y de los valles costeros, y la contaminación de los recursos acuáticos, responsables de la destrucción de hábitat naturales y de la extinción de un gran número de especies vegetales y animales.

La legislación peruana estableció en 1990 el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas

por el Estado para normar la gestión y protección de áreas naturales y de valor cultural para el Perú y el mundo (cuadro 5.2). Sin embargo, las 46 áreas protegidas y reservadas alcanzan apenas el 8% del total del territorio nacional (en comparación, Costa Rica protege el 25% de su territorio) y quedan enormes áreas sin protección alguna que no han sido aún estudiadas ni registradas. La gestión de las Áreas Naturales Protegidas (ANP) es muy incipiente, adolece de serios problemas legales, administrativos y financieros, y no ha involucrado de manera significativa al sector privado ni a las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de conservación y protección de la biodiversidad.

Por estas razones es necesario adoptar medidas urgentes para promover la prospección, la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad con que cuenta nuestro país. Esto requiere de iniciativas de carácter legal, administrativo y financiero, sustentadas en un amplio consenso nacional, que involucren al Estado, al sector privado y a las organizaciones de la sociedad civil.

Pero no se puede conservar ni proteger lo que no se conoce. Por ejemplo, la limitada información disponible sobre las especies forestales de

CUADRO 5.2

### Áreas naturales protegidas por el Estado

Áreas protegidas	Número	Área total (en hectáreas)	Porcentaje del territorio nacional
Parques nacionales	8	2'918,179	2.27
Reservas nacionales	8	2'946,686	2.29
Santuarios nacionales	6	48,113	0.04
Santuarios históricos	3	35,392	0.03
Zonas reservadas	11	4'029,335	3.14
Bosques de protección	6	389,987	0.3
Reservas comunales	2	357,245	0.28
Cotos de caza	2	124,735	0.1
<b>TOTAL</b>	<b>46</b>	<b>10'849,672</b>	<b>8.44</b>

Fuente: Perú en números 1997, Lima, Cuánto S.A., 1997, p.145.

nuestra Amazonía—sus características biológicas, sus ritmos de crecimiento, las plagas que las pueden afectar, sus propiedades físicas y farmacológicas, entre otras— hace muy difícil diseñar políticas y normas adecuadas para su explotación. Una hectárea de selva en estado natural puede alcanzar gran valor económico proveyendo de manera sustentable una diversidad de productos—como la uña de gato— que podrían comercializarse en el Perú y el extranjero.

Pese a esto, hasta hace algunos años una hectárea de selva valía más siendo quemada, sembrada con arroz y luego destinada al pastoreo, lo que llevaba casi inevitablemente a la degradación de su suelo y a la pérdida irreversible del bosque tropical. Este resultado perverso se debe, por un lado, a la poca información disponible sobre el valor económico que tienen los bosques tropicales cuando se mantienen en estado natural y se explotan de manera sustentable

RECUADRO 5.4

### El Instituto Nacional de Biodiversidad de Costa Rica

El Instituto Nacional de Biodiversidad de Costa Rica (INBio), creado en 1989 como una organización civil sin fines de lucro y de interés público, es un ejemplo de lo que puede hacerse para conocer, conservar y utilizar de manera racional y sustentable la biodiversidad. Se financia mediante contratos por la venta de servicios, donaciones privadas, de fundaciones y de la cooperación internacional, y aun contribuye a solventar algunos programas de agencias gubernamentales. Sus principales actividades son:

***Inventario de la biodiversidad.*** El INBio está a cargo del Inventario Nacional de Biodiversidad, que se compila sobre la base de material e información recabados por un grupo de hombres y mujeres de las comunidades cercanas a los parques nacionales, a quienes se denomina “parataxónomos”. Estas personas reciben entrenamiento práctico e intensivo durante seis meses en fundamentos de biología, ecología y taxonomía; técnicas de recolección y preservación; manejo de datos y procesamiento de información; y administración y mantenimiento de equipo. Los parataxónomos recolectan los especímenes y realizan el procesamiento inicial en 23 estaciones de biodiversidad distribuidas en todo el país, para luego enviar la información a la sede central de INBio en San José.

***Búsqueda y promoción de usos sostenibles del recurso biológico.*** Esta actividad se realiza mediante la “prospección de biodiversidad”, que consiste en la búsqueda sistemática de nuevas fuentes de compuestos químicos, genes, proteínas, microorganismos y otros productos que poseen un valor económico potencial en la industria farmacéutica, cosmetológica, agroindustrial y biotecnológica. El proceso se inicia con la localización, descripción detallada y recolección de especies que, por su amplia distribución y abundancia, no corren peligro de erosión genética. Luego se procede a una identificación preliminar de los compuestos que contienen estas especies, para posteriormente entregar a aquellas que tienen un potencial económico a empresas y otras instituciones asociadas al INBio. En caso de llegar a explotarse comercialmente alguno de estos compuestos, la empresa o institución paga una regalía al INBio.

El INBio ha desarrollado un conjunto de acuerdos de investigación en bioprospección con centros académicos y

empresas privadas. Estos acuerdos promueven la innovación, el aprendizaje y el aumento de la capacidad científica nacional, e incluyen normas referentes al acceso, equidad, transferencia de tecnología y capacitación. Además, generan importantes ingresos—de varios millones de dólares por año—para sostener las actividades del INBio y apoyar otras iniciativas de conservación. En estos acuerdos participan la Universidad de Costa Rica, la Universidad de Strathclyde, la Universidad de Cornell, entre otros centros académicos, y empresas como Bristol Myers Squibb, Merck & Co., Givaudan Roure y Diversa.

***Organización y administración de la información.*** El INBio almacena, organiza y divulga información sobre la biodiversidad costarricense. Esto se lleva a cabo a través del desarrollo de programas y herramientas de *software* para conocer y promover el uso sostenible y la conservación de la biodiversidad; el apoyo y soporte a los usuarios de la información sobre biodiversidad con que cuenta el instituto; el mantenimiento de un sitio en el *World Wide Web* con más de diez mil páginas de información gratuita; el desarrollo de publicaciones y materiales empleando la tecnología de multimedia, en particular hiperdocumentos en formato CD-ROM; la asesoría y el desarrollo de talleres de capacitación en el manejo de información sobre biodiversidad; y el uso de sistemas de información geográfica para proveer información básica y temática georreferenciada de todo el país a los usuarios de los servicios del INBio.

***Generación y transferencia de conocimiento a la sociedad.*** El INBio difunde local e internacionalmente información sobre la biodiversidad de Costa Rica, el papel de la prospección en la conservación y la importancia de la biodiversidad en el desarrollo social y la calidad de vida de los costarricenses. Además, tiene una serie de programas de capacitación nacional e internacional, así como programas educativos sobre biodiversidad para escuelas y universidades. A principios del 2000 inauguró el INBioparque, un extenso parque educativo con instalaciones especialmente diseñadas para albergar exhibiciones permanentes, muchas de ellas interactivas, acerca de la biodiversidad en Costa Rica y el mundo, el sistema nacional de áreas protegidas y las diversas especies de plantas y animales que existen en ese país.

Fuente: Entrevistas y visitas al INBio en San José, Costa Rica, febrero del 2000.

y, por otro, a un sistema de incentivos económicos y legales que promueve la explotación irracional y la destrucción de vastas extensiones boscosas de la selva amazónica.

Todo esto justifica otorgarle una alta prioridad a la investigación científica y tecnológica sobre recursos naturales y biodiversidad, así como a los estudios económicos y sociales orientados hacia la formulación de políticas para su explotación racional. Es necesario asignar recursos financieros, reforzar y crear instituciones de investigación y centros de estudio, establecer programas académicos y becas para formar recursos humanos, e incentivar la participación del sector privado, de las organizaciones de la sociedad civil y de la cooperación internacional. El Instituto Nacional de Biodiversidad de Costa Rica es un buen ejemplo del tipo de instituciones que se necesita establecer (recuadro 5.4). Por otra parte, es preciso rescatar y reconocer el valor del conocimiento tradicional de los pueblos indígenas sobre la biodiversidad y los recursos naturales, promoviendo su registro, sistematización, protección y

evaluación. Estos conocimientos pueden ser un valioso punto de partida para la investigación científica y tecnológica, y permitiría potenciar aún más sus ámbitos de aplicación.

Es muy improbable que las iniciativas para explotar de manera racional y sustentable los recursos que proporciona la biodiversidad surjan en forma automática, sin esfuerzos conjuntos por parte del Estado, la empresa privada, las organizaciones no gubernamentales, la comunidad académica, las empresas extranjeras y las agencias de cooperación internacional. Una primera tarea consiste en identificar actividades productivas basadas en estos recursos, tomando en cuenta su disponibilidad, la posibilidad de darles valor agregado, la existencia de nichos en los mercados internacionales y la competitividad en términos de calidad y precio de los productos. El “comercio verde” de productos ecológicamente benignos presenta oportunidades muy interesantes para países como el Perú, sobre todo en un contexto de globalización comercial en el cual los consumidores de los países ricos están prestando atención especial a la protección del medio ambiente. En forma similar, el ecoturismo centrado en visitas a lugares con características ecológicas y biológicas especiales –como los bosques tropicales, las zonas de alta biodiversidad y las áreas naturales no contaminadas– puede convertirse en una importante actividad económica y generar empleo y divisas.

## Recursos forestales

A mediados del decenio de los noventa, la explotación de recursos forestales representaba sólo alrededor del 3.2% del PBI y el 0.56% de las exportaciones. La escasa importancia económica de la actividad forestal contrasta fuertemente con su potencial. Aproximadamente el 58% del territorio nacional está cubierto de bosques –una de las proporciones más altas en el mundo. El Perú cuenta además con una gran diversidad de ecosistemas forestales (cuadro 5.3). La experiencia de otros países que poseen un conjunto similar de recursos forestales sugiere que éstos pueden convertirse en uno de los principales rubros de nuestra economía, no sólo mediante la producción de madera, sino también de una variedad de productos para la industria y a través del uso sustentable de la biodiversidad.

Sin embargo, la heterogeneidad de los bosques tropicales húmedos de la Amazonía, que se manifiesta en una enorme variedad de especies, dificulta su explotación comercial. La selva peruana produce un promedio de 150 m<sup>3</sup> de madera por hectárea, pero sólo alrededor de 2 m<sup>3</sup> pertenece a especies comercializables (la caoba representa el 70% de la deman-

CUADRO 5.3

### Principales ecosistemas forestales

	Superficie (Ha)	Superficie (%)
<b>REGIÓN COSTA</b> ( 23% de la superficie total cubierta de bosques naturales)	3'203,500	4.2
Bosque de algarrobo	1'387,500	
Bosque de hualtaco	164,000	
Bosque de mangle	5,800	
Bosque de caducifolio abierto	178,200	
Bosque denso caducifolio	1'268,000	
Formación de lomas	200,000	
<b>REGIÓN SIERRA</b> ( 7% de la superficie total cubierta de bosques naturales )	2'403,200	3.2
Bosque de quinales	43,000	
Matorrales perennifolios	1'758,200	
Tolares	602,000	
<b>REGIÓN SELVA</b> ( 92% de la superficie total cubierta de bosques naturales)	69'852,100	92.6
Bosques densos nublados	13'925,000	
Bosques densos heterogéneos	48'003,700	
Bosques de Podocarpus	152,800	
Aguajales	1'603,300	
Pacales	1'493,300	
Bosques de pantano	4'674,000	

Fuente: Plan Nacional de Acción Forestal del Perú 1991, citado por Silvia Charpentier y Jessica Hidalgo en *Políticas ambientales en el Perú*, Lima, Agenda: PERÚ, 1999, p. 90.

da maderera). Esto motiva una tala muy selectiva. Frecuentemente se destruyen amplias zonas boscosas para cortar tan sólo unos pocos árboles. Al descartar a otras especies que supuestamente no tienen valor, se reduce la posibilidad de hacer un uso integral del bosque. Mediante investigaciones y estudios para ampliar la gama de usos comerciales, complementados con esfuerzos para abrir nuevos mercados, sería posible incorporar especies cuya explotación aparentemente no es rentable y aprovechar de 10 a 15 m<sup>3</sup> de madera por hectárea de bosque.

La quema y la tala de los bosques para habilitar tierras agrícolas y ganaderas son las principales causas de la deforestación en el Perú. A principios de los noventa, ambas eran responsables de casi el 80% de la disminución de 40 millones de metros cúbicos de biomasa al año. A estas prácticas se unen el uso de la leña como combustible (que representa alrededor del 17% de la disminución de la biomasa), la degradación de las cuencas y la erosión de las laderas que reducen la cobertura de bosques, y los estragos que genera el cultivo de coca y los intentos de limitar su producción (destrucción de bosques para sembrar coca, uso de defoliantes para erradicarlos, contaminación de suelos y ríos por agentes químicos para procesar la hoja de coca). La deforestación en el Perú ha llegado al alarmante nivel de 0.010 hectáreas por habitante al año, en comparación con 0.006 en Brasil, 0.004 en América Latina y el Caribe, y 0.003 en el ámbito mundial.

En comparación con el acelerado proceso de deforestación, los esfuerzos de reforestación son muy limitados. Se calcula que de los 8.5 millones de hectáreas que han sido deforestadas en el país hasta 1996, sólo se llegó a reforestar alrededor de unas 430,000 hectáreas, es decir, el 5.1%. Sin embargo, esto representa un avance en comparación con los años ochenta, cuando este porcentaje era sólo del 3.7%. Estas cifras indican la enorme tarea de reforestación que el Perú tiene que emprender para evitar la destrucción de sus bosques.

Las concepciones de gran parte del sector empresarial y de las agencias del sector público vinculadas al sector forestal corresponden al enfoque de economía de frontera, que cree en la oferta ilimitada de recursos forestales y no presta suficiente atención a la conservación y al uso sustentable de los bosques. La principal disposición legal que norma la explotación de bosques con fines comerciales e industriales es la Ley Forestal y de Fauna Silvestre de 1975. De acuerdo a esta ley, los recursos forestales son propiedad del Estado y se clasifican en bosques naturales y bosques cultivados. Los bosques naturales comprenden bosques ubicados en áreas de producción –que se dividen en bosques nacionales

y bosques de libre disponibilidad– y bosques ubicados en áreas de protección, que abarcan a los bosques de protección y las áreas naturales protegidas. El aprovechamiento de estos bosques se realiza mediante autorizaciones, contratos y concesiones otorgados por el Estado a particulares, cuyas condiciones varían de acuerdo al tipo de recurso forestal, a su utilización y a la escala de las operaciones.

Durante todo el decenio de los noventa el Congreso debatió una nueva ley forestal, pero no llegó a aprobarla ni a actualizar el marco normativo vigente desde 1975, el cual ha sido modificado parcialmente en múltiples oportunidades y muestra una serie de inconsistencias y vacíos. Al iniciarse el siglo 21 la situación legal del sector forestal es incierta y no existen reglas del juego claras que promuevan el uso sustentable de nuestros bosques.

Dejando de lado a los campesinos, comunidades nativas y habitantes de zonas cercanas a los bosques que utilizan la madera como leña, para la construcción y otros usos domésticos, quienes explotan comercialmente recursos forestales están sujetos a una serie de normas que varían de acuerdo al tamaño y ubicación de sus operaciones. Por ejemplo, los contratos de extracción forestal en los bosques nacionales que abarcan superficies entre 50,000 y 200,000 hectáreas deben integrar las fases de extracción, transformación en plantas propias y comercialización de los productos forestales; también deben contribuir a promover la construcción de viviendas económicas, sustituir las importaciones o aumentar las exportaciones y realizar gastos operativos anuales por encima de cierto nivel. Por su parte, los contratos de extracción forestal en los bosques de libre disponibilidad abarcan superficies de hasta 100,000 hectáreas y tienen una duración de períodos renovables de hasta 10 años. Los titulares de estos contratos tienen la obligación de usar no menos de 20 especies maderables, de pagar regalías al Estado por el uso del recurso y para la reforestación, y de presentar una serie de estudios técnicos y económicos.

Al otro extremo están los contratos para trabajar en áreas menores a 1,000 hectáreas sólo durante un año, que no exigen cumplir con los requisitos establecidos para aquellos de mayor extensión y duración, y que fueron diseñados originalmente para los pequeños extractores. Los titulares de estos contratos no tienen mayores responsabilidades ni obligaciones legales, técnicas o ambientales. En la práctica, esta modalidad de contratos ha servido para que un gran número de medianos y grandes empresarios forestales exploten la madera a través de pequeños extractores, sin asumir responsabilidad alguna por la degradación de los ecosistemas boscosos. Las técnicas y herramientas utilizadas por estos pequeños



extractores –que cada año se desplazan de un área a otra– desperdician madera, no permiten abastecer regularmente a la industria y generan problemas ambientales. Además, la dispersión de estas pequeñas áreas hace muy difícil el control y vigilancia por parte de las autoridades forestales.

Para diseñar y poner en práctica una política forestal capaz de estimular el uso sustentable de los bosques, es necesario, en primer lugar, eliminar las inconsistencias y distorsiones del sistema de normas e incentivos que –a través de una serie de requisitos, exigencias, exoneraciones, subsidios y bonificaciones– conduce a prácticas depredadoras y ecológicamente irresponsables. A partir de esto será posible diseñar un conjunto coherente de medidas legislativas, procedimientos administrativos, incentivos tributarios, mecanismos de financiamiento, entre otros, que hagan realidad el enorme potencial económico de recursos forestales con que cuenta el Perú.

Por otra parte, es necesario contrarrestar las principales causas de la deforestación, poniendo límites a la quema y tala de los bosques con fines agropecuarios y promoviendo la agrosilvicultura que combina la producción agrícola y pecuaria con la actividad forestal. Asimismo, debe ponerse énfasis en la reforestación de las áreas explotadas –aunque teniendo en cuenta que rara vez es posible restaurar la biodiversidad del bosque tropical– y en la forestación de zonas andinas que carecen de árboles, pero que podrían cubrirse de bosques (tal como lo demuestran experiencias exitosas en la sierra de Cajamarca). Otras iniciativas se refieren a la diversificación del uso de los recursos forestales más allá de la extracción y procesamiento de la madera, entre los cuales destacan el ecoturismo, la prospección de la biodiversidad con fines comerciales y la valorización de los servicios ambientales que prestan los bosques.

Por último, para lograr un uso sustentable de los recursos forestales es necesario adoptar una serie de medidas complementarias, como las mencionadas en el recuadro 5.3. Se necesitan vías de transporte para llegar a los mercados (un camión de madera demora casi 30 días en llegar de Iquitos a Lima, mientras que la misma carga puede llegar a Lima desde Pucallpa en tan sólo 48 horas); es preciso apoyar la investigación y los estudios sobre el uso de nuestros recursos forestales, así como los programas educativos sobre la importancia de proteger los bosques; y se debe avanzar hacia un mejor ordenamiento del territorio y un manejo integrado de las cuencas, lo que permitiría definir planes y programas de extracción forestal con una perspectiva integral y de largo plazo.

## Recursos pesqueros

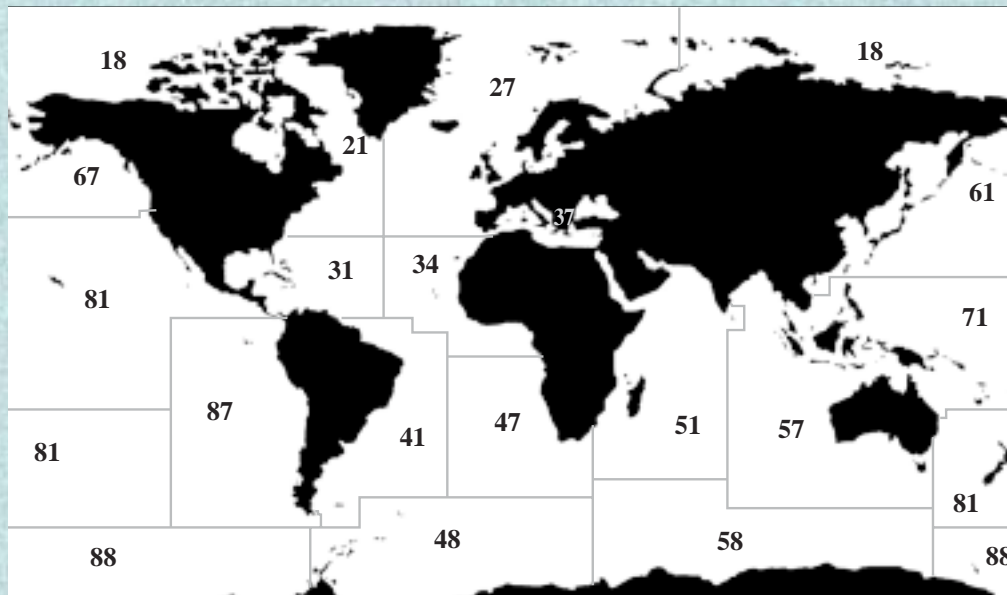
El uso sustentable de los recursos pesqueros puede convertir al mar peruano en una fuente muy importante de alimentos ricos en proteínas para las generaciones actuales y futuras, y al mismo tiempo generar ingresos, divisas y empleo. El mar del suroeste del Océano Pacífico, que baña las costas de Colombia, Ecuador, Perú y Chile, es la zona del mundo con mayor potencial de crecimiento y de disponibilidad de recursos de la biomasa marina (gráfico 5.2). Tomando en cuenta que la totalidad de la biomasa marina en el mundo se está reduciendo, aceleradamente en el caso de algunas especies de peces de importancia comercial, esta zona es estratégica para la pesca mundial. Por lo tanto, es de esperar que en los primeros años del siglo 21 aumenten las presiones para explotar una mayor cantidad de recursos pesqueros en ella, lo que hará necesaria una respuesta coordinada de los países de la región para asegurar que no se excedan los límites de pesca que llevarían a su agotamiento.

Durante el último medio siglo la actividad pesquera ha experimentado un desarrollo explosivo; en la actualidad es la segunda fuente de divisas de nuestra economía, después de la minería. El crecimiento de la pesca ha sido acompañado de serios problemas, como la sobreexplotación, que amenaza con extinguir o reducir al mínimo la disponibilidad de algunas especies de peces, y la contaminación de las zonas costeras, derivada de la producción de harina y aceite de pescado. A esto deben añadirse las fluctuaciones del clima asociadas a los fenómenos de El Niño y de La Niña que modifican la temperatura del mar y la dirección de las corrientes marinas, lo que altera las condiciones de reproducción y el desplazamiento de los cardúmenes. La combinación de sobrepesca y cambio climático puede producir situaciones catastróficas, como el colapso de la pesca de la anchoveta que tuvo lugar al inicio de los setenta y que tomó más de quince años superar.

Los estimados acerca de la cantidad de biomasa de las especies pelágicas que viven en la superficie y en el mar abierto, principalmente la anchoveta, la sardina, el jurel y la caballa, muestran un comportamiento muy irregular a lo largo del tiempo. Por ejemplo, la biomasa de anchoveta llegó a 4.8 millones de toneladas en 1978, se redujo a 0.5 millones en 1983 (casi un 90%), luego se recuperó y experimentaron fluctuaciones hasta 1991, año en que creció fuertemente. En 1994 llegó a la cifra récord de 13.5 millones de toneladas, pero volvió a caer a 8.8 millones en 1995. Las biomásas de jurel, caballa y sardina también experimentaron variaciones significativas en este período, aunque no tan marcadas como la de la anchoveta.

GRÁFICO 5.2

**Comparación entre el potencial estimado de pesca y los volúmenes promedio de captura por zonas pesqueras 1990-1994**  
(millones de toneladas métricas)



Área	Océano	Potencial estimado (a)	Confiabilidad	Desembarques (b)	Reservas (a) - (b)	Situación
34	Atlántico Centro Este	4	C	3	1	Sobrepesca
27	Atlántico Nor Este	12	C	10	2	Sobrepesca
21	Atlántico Nor Oeste	4	C	3	1	Sobrepesca
47	Atlántico Sud Este	3	C	1	2	Sobrepesca
41	Atlántico Sud Oeste	1	NC	2	-1	Potencial de pesca
31	Atlántico Centro Oeste	2	C	2	0	Sobrepesca
57	Índico Este	10	NC	3	7	Potencial de pesca
51	Índico Oeste	13	NC	4	9	Potencial de pesca
37	Mar Negro y Mediterráneo	23	NC	2	0	Sin reservas
77	Pacífico Centro Este	3	C	1	1	Sobrepesca
67	Pacífico Nor Este	4	C	3	1	Sobrepesca
61	Pacífico Nor Oeste	26	C	24	2	Potencial de pesca
87	Pacífico Sud Este	29	C	15	14	Potencial de pesca
81	Pacífico Sud Oeste	1	C	1	0	Sobrepesca
71	Pacífico Centro Oeste	11	C	8	3	Potencial de pesca
88-48-58	Antártico	0.2	C	0.3	0.1	Sobrepesca

*Potencial mundial de pesca.* Sólo las zonas 61, 87 y 71 poseen reservas potenciales de pesca. Las otras zonas se encuentran con niveles declinantes de reservas debido a que alcanzaron el pico del potencial estimado en años anteriores, o a que hay poco grado de confiabilidad en el análisis de su situación. La zona 87, dentro de la cual se encuentra el mar del Perú, posee la mayor diferencia entre el potencial estimado de biomasa y los niveles de desembarques.

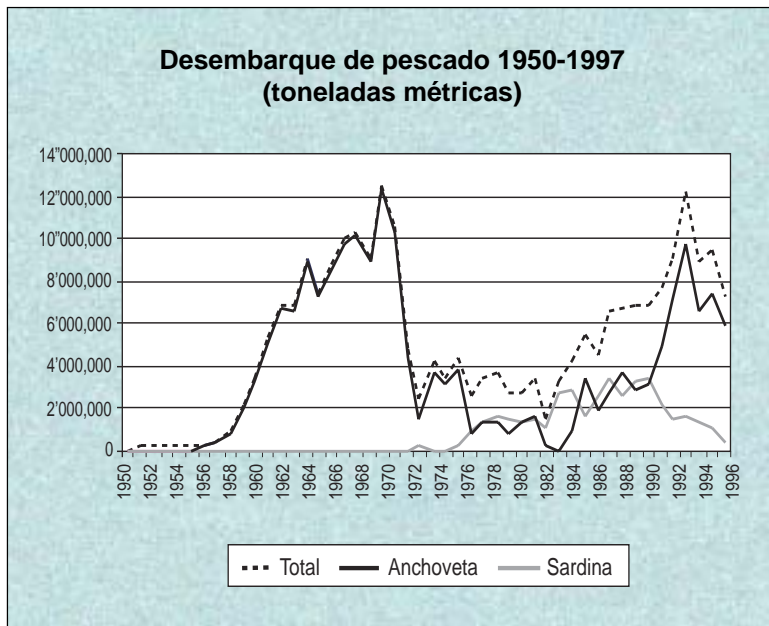
Fuente: FAO, *Review of the State of the World Fishery Resources: Marine Fisheries*, Roma, Naciones Unidas, 1997.

La captura y los desembarques de pescado también muestran grandes fluctuaciones a lo largo del tiempo (gráfico 5.3) y han seguido a las variaciones en la disponibilidad de biomasa de las especies pelágicas. Durante varios años, por ejemplo entre 1989 y 1992, los niveles de captura han excedido el límite que garantiza un uso sustentable de estos recursos. A partir de 1992, cuando el Ministerio de Pesquería optó por mantener un régimen de libre acceso para la pesca industrial, la captura

de especies pelágicas aumentó y entre 1993 y 1994 se llegó a niveles de pesca similares a los que causaron el colapso de la actividad pesquera al inicio de los años setenta.

Paralelamente a este incremento de los niveles de captura, la capacidad de bodega de la flota pesquera y la capacidad de las plantas de procesamiento aumentaron significativamente entre 1985 y 1995, llegando a niveles excesivos en relación a la

GRÁFICO 5.3



Fuente: Datos del IMARPE, citados por Silvia Charpentier y Jessica Hidalgo en *Políticas ambientales en el Perú*, Lima, Agenda: PERÚ, 1999.

disponibilidad de recursos pesqueros. Esta sobreinversión, que se financió principalmente mediante endeudamiento, ha llevado a la quiebra a un gran número de empresas y afecta seriamente la viabilidad económica del sector pesquero.

El uso sustentable de un recurso natural renovable tan frágil y vulnerable como la biomasa marina requiere de un conjunto de políticas públicas muy sofisticadas. Los controles administrativos tradicionales y los derechos de propiedad convencionales no rigen para un recurso que se desplaza continuamente por el mar abierto. Por esta razón, es preciso lograr un delicado balance entre el interés público y los intereses económicos privados, y las políticas públicas deben ser cuidadosamente diseñadas para superar tanto las fallas del mercado como las de la intervención estatal.

Al igual que en el caso de otros recursos naturales, la primera tarea consiste en cambiar el comportamiento de los empresarios y de las agencias gubernamentales involucradas en este sector. La mayoría de las empresas pesqueras han tratado de maximizar sus utilidades en el corto plazo capturando la mayor cantidad posible de peces, sin tomar en cuenta que esto repercute en la disponibilidad futura de recursos pesqueros. Por su parte, las autoridades gubernamentales han intervenido demasiado tarde, imponiendo vedas y restricciones sólo luego de que los niveles excesivos de extracción causaran estragos en la biomasa. Además, las deficiencias técnicas, administrativas y financieras de las agencias gubernamentales dificultan la aplicación efectiva de los mecanismos de regulación y control existentes.

Para superar esta situación, es necesario adoptar una perspectiva de largo plazo en el uso de los recursos pesqueros, anticipando y previniendo situaciones en vez de reaccionar frente a ellas. Pese a que la mayoría de las disposiciones legales y de las políticas explícitas se ubican en el paradigma de protección ambiental, en la práctica el comportamiento de este sector oscila entre este enfoque y el de economía de frontera. El aprovechamiento sustentable de la biomasa marina exige que los sectores empresariales y gubernamentales adopten progresivamente los enfoques de administración de recursos y de ecodesarrollo.

Pero, como sucede con los recursos forestales, no se puede manejar sustentablemente lo que no se conoce bien. Por esta razón es necesario realizar investigaciones científicas sobre las características, la naturaleza y los hábitos de las diversas especies que habitan el mar peruano; estudiar las corrientes marinas y su interacción con otros fenómenos naturales que afectan la disponibilidad de la biomasa; obtener y actualizar continuamente la información sobre el tamaño, la ubicación y los desplazamientos de los cardúmenes de peces, utilizando tecnologías avanzadas de teledetección; y desarrollar modelos matemáticos para simular y predecir el comportamiento de los recursos pesqueros. Todo esto permitirá diseñar políticas públicas y estrategias de extracción que optimicen el rendimiento económico y, al mismo tiempo, garanticen la sustentabilidad de este recurso.

El diseño de políticas y estrategias debe fundamentarse en un consenso entre los diversos actores que intervienen en la explotación de los recursos pesqueros. De no lograrse el consenso en un plazo razonable, el Estado tiene la responsabilidad final e ineludible de definir criterios y normas para el uso sustentable de este importante recurso renovable. Uno de estos criterios consiste en reducir y evitar fluctuaciones muy pronunciadas en los niveles de extracción, que generan incertidumbre entre los empresarios, repercuten negativamente en la economía y hacen difícil mantener un nivel estable de biomasa a lo largo del tiempo. Se debe reducir el tamaño de la flota pesquera y la capacidad de procesamiento. Ya se han dado los pasos iniciales en este sentido, principalmente como reacción a la crisis que afectó al sector pesquero a fines de los noventa, pero debe avanzarse con firmeza hacia una racionalización de este sector durante el primer decenio del siglo 21.

La adecuación del tamaño y características de la flota pesquera debe complementarse con controles e incentivos que estimulen comportamientos ecológicamente responsables entre las empresas pesqueras. Asimismo, se requiere medidas para promover

la innovación tecnológica que aumente la productividad y el valor que agrega este sector a sus productos, y para diversificar las actividades pesqueras incentivando, en particular, la pesca para consumo humano y la maricultura.

## Los suelos como recurso natural

El territorio peruano tiene una superficie total de 128.5 millones de hectáreas, de las cuales alrededor del 10% corresponde a la costa, 20% a la sierra y 60% a la selva. Debido a las difíciles condiciones geográficas, a mediados del decenio de los noventa sólo alrededor del 2.9% del territorio nacional se destinaba a la agricultura. La costa es árida, la sierra tiene un clima y una topografía hostiles, y la selva tiene ecosistemas frágiles, lluvias torrenciales y suelos ácidos y poco fértiles.

Alrededor del 4.8% de la costa se destina a la agricultura, si bien estas tierras representan el 22% de las áreas cultivadas y generan el 60% de la producción agrícola. Esto se explica, entre otras razones, por las facilidades de acceso y porque la mayor parte de la inversión pública en el sector agropecuario se ha destinado a financiar grandes proyectos de irrigación en esta región. Las tierras agrícolas de la sierra representan alrededor del 6% de su superficie, pero una buena parte se dedica al pastoreo, y la agricultura de la sierra suele tener rendimientos muy bajos. La selva cuenta con menos del 1% de las tierras dedicadas a la agricultura y, fuera de la ceja de selva, presenta condiciones adversas para la producción agropecuaria.

Los suelos aptos para la agricultura deben ser considerados un recurso natural renovable, cuya conservación requiere de acciones deliberadas para mantener su fertilidad y capacidad de sustentar cultivos. El mayor problema de las tierras agrícolas en América Latina es la erosión, que ha destruido o reducido la fertilidad de millones de kilómetros cuadrados en la región durante los últimos decenios. Otros pro-

blemas que reducen la disponibilidad de tierras aptas para el cultivo son la salinización de las áreas irrigadas, la deforestación de amplias zonas boscosas y el uso excesivo de fertilizantes y pesticidas que agotan y contaminan los suelos.

Otros problemas de la agricultura en el Perú son: la degradación de las tierras dedicadas al pastoreo y la ganadería; el cultivo en laderas y zonas de pendiente con tecnologías inadecuadas; el empantanamiento y mal drenaje en zonas lluviosas; y las plantaciones de coca con sus secuelas de deforestación y contaminación. Hacia fines de los ochenta cerca del 60% de las tierras de cultivo sufría algún tipo de degradación, incluidos erosión, exceso de salinidad, empantanamiento y contaminación. Estimados realizados a mediados de los noventa sugieren que el 44% del total de tierras erosionadas presentó una erosión muy ligera, el 26% una erosión ligera, el 24% una moderada y el 6% restante una severa. Casi las tres cuartas partes de las tierras erosionadas se encuentran en la sierra.

La pérdida de fertilidad de las tierras se trata de remediar, generalmente, aumentando el uso de fertilizantes sintéticos. Si bien los fertilizantes son un componente esencial de la actividad agrícola, no puede esperarse que reviertan estas pérdidas por sí solas, aun sin tomar en cuenta el efecto negativo que tienen en la calidad del agua. Por otra parte, el uso cada vez más intensivo de pesticidas y plaguicidas contribuye también a deteriorar la calidad de los suelos (cuadro 5.4).

Considerar los suelos aptos para la agricultura como un recurso natural renovable exige incorporar el concepto de desarrollo sustentable a las prácticas agrícolas. Ésta es una tarea pendiente y muy compleja debido, entre otras razones, a la heterogeneidad de la agricultura peruana que incluye desde cultivos modernos, intensivos en capital y de alta tecnología, hasta cultivos tradicionales, con baja intensidad de capital y basados en prácticas ancestrales. Además, las numerosas disposiciones que norman esta actividad, sus inconsistencias y un cierto sesgo antiempre-

CUADRO 5.4

### Utilización de insumos agrícolas

Años	Tierras irrigadas como porcentaje de tierras para cultivo	Uso anual promedio de fertilizantes (miles de toneladas)	Uso anual promedio de pesticidas (toneladas métricas)
1975-77	35	380	2,370
1985-87	33	430	2,753
Variación	-2.0%	13.2%	16.2%

Fuente: Datos del Ministerio de Agricultura, citados por Alberto Pascó-Font en *Desarrollo sustentable en el Perú*, Lima, Agenda: PERÚ, 1999.

sarial hacen necesaria su total renovación, no sólo para promover la conservación de los suelos sino también para fomentar el desarrollo agropecuario en general.

A principios del decenio de los noventa se introdujeron algunas normas legales que esbozaron avances puntuales en esta dirección. Por ejemplo, la Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario, promulgada en 1991, estableció que los proyectos de desarrollo rural, irrigaciones, colonizaciones, vías de comunicación y obras de ingeniería vinculados a la agricultura debían contemplar programas de manejo y conservación de suelos. También destacaron la importancia del Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (Pronamachs) (capítulo 6), al que declararon de interés nacional. Asimismo, se dictaron normas y se crearon entidades para regular el uso de plaguicidas y pesticidas, así como para promover el manejo integrado del control de plagas, tomando en cuenta su impacto en el medio ambiente y la salud.

En contraste con estas medidas, a mediados de los noventa se derogaron las disposiciones sobre intangibilidad y cambio de uso de tierras agrícolas, incluidas aquellas ubicadas en la periferia de las zonas urbanas. Esto facilita la expansión de las áreas construidas, reduce la disponibilidad de tierras agrícolas y áreas verdes, y afecta negativamente la reposición de la capa freática que suministra el agua que se extrae de pozos.

Para manejar los suelos como un recurso renovable, tanto el diseño como la puesta en práctica de las políticas públicas deben avanzar hacia el enfoque de administración de recursos. Esto exige un tratamiento integrado de diversos aspectos, como los métodos de cultivo, el manejo del agua, la gestión de la propiedad, el uso de insumos y la tecnología agrícola. La conservación de los suelos requiere, además, de políticas diferenciadas de acuerdo a las características y ubicación de las unidades productivas, que a su vez deben basarse en un nuevo ordenamiento del territorio nacional (capítulo 6).

La escasez de tierras cultivables, la pérdida de fertilidad por degradación de los suelos y la importancia de la agricultura para el desarrollo peruano (capítulo 3) hacen necesario formular y ejecutar, a la brevedad posible, un programa nacional de recuperación y conservación de suelos. Este programa debe definir objetivos diferenciados por zonas e indicadores de evaluación, y establecer mecanismos de coordinación entre las agencias gubernamentales y los agricultores, con el fin de lograr un uso sustentable de los suelos aptos para la agricultura.

## El agua como recurso natural

El agua es un recurso natural renovable indispensable para cualquier organismo viviente y prácticamente para todas las actividades humanas. Durante los últimos decenios se ha empezado a tomar conciencia de que, a menos que se tomen medidas, en diversas partes del mundo se producirá una severa escasez de este recurso en el mediano plazo. Esta constatación han motivado una serie de iniciativas globales para conservar el agua, mantenerla limpia y prevenir posibles conflictos en torno a su uso. La puesta en práctica de estas medidas hará necesario cambiar los patrones de consumo, mejorar la eficiencia del uso y aumentar el reciclaje del agua.

El Perú cuenta con abundantes recursos hídricos, pero la escarpada geografía de su territorio y la alta variabilidad climática hacen que éstos se distribuyan de manera muy desigual en las distintas regiones del país y a lo largo del año. Además, se tiene el mar territorial que, si bien no es fuente de agua para las actividades productivas y el consumo humano, cuenta con un complejo sistema de corrientes marinas que dan origen a una abundante diversidad de recursos hidrobiológicos.

Tres grandes vertientes configuran el sistema hidrográfico peruano. La vertiente del Pacífico, con una extensión de unos 280,000 km<sup>2</sup>, está constituida por 53 ríos principales que descienden de las laderas occidentales de los Andes y que se alimentan de las precipitaciones y deshielos de las partes altas de la cordillera. Se estima que aproximadamente la mitad de los ríos se seca en la época de estiaje, lo que genera serios problemas para la agricultura y otras actividades económicas, así como para la disponibilidad de agua destinada al consumo humano.

La vertiente del Atlántico abarca un área aproximada de 957,000 km<sup>2</sup> y sus principales ríos son el Huallaga, el Marañón, el Ucayali y el Amazonas. El aporte estacional de las precipitaciones provoca que sus ríos tengan un comportamiento irregular a lo largo del año, lo que hace difícil aprovechar integralmente el agua.

La vertiente del Titicaca está constituida por 12 ríos principales, que nacen en la falda de las cordilleras Occidental, Vilcanota, Oriental y Real. En territorio peruano, esta vertiente abarca una extensión de unos 49,000 km<sup>2</sup>, incluida la parte peruana del lago Titicaca.

La desigual distribución de los recursos hídricos en el Perú pone en evidencia la necesidad de realizar obras de ingeniería hidráulica —represas, canales, túneles, estaciones de bombeo, reservorios y

plantas de tratamiento— para asegurar y regular el abastecimiento de agua para la agricultura, la producción de energía, la industria, la minería y el consumo humano. Muchas de estas obras requieren grandes inversiones, toman tiempo, tienen una multiplicidad de efectos ambientales y, una vez realizadas, son inflexibles y difíciles de modificar. Por estas razones es necesario desarrollar, con mucha antelación, una cartera de proyectos en base a proyecciones de demanda, estudios de viabilidad técnica y de impacto ambiental y análisis de rentabilidad. Estos proyectos deben considerar opciones de financiamiento que combinen recursos públicos y privados y, antes de ejecutarlos, se debe consultar a las poblaciones que serán afectadas por las obras. Por otra parte, debe también estimularse la ejecución de proyectos de abastecimiento de agua en pequeña escala para la agricultura, la producción de energía y el consumo humano, esto último en combinación con obras de saneamiento en zonas rurales y en pequeños centros urbanos.

El deterioro de la calidad de las aguas, producto de la contaminación, se está convirtiendo en un problema muy serio en el Perú. Las descargas de heces y de otras materias orgánicas en los ríos, las lagunas y el mar es fuente de numerosas enfermedades gastrointestinales, como el cólera y la tifoidea (capítulo 4). Las descargas de productos orgánicos e inorgánicos agrícolas, industriales, mineros y pesqueros también contaminan el agua y afectan la salud. A esto deben añadirse las alteraciones en el volumen de oxígeno disuelto en el agua, que provocan la desaparición de especies acuáticas y aumentan los costos de mantenimiento industrial. En respuesta, se debe iniciar una campaña nacional para mejorar la calidad del agua, sobre todo de la que se utiliza para consumo humano, promoviendo la construcción de plantas de tratamiento, la instalación de equipos para limpiar descargas en las plantas industriales y mineras, la adopción de medidas para proteger las zonas de captación de este recurso y el establecimiento de un sistema nacional de control y regulación de la calidad del agua.

La actitud de la gran mayoría de los usuarios y de los consumidores de agua en el Perú puede ubicarse en el paradigma de economía de frontera, que considera al agua como un recurso ilimitado de muy bajo costo, y el de protección ambiental, que trata de corregir sólo las deficiencias más notorias en su suministro y calidad. El uso sustentable de un recurso natural renovable como el agua requiere adoptar el enfoque de administración de recursos que promueva una cultura de conservación del agua y que tome en cuenta, entre otros aspectos, las interdependencias entre la disponibilidad de recursos hídricos, el funcionamiento de los ecosistemas de donde pro-

viene el agua y las características de las actividades humanas que hacen uso de este recurso.

Por ejemplo, para calcular el precio del agua debe considerarse el pago por los servicios ambientales que prestan las zonas de captura y retención de agua procedente de las lluvias y de los nevados, el costo de almacenamiento, procesamiento, tratamiento y distribución, así como la amortización de las inversiones realizadas y las reservas financieras para futuras inversiones en proyectos. Si bien esto no implica que los usuarios y consumidores deberán pagar el costo total de este recurso, un cálculo de este tipo pondría en evidencia la magnitud del subsidio implícito que reciben del Estado. Esto adquiere mayor importancia debido a que el cambio climático global está modificando los patrones de precipitación pluvial y produciendo un rápido deshielo de los glaciares andinos, fenómenos que podrían reducir significativamente la disponibilidad de recursos hídricos en el mediano plazo.

El diseño y puesta en práctica de políticas para el manejo del agua es una tarea muy compleja, entre otros motivos porque requiere compatibilizar una serie de intereses contrapuestos. El agua es indispensable para el consumo humano y para una serie de actividades productivas (agricultura, generación de energía, industria, minería, entre otras), pero estos usos son frecuentemente incompatibles o limitan el uso que se le puede dar al agua después (aunque estas limitaciones pueden suavizarse invirtiendo en el tratamiento de las aguas). Además, se tienen los intereses de quienes están ubicados en las zonas de captación de este recurso, en particular de los propietarios de bosques y terrenos acuíferos que retienen el agua de las lluvias y de los deshielos, a quienes se les debería compensar para que lo mantengan en un estado tal que pueda continuar prestando servicios ambientales. Nuevamente aparecen los problemas de manejo de recursos naturales en espacios de propiedad común, en donde las políticas públicas deben superar tanto las limitaciones del mercado como las de la intervención estatal.

Por estas razones, el manejo integral de las cuencas hidrográficas (capítulo 6) es una de las iniciativas esenciales para promover el uso sustentable del recurso agua. Este tipo de manejo permite coordinar las acciones de diversas agencias gubernamentales en el marco de una descentralización de la gestión pública; involucrar a los principales actores sociales, políticos y económicos del área; y planificar el uso de los recursos hídricos con una perspectiva integrada y de mediano y largo plazo.

Debido a que el aumento de la población y el crecimiento de la economía implican mayores re-

querimientos de agua, las políticas públicas deben orientarse hacia un cambio en los patrones de demanda. El objetivo debe ser reducir el consumo doméstico por habitante y el uso de agua por unidad de producto en la agricultura, industria, minería y otras actividades productivas. Para esto es necesario, entre otras medidas, reducir al mínimo posible el desperdicio y las fugas, eliminar las pérdidas en las redes de distribución, promover la utilización de equipos y artefactos más eficientes y reciclar el agua utilizada.

El uso sustentable de los recursos hídricos precisa de una nueva estructura legal, de un adecuado sistema de incentivos y de un eficaz marco de regulación. Sin embargo, la conveniencia de establecer mecanismos de mercado en la asignación de derechos sobre la propiedad y el uso del agua debe estudiarse con sumo cuidado; su efectividad no está del todo comprobada, incluso en aquellos países que cuentan con instituciones mucho más sólidas que las nuestras para apoyar el funcionamiento de los mercados.

Antes de aprobar medidas de esta naturaleza, es preciso examinar con detenimiento la lógica de funcionamiento de los procedimientos existentes para asignar derechos de uso sobre el agua, particularmente en aquellas zonas donde éstos han operado con cierta efectividad durante decenios y aun siglos. En algunos casos, estos procedimientos tradicionales toman en cuenta una serie de factores que los mecanismos de mercado encuentran difíciles de incorporar. Por ejemplo, las diferencias en la calidad de las aguas en distintos momentos de la corta temporada de lluvias en los valles costeros hacen que no sea lo mismo disponer de determinado volumen de agua al inicio o al final de la temporada, lo que complica el funcionamiento de los mercados de agua.

## Recursos minerales

La explotación de recursos minerales ha jugado, desde la época prehispánica, un papel muy importante en el Perú. En la actualidad ocupa un lugar central en nuestra economía: la minería representa casi el 50% de las exportaciones, es la principal fuente de divisas y, aunque sólo genera alrededor del 2% de los puestos de trabajo, produce el 10% del PBI (capítulo 3). La enorme y variada disponibilidad de recursos minerales, tanto metálicos como no metálicos, hace del Perú un lugar privilegiado para esta actividad. La abundancia de minerales se debe a la presencia de la Cordillera de los Andes, cuyos ramales se extienden a lo largo del país y configuran dos grandes ambientes mineralógicos –la provincia metalogénica andina occidental y su contraparte

oriental– que contienen enormes depósitos, muchos de los cuales poseen minerales polimetálicos que combinan dos o más metales.

La provincia metalogénica andina occidental comprende las zonas cuprífera del Pacífico, polimetálica del Altiplano y de hierro de la costa. La primera está ubicada en la vertiente occidental de los Andes y contiene los mayores depósitos de cobre con que cuenta el país, como Toquepala, Cuajone, Cerro Verde, Michiquillay, La Granja y Antamina. La zona polimetálica del Altiplano se ubica entre la zona cuprífera del Pacífico y el borde occidental de la Cordillera Oriental, y es la región mineralizada de mayor extensión y riqueza del país. Cuenta con importantes yacimientos de plomo, plata, zinc, cobre, oro, tungsteno, mercurio, antimonio, vanadio, estaño, entre otros minerales. Estos yacimientos están ubicados en los distritos mineros del norte (como Huallanca-Oyón-Raura, Michiquillay y Yanacocha), del centro (como Cerro de Pasco, Milpo, Morococha y Atacocha), del centro-sur (como Julcani-Castrovirreyna) y del sur (como Caylloma). La zona de hierro está ubicada en la costa centro y sur del país, y entre sus yacimientos se encuentran los de Marcona, Acarí, Tupay y Morritos.

La provincia metalogénica andina oriental comprende una vasta gama de depósitos de oro, plata, plomo, cobre, vanadio, platino y uranio. Entre sus principales yacimientos se encuentran el cuprífero de Cobriza y una serie de yacimientos auríferos que se extienden de norte a sur (como Pataz-Buldibuyo, Alto Marañón-Chinchipe, Ganso Azul, Río Negro, Vilcabamba, Marcapata y Macusani-Poto Ananea). Asimismo, esta provincia metalogénica incluye la zona aurífera de Madre de Dios, considerada la principal productora de oro aluvial del país. El cuadro 5.5 presenta la producción y las reservas de los principales metales que produce el Perú. Adicionalmente, el Perú cuenta con importantes depósitos de minerales no metálicos. Entre ellos cabe destacar el yacimiento de fosfatos de Bayóvar, uno de los más grandes del mundo, que se encuentra en la costa norte del país y que puede convertirse en la principal fuente de fertilizantes fosfatados para la cuenca del Pacífico.

El carácter no renovable de los recursos minerales hace necesario realizar continuamente labores de cateo, prospección y exploración, a fin de identificar nuevos yacimientos y mantener abierta una amplia gama de oportunidades de explotación. En cierta medida, mantener un determinado nivel de reservas por explotar podría verse como una forma de “renovar” la disponibilidad de este recurso no renovable. Además, los avances tecnológicos en el procesamiento de minerales permiten utilizar depósi-

tos cuya explotación no era viable con las antiguas tecnologías, lo que a su vez incrementa las reservas de minerales. Sin embargo, debemos tener presente que no se puede reponer un mineral después de su extracción que, aunque sea en un futuro muy lejano, un recurso no renovable se agota, y que los avances tecnológicos generan sustitutos de los metales que producimos, con lo que su explotación puede dejar de ser rentable.

Esto pone de relieve la importancia de la investigación científica y de la innovación tecnológica en la explotación de los recursos minerales, particularmente en el caso de yacimientos con características especiales. Por ejemplo, los depósitos de minerales polimetálicos no son muy comunes en otras regiones, lo que limita las oportunidades de transferir tecnología y hace necesario desarrollar técnicas de beneficio propias. Las investigaciones sobre los posibles nuevos usos de los metales que producimos pueden ayudar a mantener la demanda, contrarrestando –al menos parcialmente– el desarrollo de sustitutos. Asimismo, los avances tecnológicos permiten reprocesar los relaves que se obtienen como subproducto desechable del beneficio de minerales, con el fin de extraer el bajo contenido de metales que aún contienen y que no fue aprovechado la primera vez que se procesó el mineral. De esta manera, la tecnología transforma algo descartable en un recurso con valor económico.

La explotación de minerales tiene una serie de impactos negativos en el medio ambiente, y en muchos casos la contaminación que produce ha afectado seriamente la salud de las poblaciones y la capacidad de regeneración de los ecosistemas. Por ejemplo, durante decenios las operaciones mineras en la zona de Cerro de Pasco y La Oroya generaron niveles muy altos de contaminación de los ríos y el aire, además de problemas derivados de la acumulación de relaves. Sin embargo, estos daños son mitigados por el hecho de que la actividad minera se realiza principalmente en zonas desérticas o en altitudes mayores a los 3,000 msnm, que suelen estar poco habitadas y lejos de los ecosistemas vulnerables.

A partir del decenio de los noventa las empresas mineras han empezado a tomar en cuenta el impacto ambiental de sus operaciones, aunque su comportamiento al respecto varía mucho de acuerdo a su tamaño. Las grandes empresas, en las que predomina la inversión extranjera, operan bajo la vigilancia de una serie de organizaciones públicas y privadas. Por esto, tratan de respetar todas las normas ambientales y, en algunos casos, las exceden debido a las presiones de sus accionistas en otros países o de organizaciones no gubernamentales internacionales. Estas empresas han incorporado una serie de

Metal	Reservas	Producción	Ratio de reservas a producción (en número de años)
Cobre	48,883	503	97
Plomo	3,702	258	14
Zinc	11,565	865	13
Plata	441	2	212
Oro*	1,850	68	27
Hierro	776,953	2,919	266
Estaño	669	28	24

\*Cifras en toneladas métricas finas

Fuente: Cuánto, *Perú en números*, Cuánto S.A., Lima, 1999; Ministerio de Energía y Minas, *Anuario minero 1998*, Lima, 1999.

medidas para proteger el medio ambiente, lo que es visto como una ventaja competitiva en el ámbito internacional.

Las medianas empresas, en las que el capital nacional tiene una participación significativa, muestran un comportamiento diverso. Algunas tratan de aproximarse a los patrones de protección ambiental de las grandes empresas mineras, mientras que otras –muchas de las cuales enfrentan dificultades financieras y operativas– no ven ventaja alguna en esto ni sienten la necesidad de proteger el medio ambiente. Estas últimas cumplen de manera muy limitada las normas ambientales, tratan de eximirse de ellas o simplemente las ignoran. Las empresas de la pequeña minería, que trabajan en condiciones muy precarias, generalmente no toman en consideración los aspectos ambientales. Peor aún es el comportamiento de la minería informal o artesanal, que presenta serios problemas de seguridad, condiciones de trabajo que rayan con la explotación y efectos ambientales sumamente negativos.

El comportamiento de las empresas y agencias gubernamentales involucradas en la extracción de minerales ha oscilado entre los enfoques de economía de frontera y de protección ambiental. El primero considera que los minerales son un recurso prácticamente ilimitado y que no es necesario preocuparse por el impacto ambiental de la minería. El segundo privilegia la explotación acelerada de los yacimientos, pero, al mismo tiempo, trata de mitigar los daños ambientales más visibles. Sin embargo, una explotación racional de los yacimientos mineros exige avanzar hacia el enfoque de administra-



ción de recursos, particularmente debido a su carácter no renovable y al impacto negativo que tiene su explotación en los ecosistemas.

Las políticas públicas asociadas a esta transición deben establecer una estructura normativa y de incentivos que haga coincidir las decisiones empresariales sobre la explotación de los recursos minerales con los objetivos de desarrollo nacional. Por ejemplo, para reducir al mínimo posible la contaminación y el impacto negativo de la minería en el uso sustentable de otros recursos naturales, en particular el agua, es necesario que los empresarios mineros dejen de considerar los daños ambientales como algo externo a las operaciones de sus empresas, lo que implica incorporar en sus costos de producción los gastos necesarios para proteger el medio ambiente. Además, el uso racional de los recursos minerales exige mantener un balance adecuado entre los niveles de explotación y de reservas. La combinación de políticas públicas y decisiones empresariales debe llevar hacia una estructura de volúmenes y ritmos de extracción que concilie la rentabilidad de las empresas con la contribución de esta actividad al desarrollo nacional.

Por estas razones, es necesario diseñar un marco legal y un conjunto de instrumentos de política para avanzar hacia el enfoque de *administración de recursos* en la gestión del medio ambiente, buscando el consenso entre las agencias del sector público, las empresas privadas y las organizaciones de la sociedad civil, entre las cuales se encuentran las organizaciones que representan a las comunidades afectadas por la explotación minera y las no gubernamentales para la protección del medio ambiente.

Por último, la reducción del acervo de capital natural que implica la extracción de los recursos minerales debe compensarse aumentando otras formas de capital (capacidad productiva, recursos humanos, infraestructura física, generación de conocimientos), de manera que el acervo de capital total de que dispone el Perú no disminuya.

## Recursos energéticos

La energía es indispensable para realizar todo tipo de actividades humanas. Por eso, el manejo de los recursos energéticos, tanto renovables como no renovables, debe garantizar la disponibilidad continua de energía a precios razonables para el consumo doméstico e industrial. El Perú cuenta con una gran variedad de recursos energéticos, pero aún no hemos logrado aprovecharlos de una manera integral y sustentable.

Los recursos energéticos provistos directamente por la naturaleza se denominan fuentes primarias, e incluyen los combustibles fósiles o hidrocarburos (petróleo crudo, gas natural, carbón mineral), la hidroenergía, la energía nuclear y la energía proveniente de la biomasa. Aquellos que son producto de la transformación de las fuentes primarias de energía se denominan fuentes secundarias e incluyen los hidrocarburos procesados (gas distribuido, gas de refinación, petróleo residual, petróleo diesel, gasolina), la electricidad y otros productos (carbón vegetal, gas industrial de carbón mineral, coque). A fines del decenio de los noventa poco más de la mitad de la oferta de energía primaria, que es el resultado de la suma de la producción interna total y del saldo neto de las exportaciones y las importaciones, estuvo compuesta por petróleo crudo, leña (alrededor del 25%), hidroenergía (10%) y gas natural, carbón, bagazo, bosta y yareta (el 10% restante). La oferta de energía secundaria estaba compuesta en un 83% de hidrocarburos, en un 15% de electricidad y en un 2% de otras fuentes.

Las reservas probadas para la producción de energía comercial ascienden a unos 467 millones de toneladas equivalentes de petróleo (TEP), de las cuales alrededor de 21 millones corresponden al uranio que aún no se explota comercialmente. Los 446 millones restantes incluyen las reservas de petróleo, gas natural (y los líquidos asociados a éste), carbón mineral e hidroenergía, que son las principales fuentes de energía primaria del país (cuadro 5.6).

Existe un notorio desequilibrio entre la estructura de las reservas probadas y la de producción de energía, que se refleja en el número de años durante los cuales sería posible mantener el actual nivel de explotación hasta agotar las reservas. El petróleo representa el 10% de las reservas, pero el 68% de la producción, por lo que —a menos que se descubran nuevos depósitos— se agotaría en unos 8 años. Además, las reservas probadas de petróleo representan sólo alrededor del 7.5% de las reservas posibles (cuadro 5.7), y el número de pozos explorados y perforados ha venido disminuyendo durante los últimos años (capítulo 3). Descontando el caso del carbón, que al ritmo actual podríamos explotar durante casi dos milenios, las reservas de gas natural y de hidroenergía alcanzarían para casi dos siglos y un siglo respectivamente. Por otra parte, se tienen las fuentes de energía no comercial —que incluyen la leña, el bagazo, la bosta y la yareta— que se utilizan principalmente en las zonas rurales, y las fuentes alternativas como la energía eólica, geotérmica o solar.

El gran peso del petróleo y sus derivados en la oferta y consumo de energía es uno de los principales problemas energéticos que enfrenta el Perú. La

continua reducción de las reservas hace necesario importar cada vez más petróleo, lo que aumenta la vulnerabilidad a las alzas y fluctuaciones en el precio de este hidrocarburo. El gas natural puede reemplazar al petróleo en una variedad de aplicaciones –por ejemplo, en las plantas térmicas de generación de electricidad, en el transporte terrestre y en el consumo doméstico–, pero una transición del petróleo y sus derivados hacia el gas toma tiempo y requiere de cuantiosas inversiones complementarias.

La utilización de fuentes alternativas de energía –solar, eólica, geotermia, biogás, entre otras– es bastante limitada y podría ampliarse para complementar las fuentes convencionales. La distribución geográfica de la energía solar, que se emplea para secar granos y frutas, para calentar agua y en hornos e incubadoras, es bastante dispareja; los departamentos de Arequipa, Ica y Cusco son los que reciben los niveles más altos de radiación solar por metro cuadrado y en donde más se utiliza esta fuente de energía. La energía eólica se utiliza principalmente en las zonas rurales para el bombeo de agua y, en menor medida, para generar electricidad. La energía geotérmica sólo se aprovecha de manera muy limitada, principalmente en la sierra norte. El uso de gas metano producido en biodigestores podría expandirse mucho más en las zonas rurales, y las pequeñas caídas de agua podrían aprovecharse más para generar electricidad con microcentrales. Además, la fabricación y el mantenimiento de equipo para el uso de fuentes alternativas de energía pueden vincularse al desarrollo de maneras sustentables de ganarse la vida, sobre todo en las zonas rurales y en las ciudades pequeñas (capítulo 4).

El uso sustentable de los recursos energéticos implica mantener constante o aumentar el acervo de fuentes renovables de energía, y asegurar un nivel de reservas adecuado en relación con el ritmo de explotación de las fuentes no renovables de energía. Mantener una oferta continua, variada y segura de recursos energéticos, a costos razonables y con un horizonte de largo plazo, es una tarea muy compleja. Exige diseñar estrategias y políticas que tomen en cuenta, entre otros factores, la disponibilidad y el costo de las diferentes fuentes de energía, la viabilidad de sustituir una fuente de energía por otra, el patrón de demanda de energía prevaeciente y la posibilidad de alterarlo, la conveniencia de exportar o de importar energía, así como el impacto ambiental de la producción y el consumo de los diversos tipos de energía (capítulo 3). Además, requiere de un amplio proceso participativo para lograr consensos operativos que comprometan al sector privado, a las organizaciones de la sociedad civil y a toda la ciudadanía en el diseño y puesta en práctica de las políticas energéticas.

CUADRO 5.6					
Reservas y producción de energía, 1998 (millones de toneladas equivalentes de petróleo, TEP)					
Fuente	Reservas probadas		Producción		Ratio de reservas a producción (en años)
	TEP	%	TEP	%	
Petróleo	44.78	10	5.72	68	7.83
Gas natural y líquidos	219.12	49	1.17	14	187.28
Carbón mineral	39.17	9	0.02	0	1,958.50
Hydroenergía	142.58	32	1.48	18	96.34
TOTAL	445.65	100	8.39	100	53.12

Fuente: Ministerio de Energía y Minas, *Balance de energía 1998*, Lima, 1999.

CUADRO 5.7			
Reservas de hidrocarburos (1997)			
Hidrocarburo	Reservas probadas	Reservas probables	Reservas posibles
Petróleo crudo (miles de barriles)	323,521	339,782	4,288,138
Líquidos del gas natural (miles de barriles)	434,889	670,984	394,833
Gas natural (millones de pies cúbicos)	6'998,800	6'637,800	13'506,400

Fuente: Ministerio de Energía y Minas, *Balance de energía 1998*, Lima, 1999.

Por otra parte, la utilización de energía aumenta con el nivel de actividad económica de un país, pero este aumento no tiene que ser directamente proporcional a la tasa de crecimiento económico o poblacional. Las medidas de conservación permiten disminuir la intensidad de uso de energía por unidad de PBI y por habitante, tal como lo demuestra la experiencia de los países industrializados a mediados de los setenta (cuando se cuadruplicó el precio del petróleo) y el hecho de que el consumo de energía por habitante en los países escandinavos sea alrededor de la mitad del de los Estados Unidos. Podría decirse que las medidas de conservación “aumentan” las reservas de recursos energéticos al reducir su intensidad de uso.

El comportamiento de las empresas y agencias gubernamentales involucradas en el aprovechamiento de los recursos energéticos se ubica en el enfoque

de protección ambiental. Predominan los criterios estrictamente económicos en las decisiones sobre la explotación de los recursos, se relegan las consideraciones ambientales a un segundo plano y sólo se trata de reparar o controlar los daños más evidentes. Una excepción muy interesante fue el comportamiento del consorcio Shell/Mobil mientras tuvo a su cargo la exploración del gas de Camisea. Entre 1996 y 1998 este consorcio tomó una serie de medidas para minimizar el impacto de sus operaciones en el medio ambiente, contrató a expertos internacionales para que evaluaran su desempeño ambiental y además invirtió en investigar, clasificar y proteger la biodiversidad en su área de operaciones (recuadro 5.5)

Es necesario superar el enfoque de protección ambiental y avanzar hacia el enfoque de la administración de recursos en la gestión ambiental, ponien-

do énfasis en el manejo integral y sustentable de los recursos energéticos y de los ecosistemas en donde éstos se ubican. Esto requiere de medidas para lograr una mayor correspondencia entre los patrones de demanda de diferentes tipos de energía y la estructura de la oferta energética; reducir la intensidad del uso de energía en las actividades productivas y promover la conservación; aumentar la eficiencia de la producción y el consumo de energía; promover un mayor uso de las fuentes alternativas de energía; introducir tecnologías limpias para minimizar el impacto negativo de la generación y el consumo de energía en el medio ambiente; y proteger la biodiversidad y los ecosistemas en las zonas de explotación de los recursos energéticos.

Asimismo, es preciso diseñar un programa de inversiones que permita incrementar gradualmente

#### RECUADRO 5.5

### Camisea y el Consorcio Shell/Mobil

Los depósitos de gas natural y condensados de Camisea se ubican en el valle del Bajo Urubamba, a unos 500 kilómetros al este de la ciudad de Lima, en una de las áreas de mayor diversidad biológica en el mundo.

Las reservas de Camisea son de gran importancia para el país. Los depósitos contienen unos 11 mil millones de pies cúbicos de gas natural y 600 millones de barriles de líquidos de gas natural, que pueden satisfacer las necesidades de energía del Perú por mucho tiempo. El proyecto para explotar Camisea requiere de inversiones por un total de aproximadamente US\$3,000 millones y se estima que generará unos US\$6,000 millones en impuestos y otras rentas públicas durante los 40 años de vida del proyecto. A mediados del decenio de los noventa, el consorcio Shell/Mobil llegó a un acuerdo con el gobierno peruano para explorar estos depósitos.

Con el fin de incorporar consideraciones ambientales en el desarrollo de los recursos de gas natural y condensados de Camisea, en 1996 el Smithsonian Institute for Conservation Biology y Shell Prospecting and Development B.V. Perú (SPDP), en cooperación con organizaciones nacionales e internacionales, inició el proyecto denominado "Evaluación y monitoreo de la biodiversidad en el Bajo Urubamba". El objetivo principal de este proyecto fue evaluar seis grupos o componentes biológicos –vegetación, mamíferos, artrópodos, anfibios y reptiles, aves y sistemas acuáticos– en zonas aledañas a los pozos de exploración y en algunos lugares por donde pasaría el gasoducto. Se programó que esta información se utilizase en la toma de decisiones de SPDP con el fin de minimizar los impactos negativos de la exploración y extracción del gas en la biodiversidad de la zona. El proyecto contó con la participación de alrededor de 50 investigadores y estudian-

tes nacionales e internacionales, quienes contaron con la ayuda de 20 guías de comunidades machiguengas cercanas a las áreas de exploración. También se contrató los servicios de consultores ambientales independientes reconocidos en el ámbito internacional para que realizaran estudios de impacto ambiental (EIA) antes de cada etapa del proyecto. Estos estudios se presentaron a las comunidades nativas afectadas, a quienes se les dio pautas para que los comprendan mejor. El EIA de los pozos de evaluación de Camisea fue el primero presentado en audiencia pública en el Perú en 1996.

Para reducir los efectos ambientales del proyecto se organizaron las tareas de exploración en forma de emplazamientos aislados. Los pozos eran como pequeñas islas en medio de la selva, sin comunicación por carreteras con el exterior; la única forma de llegar a ellos era por vía aérea o fluvial. Se redujo al mínimo el tamaño de estos emplazamientos, de manera que las perforaciones de evaluación no ocuparan más de 2 hectáreas por pozo. Además, se diseñaron un programa especial para supervisar los efectos causados en el ecosistema y un plan de manejo de desechos.

En julio de 1998 el consorcio Shell/Mobil decidió no continuar con la segunda fase del proyecto, por lo que los trabajos en conjunto con el Smithsonian Institute se suspendieron unos meses más tarde.

El proyecto de "Evaluación y monitoreo de la biodiversidad en el Bajo Urubamba" es uno de los más completos que se haya realizado en el Perú. Cualquiera que sea el futuro de la explotación del gas de Camisea, será necesario tomar en cuenta las recomendaciones y evaluaciones que se hicieron en él, así como la experiencia de los científicos y guías machiguengas.

Fuente: *Biodiversity Assessment and Monitoring of the Lower Urubamba Region, Peru*, Smithsonian Institute/ Monitoring & Assessment Program, Smithsonian Institute, Nueva York, 1998. Entrevistas con personal de Shell y del Smithsonian Institute.

## RECUADRO 5.6

### Estudios de impacto ambiental y programas de adecuación y manejo ambiental

Los *estudios de impacto ambiental* (EIA) describen y evalúan los aspectos físicos, naturales, biológicos, socioeconómicos y culturales del área en que se tiene programado realizar actividades productivas y ejecutar proyectos de inversión, con el fin de analizar la naturaleza y magnitud de sus efectos y las consecuencias ambientales. Además, proponen medidas de previsión y control para armonizar los objetivos del proyecto con la preservación del medio ambiente. Si bien estos estudios deben realizarse para toda actividad productiva que pueda tener un impacto ambiental significativo, el nivel de exigencia, la forma en que se realizan y el uso que se les da varía significativamente en los diferentes sectores de la administración pública. Los tres ministerios que más han avanzado en este sentido han sido los de Energía y Minas, Pesquería y Transportes y Comunicaciones en lo referente a la construcción de carreteras.

Los EIA pueden ser realizados por instituciones públicas o privadas debidamente calificadas por las autoridades del sector al cual pertenece el proyecto. Estas autoridades son las que se encargan de la evaluación y aprobación de los estudios, así como del seguimiento y de la fiscalización de los compromisos adquiridos por quien ejecuta el proyecto. Sin embargo, la falta de coordinación entre los sectores y el hecho de que en algunos casos sólo se exige la presentación –mas no necesariamente la aprobación explícita– del EIA para realizar el proyecto, limita seriamente su uso como instrumento de política ambiental. Además, existen conflictos de competencia entre las municipalidades distritales y provinciales, y entre éstas y las agencias del gobierno central.

En consecuencia, y pese a las propuestas elevadas por el Consejo Nacional del Medio Ambiente al Congreso y a los niveles más altos del Poder Ejecutivo, no se cuenta en la actualidad con un sistema de evaluación del impacto ambiental, entendido como un proceso ordenado para analizar y tomar decisiones con el fin de minimizar los efectos negativos de un proyecto sobre los ecosistemas. Prevalcen el desorden y la falta de coordinación, lo que conduce a notorios abusos (por ejemplo, la instalación de la planta de fideos de la firma Lucchetti en la zona de los pantanos de Villa) e impide utilizar adecuadamente los estudios de impacto ambiental.

Los *programas de adecuación y manejo ambiental* (PAMA) especifican los compromisos que asumen las empresas para reducir o eliminar sus emisiones contaminantes. Estos programas indican las inversiones que se van a realizar, las tecnologías que serán incorporadas, las acciones para tratar efluentes y otras medidas con el fin de cumplir con el nivel máximo de contaminantes establecido por las autoridades gubernamentales. La mayoría de los PAMA se han formulado en los sectores minero, pesquero e industrial.

Para el caso de la minería, los PAMA deben señalar los procedimientos a seguir y el cronograma de ejecución de las actividades para controlar los efluentes, así como el monto de las inversiones a realizar que deben llegar como mínimo al 1% del valor de las ventas brutas anuales. Los PAMA pueden tener el carácter de un contrato entre el operador minero y el Ministerio de Energía y Minas, que garantizaría la estabilidad de las condiciones pactadas. Esto implica que el ministerio no puede establecer mayores exigencias a las pactadas en el PAMA mientras la empresa esté cumpliendo con ellas y el contrato siga vigente.

Fuente: Silvia Charpentier y Jessica Hidalgo, *Políticas ambientales en el Perú*, Lima, Agenda: PERÚ, 1999.

la oferta energética de acuerdo a los requerimientos de las actividades productivas y del consumo doméstico. Se debe evitar tanto el exceso de inversiones que inmovilizan grandes capitales como la falta de inversiones que conduce a una escasez de energía, ya que ambas encarecen el costo de la energía y limitan el crecimiento económico.

### REDUCCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL

Un tercer componente de las hebras que constituyen la línea estratégica de gestión del medio ambiente, recursos naturales, ciencia y tecnología se refiere a la reducción de la contaminación ambiental, que afecta la capacidad natural de regeneración de los ecosistemas y tiene efectos nocivos sobre la salud humana. La producción de desechos y residuos ha venido aumentando continuamente con

el crecimiento en la escala de actividades humanas, hasta llegar a adquirir proporciones alarmantes al iniciarse el siglo 21.

El problema de la contaminación en el Perú tiene un marcado sesgo urbano, aunque también alcanza niveles significativos en algunas zonas rurales donde se explotan y procesan recursos minerales e hidrocarburos. El crecimiento acelerado de las ciudades y zonas industriales (capítulo 6) ha contribuido a la acumulación de desechos sólidos, al aumento en la contaminación del aire y a la descarga de residuos contaminantes domésticos e industriales en el agua. En principio, debido a que la urbanización concentra las fuentes de contaminación, podría ser más fácil identificarlas y tomar las medidas correctivas. En la práctica, el crecimiento explosivo de los desechos urbanos ha excedido ampliamente la capacidad de tratarlos adecuadamente, las viviendas no cuentan con las facilita-

des sanitarias (capítulo 4) y la mayoría de las empresas no ha tomado medidas para procesar los residuos tóxicos y contaminantes.

A estos problemas de contaminación se unen el de la emisión de gases que producen el efecto invernadero y el de la escasez de áreas verdes. Considerando que una persona requiere unos ocho metros cuadrados para lograr una calidad de vida adecuada desde el punto de vista ambiental, los 6.5 millones de habitantes de la capital deberían contar con 52 millones de metros cuadrados. Por eso, los 12 millones de metros cuadrados de áreas verdes que existen en Lima Metropolitana representan menos de la cuarta parte de lo necesario.

Por otra parte, para reducir la contaminación que generan las actividades productivas –en particular la minería, la pesquería y la industria– es necesario aplicar estudios de impacto ambiental (EIA), programas de adecuación y manejo ambiental (PAMA), programas de evacuación de residuos sólidos y líquidos, entre otros desechos (recuadro 5.6). Es preciso establecer un sistema de supervisión y fiscalización gubernamental que garantice el cumplimiento de estas normas, involucrando activamente a las organizaciones de la sociedad civil en estas tareas. Además, es necesario incentivar la utilización de tecnologías limpias en los procesos productivos para reducir emisiones nocivas, establecer una zonificación adecuada para ubicar a las empresas contaminantes en lugares poco poblados y obligar a las empresas contaminantes a reparar los daños y compensar a los afectados.

## Residuos sólidos

Uno de los principales problemas que enfrentan los centros urbanos del país es el manejo y tratamiento de los residuos sólidos. El rápido crecimiento de Lima Metropolitana y de otras ciudades en el interior del país ha generado un acelerado incremento en la producción de basura de todo tipo. A principios del decenio de los noventa, los habitantes de Lima generaron aproximadamente 1.4 millones de toneladas métricas anuales de residuos sólidos, el 63% de los cuales correspondía a basura doméstica, el 21% era producto de la actividad comercial, el 10% correspondía a los hospitales y el resto a los residuos sólidos industriales, el desmonte producto de la construcción y la basura de los mercados. Además, sólo entre el 20 y el 30% de los residuos sólidos llegaba a los rellenos sanitarios ubicados en la periferia de Lima.

La fragmentación de la administración municipal impide ofrecer un servicio eficiente de disposición de basura. Los desafíos técnicos, logísticos,

administrativos y financieros que plantea el manejo de los residuos sólidos exceden la capacidad de la mayoría de los municipios distritales encargados del servicio de limpieza pública. Por ejemplo, la zona de Lima y Callao tiene 49 distritos, cada uno de los cuales organiza la recolección de basura de manera autónoma. Esta situación genera conflictos en las zonas limítrofes y problemas de coordinación, y obstaculiza el manejo eficiente de los residuos sólidos desde una perspectiva metropolitana. La situación es similar en otros centros urbanos y ciudades intermedias. Para lograr un manejo adecuado de los residuos sólidos es indispensable establecer una autoridad metropolitana que integre la multiplicidad de esfuerzos aislados. Esto permitirá planificar la disposición de la basura en rellenos sanitarios, supervisar mejor la manera en que se tratan los residuos tóxicos y evaluar opciones como la incineración de los residuos que además podría generar energía.

Asimismo, es necesario promover el reciclaje de los desechos sólidos, como papel, cartón, madera, telas, aluminio y vidrio, lo que reduciría el consumo de materiales y energía. Existe en la actualidad una vasta actividad informal de reciclaje y procesamiento de la basura –demostrada por el bajo porcentaje que llega a los rellenos sanitarios– que podría organizarse mejor y realizarse de manera más eficiente. Para esto es necesario establecer incentivos que estimulen el reciclaje y organizar un sistema de separación, recolección y procesamiento de residuos sólidos que involucre a gobiernos municipales, empresas privadas, organizaciones de la sociedad civil y a los trabajadores informales que vienen realizando esta tarea en condiciones precarias y nocivas para su salud.

Por último, es preciso fomentar una cultura de la conservación que reduzca la cantidad de residuos sólidos que generan las actividades productivas y el consumo doméstico mediante campañas educativas para evitar el desperdicio.

## Contaminación del aire

El deterioro de la calidad del aire es un problema cada vez más grave que aqueja en particular a las zonas urbanas e industriales, en donde existe un excesivo número de automóviles y donde se ubican fábricas que emiten gases contaminantes. El aumento de las enfermedades respiratorias y alérgicas, que afectan a un número creciente de habitantes de las zonas urbanas, está estrechamente vinculado con la contaminación del aire. A esto se debe añadir, particularmente en el caso de Lima Metropolitana, la humedad y las adversas condiciones climáticas que agravan la contaminación del aire durante buena parte del año.

La falta de información detallada sobre la concentración de contaminantes para la mayoría de las ciudades en el Perú impide conocer el grado en que exceden los límites tolerables para la salud humana. Sólo se dispone de esta información para el área de Lima Metropolitana y para algunos lugares, como La Oroya e Ilo, en donde la contaminación del aire es evidente y muy perjudicial para la salud. Para dar una idea de lo serio de la situación, en 1992 la emisión de contaminantes sólidos sedimentables (calcio, azufre, cobre, plomo, sodio) y de gases contaminantes (anhídrido sulfuroso, monóxido de carbono) excedía el límite establecido por la Organización Mundial de la Salud (5 toneladas métricas mensuales por kilómetro cúbico) en 28 de los 36 distritos de Lima Metropolitana. En seis distritos la emisión de contaminantes duplicaba el límite permisible y en cinco llegaba a niveles tres o cuatro veces superiores a éste.

En las zonas urbanas, la contaminación que generan los vehículos de transporte ha aumentado significativamente durante el decenio de los noventa principalmente debido a que el parque automotor creció por la importación de vehículos usados –muchos de ellos descartados en su lugar de origen por superar los límites de emisiones establecidos. A esto se une el mantenimiento inadecuado de los vehículos y la congestión que aumentan las emisiones nocivas. Además, la informali-

dad que prevalece en el transporte de pasajeros y de carga conduce a la competencia desleal, desalienta las inversiones en mantenimiento y renovación de las flotas de transporte, y contribuye a deteriorar la calidad del aire.

Por lo tanto, para mejorar la calidad del aire es necesario resolver el problema del transporte urbano. Ésta es una tarea compleja que requiere de una concertación entre el gobierno central, los municipios provinciales y distritales, la Policía Nacional y los empresarios transportistas, así como de la participación activa de los usuarios de las vías de transporte y del transporte público. Entre la amplia gama de medidas que serán adoptadas se tiene la concesión de rutas urbanas a empresas que cuenten con vehículos modernos cuya operación minimice las emisiones nocivas, con el fin de alentar el uso de transporte público y reemplazar gradualmente las unidades obsoletas. Asimismo, es preciso explorar la viabilidad y estimular el uso de medios alternativos de transporte masivo, como el metro, el trolebús y el tranvía, y de transporte individual, como la bicicleta, para descongestionar las vías de transporte y reducir las emisiones de los vehículos.

El diseño y la ejecución de programas para reducir la contaminación del aire proveniente de las actividades productivas requieren también de una

#### RECUADRO 5.7

### La norma ISO 14001 y la gestión ambiental

La norma ISO 14001 es un instrumento para mejorar la gestión y el desempeño ambiental de las empresas industriales. Entre sus objetivos está armonizar las normas nacionales sobre protección del medio ambiente con las normas regionales e internacionales, con el fin de reducir la probabilidad de que sean utilizadas como barreras comerciales. Esta norma aborda temas como el uso de materias primas y la producción de desechos, la internalización y el justiprecio de los costos ambientales, la reducción de emisiones nocivas y la transferencia de tecnologías limpias.

La Comisión de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sustentable ha propuesto que los gobiernos promuevan el uso de la norma ISO 14001 mediante incentivos fiscales y otras medidas similares, y que las instituciones financieras fomenten la transferencia de tecnologías limpias ofreciendo mejores condiciones de financiación a las empresas que decidan ajustarse a dicha norma. De acuerdo a la Comisión, a medida que las empresas vayan adecuando sus procesos y productos para cumplir con lo establecido en ISO 14001, será posible reducir las emisiones y desechos, y aprovechar mejor las materias primas, insumos y materiales.

La Comisión prevé un crecimiento acelerado en la transferencia y aplicación de tecnologías limpias, para lo cual es necesario promover una mayor toma de conciencia sobre el impacto ambiental de las operaciones industriales. Asimismo, pone énfasis en la preparación de los gobiernos, las organizaciones internacionales, las instituciones financieras y los grupos industriales para apoyar el proceso de homologación de la norma ISO 14001, y sugiere tomar medidas a nivel nacional para reducir los costos de este proceso de adaptación.

El Consejo Nacional del Medio Ambiente (CONAM) promovió a fines del decenio de los noventa la creación de una asociación de empresas comprometidas en implementar la norma ISO 14001 en sus operaciones. Este compromiso fue firmado inicialmente por 14 empresas, la mitad de las cuales ya ha cumplido con él y ha servido para intercambiar experiencias en la aplicación de esta norma. Con el liderazgo del Comité sobre protección del medio ambiente de la Asociación Empresarial Perú 2021, otras empresas están evaluando su participación en esta asociación para mejorar la calidad de su gestión ambiental y se espera que varias decenas de ellas logren implementar esta norma durante los próximos cinco años.

Fuente: Silvia Charpentier y Jessica Hidalgo, *Políticas ambientales en el Perú*, Lima, Agenda: PERÚ, 1999.

coordinación entre los diversos sectores del gobierno central y los gobiernos locales, así como de una participación activa de representantes de los empresarios y de organizaciones defensoras del medio ambiente. Entre las tareas que se realizarán se encuentran la determinación de estándares aceptables de emisión de contaminantes, la organización de sistemas de medición de las emisiones y el establecimiento de procedimientos para evaluar el cumplimiento de las normas y sancionar a las empresas que excedan los límites establecidos.

Por otra parte, la emisión de gases que contribuyen al efecto invernadero ha venido aumentando paulatinamente durante los últimos tres decenios. Entre 1970 y 1992 las emisiones de dióxido de carbono crecieron 14% y las de anhídrido sulfuroso en 23%, y han aumentado aún más a partir de este último año cuando se autorizó la importación de vehículos usados. Asimismo, el consumo de combustibles fósiles derivados del petróleo y las actividades industriales contribuye a destruir la capa de ozono en la atmósfera. Desde esta perspectiva, las políticas para incentivar el uso de fuentes de energía menos contaminantes, en particular el gas natural y el gas licuado de petróleo, pueden ayudar también a reducir la contaminación y mejorar la calidad del aire.

Por último, es preciso promover el uso de tecnologías de producción limpias, que no sólo se limitan a reducir la emisión de contaminantes mediante filtros y otros sistemas de recuperación, sino que también eliminan el desperdicio y evitan la emisión de partículas, gases, líquidos y desechos sólidos contaminantes. A su vez, esto está ligado a las mejoras en el control de calidad de los procesos y productos (recuadro 5. 7). Las tecnologías limpias y el control de calidad asociado a ellas permiten un uso más eficiente de los insumos y los equipos, aumentan la productividad, reducen los costos operativos y conservan el agua y la energía. Además, debido a que el comercio internacional está prestando mayor atención al comportamiento ambiental de las empresas, el uso de tecnologías limpias puede convertirse en una ventaja competitiva.

## Contaminación del agua

La contaminación del agua de los ríos, el mar y los lagos y lagunas por la descarga de desechos domésticos y efluentes industriales es otro problema ambiental muy serio, especialmente alrededor de los centros urbanos e industriales. Por ejemplo, el cauce del río Rímac y las aguas del litoral exhiben altos índices de materia fecal y bacterias, mientras que el río Mantaro en la sierra central está fuertemente contaminado por los relaves y los efluentes de la extracción y el procesamiento de minerales.

La mayor fuente de contaminación de las aguas marinas del litoral proviene de las plantas procesadoras de harina y aceite de pescado que no cuentan con sistemas para el tratamiento del agua de cola. Éste es un efluente con alto contenido de materia orgánica que demanda una gran cantidad de oxígeno para su degradación, lo que afecta negativamente la vida marina en las zonas aledañas a los puntos de descarga. Por ejemplo, el altísimo nivel de contaminación que alcanzó la bahía de Chimbote a fines de los años sesenta y principios de los setenta, cuando el mar parecía hervir continuamente por la emisión de gases producto de la descomposición de la materia orgánica de las descargas de agua de cola y sanguaza, hizo que figurara como una historia de horror en la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo que se realizó en Estocolmo en 1972. Sin embargo, a lo largo de los años siguientes, y en especial durante la segunda mitad del decenio de los noventa, se pusieron en marcha varios programas para ayudar a las empresas productoras de harina y aceite de pescado a modificar sus procedimientos y equipos con el objetivo de tratar el agua de cola y otros efluentes antes de arrojarlos al mar.

La excesiva presencia de una serie de contaminantes químicos y de metales pesados, asociados principalmente con la actividad agrícola, minera y pesquera, hace que el agua de numerosos ríos peruanos sea inaceptable para casi cualquier uso. Los desechos derivados del uso de fertilizantes y pesticidas, de los relaves mineros y del procesamiento de la hoja de coca contaminan las aguas superficiales y subterráneas de las zonas rurales. Este problema es difícil de controlar debido a que es generado por fuentes muy dispersas de contaminación, a diferencia de las zonas urbanas en las que la concentración de los puntos de descarga permitiría, al menos en principio, una mejor supervisión.

Por otra parte, las descargas de desechos domésticos, residuos industriales orgánicos (particularmente de la industria alimentaria) y desechos inorgánicos provenientes de la industria química se combinan para producir un deterioro significativo en la calidad del agua en las zonas urbanas. Todo esto lleva a que la contaminación del agua sea la causa principal de las enfermedades gastrointestinales, como la tifoidea, el cólera, la salmonella, la disentería y la gastroenteritis.

Para asegurar la provisión de agua potable limpia y devolverle a este recurso su carácter de bien público, al cual todos los peruanos deben tener acceso, es necesario realizar inversiones significativas en proyectos de saneamiento (capítulo 4), tratamiento de aguas y control de efluentes en las plantas industriales. Esto exige formular planes y programas de

inversión a largo plazo, en los cuales deben participar el gobierno central, los gobiernos municipales y los organismos financieros internacionales, así como los inversionistas privados. Durante los últimos años varios países han experimentado con esquemas mixtos de financiamiento y operación de los servicios de agua y desagüe, lo que ha permitido complementar los recursos del sector público y mejorar la gestión de estos servicios. Esta experiencia debe aprovecharse en el diseño de planes de inversión en saneamiento y agua potable.

Además, es necesario establecer normas y sistemas de supervisión y control para disponer de los efluentes producto de la actividad industrial, minera, pesquera y agrícola, con lo que se asegura que las empresas cubran el costo de eliminar cualquiera de los desechos tóxicos y nocivos que descargan en los desagües y directamente en los ríos, el mar y en los lagos y lagunas. Estas iniciativas deben vincularse estrechamente con la gestión integral del agua como recurso natural y con el manejo de cuencas hidrográficas (capítulo 6).

## **DISEÑO Y EJECUCIÓN DE POLÍTICAS AMBIENTALES**

Un cuarto componente de las hebras que conforman la línea estratégica de gestión del medio ambiente, recursos naturales, ciencia y tecnología se refiere al diseño y ejecución de políticas ambientales. Estas políticas requieren atención especial por su complejidad, por ser relativamente nuevas en el Perú, y por la importancia que tienen el medio ambiente y los recursos naturales en nuestro desarrollo.

Las primeras normas sobre control de la contaminación se dictaron en los primeros decenios del siglo 20 como consecuencia de las protestas contra las emisiones de la fundición de La Oroya, que pertenecía a la Cerro de Pasco Corporation, y llevaron a la instalación de recuperadores para eliminar las partículas en suspensión de los humos de refinación. Durante los años cuarenta, cincuenta y sesenta se dictaron disposiciones para el control sanitario de las plantas industriales, la eliminación de olores y ruidos molestos, y para regular las descargas industriales en los desagües. En el decenio de 1970 se promulgaron la Ley General de Aguas, el Código Sanitario, La Ley General de Minería y la Ley General de Fauna Silvestre, que empezaron a conformar un cuerpo de disposiciones legales vinculadas al medio ambiente. En este período se creó la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN), que fue la primera agencia gubernamental con un mandato amplio en los temas de recursos naturales y protección del medio ambiente.

La promulgación del Congreso del Código del Medio Ambiente en 1990 marca un hito importante en el diseño de políticas ambientales. Este código introdujo una serie de medidas para la gestión ambiental, incluidos el enfoque de prevención de los daños, el principio de que el contaminador debe pagar por la reparación de los daños que causa y la obligación de realizar evaluaciones de impacto ambiental. Sin embargo, durante el decenio de los noventa este código sufrió una serie de modificaciones que limitó su campo de aplicación y le restó fuerza. Por otra parte, se crearon el Sistema Nacional de Áreas Protegidas por el Estado, el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) y el Fondo Nacional del Ambiente (FONAM), aunque este último no ha llegado a funcionar todavía. En 1997 el CONAM planteó un esquema de coordinación ente las agencias gubernamentales, el sector privado y las organizaciones ambientales –denominado Marco Estructural para la Gestión Ambiental (MEGA)–, pero éste no ha sido aún puesto en práctica (recuadro 5.8).

Las políticas ambientales explícitas que formulan el CONAM y otras agencias gubernamentales se han visto contrarrestadas por una serie de medidas destinadas a promover la inversión, facilitar la explotación de recursos naturales, reducir las sanciones por daños ambientales y limitar las exigencias vinculadas a la realización de los estudios de impacto ambiental, entre otras. Las consecuencias de estas medidas configuran una política ambiental implícita que apunta en una dirección contraria a la de las políticas explícitas. Asimismo, las agencias gubernamentales encargadas del medio ambiente reciben recursos muy limitados del presupuesto público y dependen de la cooperación internacional para realizar muchas de sus actividades. Esto no les permite contar con el personal y las facilidades adecuadas para cumplir con sus funciones a cabalidad.

Las inconsistencias y contradicciones entre las políticas ambientales implícitas y explícitas crean confusión y hacen que la política resultante no favorezca el uso sustentable de nuestros recursos naturales, la conservación de la biodiversidad y de los ecosistemas, y la protección del medio ambiente. Las políticas ambientales explícitas se ubican en el marco del enfoque de protección ambiental, si bien en algunos casos, como el proyecto de la nueva Ley Forestal, avanzan hacia el enfoque de administración de recursos. Las políticas implícitas retroceden hacia el enfoque de economía de frontera que considera una oferta ilimitada de recursos, aunque en algunos casos se mantienen en el enfoque de protección ambiental. Por su parte, ya sea por decisión propia o como respuesta a



RECUADRO 5.8

### El Marco Estructural para la Gestión Ambiental (MEGA)

El MEGA es un sistema de coordinación de las políticas ambientales cuyos objetivos son armonizar las políticas sectoriales con la política nacional sobre el medio ambiente, resolver conflictos generados por la superposición de funciones o vacíos de competencias, fortalecer la capacidad del sector público para el manejo ambiental y concertar con el sector privado y la sociedad civil.

El MEGA establece cuatro niveles de decisión y responsabilidad para la gestión ambiental. El Nivel I, conformado por el Consejo de Ministros, define los principios y objetivos de protección ambiental y desarrollo sustentable. El Nivel II está conformado por el CONAM y una Comisión Técnica Multisectorial en la cual participan los viceministros de los sectores que tienen injerencia en el medio ambiente. El CONAM propone los lineamientos, estrategias e instrumentos de política ambiental consistentes con los principios y objetivos establecidos por el Nivel I, mientras que la Comisión Técnica Multisectorial coordina las políticas sectoriales.

A partir del Nivel III se incorpora a los otros sectores de la vida nacional en las actividades del MEGA. CONAM, en coordinación con la Comisión Técnica Multisectorial, establece grupos técnicos para abordar temas ambientales específicos durante un período determinado. Por ejemplo, para establecer los estándares y niveles de contaminación permisibles, designa, a propuesta de la Comisión Técnica Multisectorial, un grupo

integrado por representantes y expertos de las agencias gubernamentales, empresas privadas, universidades, empresas consultoras y organizaciones no gubernamentales. Este grupo debe elaborar una propuesta para que el Comité Técnico Multisectorial la revise y, posteriormente, la remita al CONAM para su aprobación final.

El Nivel IV está constituido por las dependencias gubernamentales encargadas de la ejecución de las políticas que resultan del proceso concertado de toma de decisiones que establece el MEGA. Este nivel tiene a su cargo la operación, puesta en práctica y seguimiento de las políticas, y debe incorporar progresivamente a los municipios y a las organizaciones representativas de las diversas regiones del país.

El sistema propuesto no ha podido ponerse en práctica, en parte por la falta de interés del gobierno y la complejidad del MEGA. El funcionamiento del Nivel I requiere de un compromiso político que no se ha materializado durante el decenio de los noventa. La coordinación en el Nivel II no ha llegado a operar por la renuencia de las agencias sectoriales que desean preservar su autonomía a todo costo. El Nivel III ha funcionado de manera parcial en algunos casos, pero dista mucho de acercarse a lo planteado en el esquema propuesto por el CONAM. Las agencias y entidades que conformarían el Nivel IV continúan operando sin prestar atención a los procesos de coordinación que plantea el MEGA.

Fuente: Silvia Charpentier y Jessica Hidalgo, *Políticas ambientales en el Perú*, Lima, Agenda: PERÚ, 1999; Sociedad Nacional del Ambiente, *Hacia una política ambiental en el Perú*, Lima, CEPES, 1999.

presiones de las organizaciones ambientalistas, algunas grandes empresas extranjeras y nacionales avanzan hacia el enfoque de administración de recursos.

El cuadro 5.8 contrasta las políticas ambientales explícitas con las resultantes para algunos sectores de la actividad productiva, ubicando a éstos en los enfoques o paradigmas para la gestión del medio ambiente descritos anteriormente. Es posible apreciar que estamos lejos de llegar al predominio del enfoque de administración de recursos, y más lejos aún del enfoque de ecodesarrollo.

Para avanzar hacia el diseño y puesta en práctica de políticas ambientales es necesario fortalecer las instituciones encargadas de ellas, particularmente en el Poder Ejecutivo (capítulo 7), poner mayor énfasis en los incentivos que en el control para estimular comportamientos ambientalmente responsables, organizar sistemas de información, fomentar la investigación, proporcionar asistencia técnica y promover la participación ciudadana.

### Desarrollo institucional

El sistema de instituciones vinculadas a la formulación y ejecución de políticas para el uso sustentable de recursos naturales y la protección del medio ambiente tiene algunas características especiales: involucra a muchos sectores de la administración pública, debe articular una visión de conjunto coherente a partir de situaciones específicas muy distintas y cubre un tema relativamente nuevo para la administración pública en el Perú. Esto hace necesario prestar especial atención al fortalecimiento de las organizaciones gubernamentales que intervienen en el diseño y puesta en práctica de estas políticas.

Una primera tarea es asegurar un compromiso político al más alto nivel, que permita resolver los conflictos entre los sectores del Poder Ejecutivo y lograr coherencia entre las políticas ambientales explícitas e implícitas. Para esto es necesario que el Consejo Nacional de Recursos Naturales y Medio Ambiente esté vinculado directamente a la Presidencia del Consejo de Ministros y funcione como la máxima instancia para

la formulación y coordinación de las políticas ambientales (capítulo 7). Este consejo debe contar con una secretaría técnica con la capacidad de formular propuestas de política, convocar a los diversos sectores involucrados en el uso de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, y armonizar las políticas sectoriales y regionales, así como los procedimientos para ponerlas en práctica.

Por otra parte, es necesario reforzar las unidades descentralizadas a cargo de las políticas ambientales en los diversos ministerios y agencias sectoriales de la administración pública, así como aquellas que operan en los ámbitos regional y local. Si bien estas unidades pertenecen administrativamente a su sector o gobierno local, en lo referente al contenido de las políticas deben reportar ante el Consejo Nacional y su secretaría técnica. Además, es necesario crear espacios para la participación activa de las empresas privadas y las organizaciones de la sociedad civil en todas y cada una de las instancias involucradas en las políticas ambientales.

Las propuestas del CONAM sobre el Marco Estructural para la Gestión Ambiental (recuadro 5.8), que aún no han sido puestas en práctica, constituyen una buena base para el diseño del sistema de formulación y ejecución de políticas para el uso sustentable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.

## De la regulación y el control a los incentivos de mercado

Para avanzar del enfoque de economía de frontera hacia los de protección ambiental y de administración de recursos, es conveniente ampliar la gama de instrumentos de política y, en particular, introducir incentivos de mercado. Estos incentivos buscan que las empresas incluyan en sus costos de producción los gastos que deben efectuarse para reducir la contaminación y proteger el medio ambiente. Se trata de evitar que la sociedad en su conjunto, usualmente a través del gobierno central y los gobiernos locales, corra con el gasto de reparar los daños ambientales que causan las empresas contaminadoras. Estos instrumentos pueden, además, reducir el costo de controlar y supervisar el cumplimiento de las regulaciones ambientales por parte de los agentes económicos.

Los incentivos de mercado pueden ser de dos tipos: instrumentos impositivos, que incluyen los impuestos ambientales y los incentivos tributarios (recuadro 5.9), e instrumentos no impositivos, que no están vinculados al sistema tributario sino que involucran erogaciones de otra naturaleza, como el pago por los permisos transables, los cargos por servicios ambientales y los depósitos reembolsables (recuadro 5.10).

CUADRO 5.8				
Políticas ambientales en el Perú a fines del siglo 20				
	<i>Enfoques para la gestión del medio ambiente</i>			
	<b>Economía de frontera</b>	<b>Protección ambiental</b>	<b>Administración de recursos</b>	<b>Ecodesarrollo</b>
<b>Políticas ambientales explícitas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Sector forestal</li> <li>● Sector agropecuario: uso del agua</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Sector minero</li> <li>● Sector hidrocarburos</li> <li>● Sector agropecuario: suelos y sanidad</li> <li>● Sector pesquero</li> <li>● Sector industrial</li> </ul>	---	---
<b>Política ambiental resultante y comportamiento de los agentes económicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Sector minero: pequeña y mediana minería</li> <li>● Sector pesquero</li> <li>● Sector forestal: pequeños productores</li> <li>● Sector agropecuario: agricultura de subsistencia</li> <li>● Sector industrial: pequeña y microempresa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Sector minero: grandes empresas mineras</li> <li>● Sector hidrocarburos</li> <li>● Sector industrial: mediana y gran empresa, principalmente las orientadas hacia el mercado nacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Sector forestal: grandes empresas orientadas hacia la exportación</li> <li>● Sector industrial: grandes y medianas empresas exportadoras</li> <li>● Sector agropecuario: agricultura de exportación</li> <li>● Sector hidrocarburos: algunas empresas multinacionales</li> </ul>	---

Fuente: Silvia Charpentier y Jessica Hidalgo, *Políticas ambientales en el Perú*, Lima, Agenda: PERÚ, 1999.

### Los instrumentos impositivos

La idea central de los *impuestos ambientales* es que las empresas paguen por sus emisiones y descargas de desechos contaminantes, sea en base al total de éstas o sólo por aquellas que sobrepasen los límites establecidos por las autoridades ambientales. Su principal ventaja es que, al igual que otros impuestos, hacen que el contaminador incorpore a sus costos los montos necesarios para reparar el daño que produce. El diseño y puesta en práctica de un sistema de impuestos ambientales exige una administración tributaria eficiente y un personal con buena formación en economía de recursos naturales y medio ambiente.

Los *incentivos tributarios* comprenden créditos fiscales, exoneraciones y deducciones al pago de impuestos, que pueden establecerse para todas las empresas que cumplan con determinados requisitos de reducción de contaminación o para proyectos y actividades específicas. Por ejemplo, se puede exonerar de los pagos por aranceles a la importación de equipo para reducir la contaminación, así como rebajar el impuesto a la renta a empresas que utilicen tecnologías certificadas como limpias. Estos incentivos involucran una reducción en los ingresos fiscales del Tesoro Público y deben ser administrados cuidadosamente. Pueden utilizarse conjuntamente con impuestos ambientales, de tal forma que los impuestos que pagan los contaminadores subsidien los incentivos otorgados a quienes reducen la contaminación.

Los impuestos ambientales y los incentivos tributarios suponen que existe un sistema de seguimiento y evaluación de las emisiones y descargas que permite calcular el impuesto a ser pagado, determinar el monto de los subsidios y verificar que se esté cumpliendo con reducir las emisiones. Esto es algo muy complejo, y en países como el Perú tomará tiempo en lograrse.

Por esta razón se prefiere usar mecanismos más fáciles de aplicar, como los *impuestos a los insumos*. Cuando una emisión o descarga contaminante está estrechamente asociada a determinado insumo, en vez de gravar la contaminación producida se grava el uso del insumo en cuestión. La contabilidad de la empresa registra la cantidad y el valor de todos los insumos, por lo que la aplicación de este impuesto no requiere de un sofisticado sistema de seguimiento y evaluación. Por ejemplo, los combustibles fósiles con mayor contenido de azufre emiten más anhídrido sulfuroso que contamina el aire y es la causa del fenómeno de la "lluvia ácida". Un impuesto a estos combustibles, específicamente al carbón empleado en la generación de energía termoeléctrica, desincentivaría su consumo y estimularía el uso de otras fuentes de energía como el gas natural que contamina menos.

Fuente: Alberto Pascó-Font, *Desarrollo sustentable en el Perú*, Lima, Agenda: PERÚ, 1999.

Aunque en el Perú aún no existe un sistema de incentivos para reducir la contaminación, algunas empresas mineras extranjeras han incorporado plenamente los gastos de protección ambiental en sus costos de producción. Las exigencias de accionistas en sus países de origen, la presión de organizaciones no gubernamentales de protección ambiental y un sentido de responsabilidad social han sido sus principales motivaciones. Por otra parte, cuando las medidas para reducir la contaminación se toman desde el principio, al momento de formular el proyecto de inversión, diseñar la planta y escoger la tecnología, es más fácil incorporar consideraciones ambientales en la estructura de costos que cuando una planta ha venido operando por varios años y no tomó las previsiones del caso en sus inicios.

La aplicación de incentivos requiere de instituciones con personal calificado, y de procedimientos eficientes y autonomía política, capaces de velar por el buen funcionamiento del mercado. En especial, se necesitan agencias gubernamentales encargadas de promover la competencia, fomentar la transparencia en las operaciones empresariales y fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y legales de las empresas.

La experiencia internacional demuestra que estos instrumentos complementan las medidas de regulación y control, y no se puede esperar que los mecanismos de mercado sustituyan la fijación de estándares por parte de las agencias gubernamentales y la verificación de que las empresas cumplen con ellos. Con una perspectiva de mediano y largo plazo, la ejecución de las políticas ambientales requiere de un balance entre los instrumentos de regulación y control, por un lado, y los incentivos de mercado, por otro.

### Sistemas de información, investigación y asistencia técnica

Para el diseño y ejecución de políticas ambientales es necesario establecer sistemas de información sobre el estado del medio ambiente y el uso de los recursos naturales. Una primera tarea consiste en elaborar indicadores de utilización de los recursos naturales para incorporarlos a las cuentas nacionales y calcular la contribución del capital natural al crecimiento de la economía. Esto permitirá evaluar si el Perú tiene lo que el Banco Mundial denomina una "tasa de ahorro genuina positiva", es decir, si está transformando el capital natural que consume en otras

formas de capital –infraestructura física, recursos humanos, capital social, capital financiero– que garanticen el bienestar en el futuro.

Además, es necesario desarrollar indicadores sobre la situación del medio ambiente –sobre todo en localidades donde se realizan actividades productivas–, para definir los usos apropiados del territorio y realizar los estudios de impacto ambiental.

El contar con estos indicadores es esencial para formular políticas ambientales diferenciadas y adecuadas a las condiciones locales; los sistemas de información geográfica pueden ser de gran utilidad en esta tarea (capítulo 6). Proveer información sobre tecnologías limpias, programas para proteger el medio ambiente y organizaciones ambientales es otro aspecto que debe ser considerado.

La investigación científica y tecnológica sobre el uso sustentable de los recursos naturales, en

particular la biodiversidad, y sobre la conservación de los ecosistemas y la protección del medio ambiente debe ser promovida por el Estado de manera prioritaria. Es necesario contar con una masa crítica de instituciones, investigadores, facilidades físicas, proyectos de investigación y recursos financieros a la brevedad posible, por lo que deben reforzarse las instituciones existentes, crear nuevos centros de estudio e investigación, organizar programas de becas con la ayuda de la cooperación internacional e involucrar activamente a las empresas privadas en la ejecución y financiamiento de los proyectos de investigación.

Además de investigadores es necesario contar con personal calificado en las agencias del gobierno central y los gobiernos locales encargadas de diseñar políticas, tomar decisiones, fijar estándares y vigilar el cumplimiento de la política ambiental. Esto requiere de programas de capacitación en gestión pública ambiental, que aún no

#### RECUADRO 5.10

### Los instrumentos no impositivos

Los *permisos transables* son títulos negociables que representan el derecho de una empresa a emitir una cierta cantidad de contaminantes. Para que este instrumento funcione es necesario que el gobierno fije un límite para el total de emisiones y descargas de determinado contaminante en una zona. Luego se asignan cuotas de contaminación permisible a las empresas ubicadas en la zona por medio de títulos y permisos, los cuales especifican el máximo que cada empresa puede contaminar durante cierto período. El costo de estos permisos y su carácter transable hacen que las empresas incorporen en su estructura de costos la eliminación del contaminante, ya que de exceder el monto que les ha sido asignado deberían comprar permisos adicionales y si contaminan por debajo de su asignación podrían vender parte de sus permisos.

El número de permisos que se reparten en cada período de tiempo se puede ir reduciendo paulatinamente para incentivar a las empresas a reducir sus emisiones ordenadamente y facilitar la transición hacia menores niveles de contaminación. En cada período las empresas participantes entregarían una declaración jurada en la que detallan sus emisiones y descargas de contaminantes y, al mismo tiempo, presentarían el permiso que ampara el nivel de contaminación declarado. La autoridad ambiental verificaría –de la misma manera que lo hace la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) para el pago de impuestos– la veracidad de las declaraciones. Además, se puede crear una mesa de negociación para que las empresas negocien sus permisos transables de contaminación.

Los *cargos por el uso de servicios* se aplican a las empresas, consumidores y otros usuarios de los servicios públicos asociados a la calidad del medio ambiente, como el consumo de agua y el tratamiento de la basura. Los cargos se añaden al precio convencional de estos servicios, que normalmente no considera aspectos ambientales. Estos pagos pueden cubrir el costo de procesar los desechos, por ejemplo el tratamiento de la basura o la eliminación de residuos tóxicos, y emplearse para darle valor y cubrir el costo de los servicios ambientales, por ejemplo pagando a los dueños de bosques en zonas de captación de agua en una cuenca para que no talen los árboles. Los pagos a los países en desarrollo que conservan sus bosques con el fin de absorber el anhídrido carbónico que contribuye al efecto invernadero podrían considerarse como una variante de este instrumento.

Los *depósitos reembolsables* se aplican a los productos reciclables que pueden causar daños ambientales si no se dispone de ellos adecuadamente. Al precio del producto se añade un cargo adicional que se devuelve cuando el producto utilizado, los envases o los desechos se entregan en un lugar de recolección. De esta manera se incentiva el reciclaje, se reduce el consumo de materiales y energía, y se estimulan las actividades productivas vinculadas a la utilización de desechos reciclables. Este esquema se ha usado en particular para los envases de plástico y de vidrio, las latas de aluminio, el cartón y las baterías portátiles. Asimismo, podría utilizarse para incentivar a las empresas a que pongan en práctica las recomendaciones de los estudios de impacto ambiental (EIA), exigiendo un depósito que sería devuelto una vez que la autoridad ambiental verifique su cumplimiento.

Fuente: Alberto Pascó-Font, *Desarrollo sustentable en el Perú*, Lima, Agenda: PERÚ, 1999.

### Instrumentos de política ambiental

Realizando una serie de consultas a sus miembros y otras entidades, la Sociedad Nacional del Ambiente identificó en 1999 un conjunto de instrumentos necesario para una gestión adecuada del medio ambiente y los recursos naturales.

- **Instituciones modernas y de excelencia**

Es necesario fortalecer las instituciones para que puedan cumplir un papel adecuado en la protección del medio ambiente. En especial, debe apoyarse al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC), al Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), al Instituto del Mar del Perú (IMARPE), al Instituto Nacional de Investigación Agraria (INIA), al Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), al Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP), al Programa Nacional de Manejo de Cuenca Hidrográficas (PRONAMACHS), a los gobiernos locales y a las universidades.

- **Participación de la sociedad civil organizada**

Las organizaciones no gubernamentales pueden plantear propuestas de política y legislación, organizar mesas de concertación y sistemas de gestión ambiental abiertos y participativos, resolver conflictos ambientales, poner en marcha sistemas de seguimiento y evaluación de la situación ambiental, y proveer asesoría técnica a organismos estatales y privados y a las comunidades locales.

- **Educación, ciencia y tecnología**

Se deben integrar los aspectos ambientales y los recursos naturales en todos los niveles del sistema educativo, desarrollar la capacidad de investigación en biodiversidad y biotecnología, incorporar a las empresas privadas en el estudio de los temas ambientales y de recursos naturales, realizar un inventario de la biodiversidad en el ámbito nacional y rescatar el conocimiento tradicional de los pueblos aborígenes para el manejo del medio ambiente.

Fuente: Sociedad Nacional del Ambiente, *Hacia una política ambiental en el Perú*, Lima, CEPES, 1999.

existen en el país. Asimismo, es preciso proporcionar información, capacitación y asistencia técnica a las comunidades en asuntos de medio ambiente. Mientras más informados estén los miembros de una comunidad, mayor será su capacidad de negociar y de exigir un mejor comportamiento de parte de los agentes económicos en su localidad. Por otro lado, se debe ofrecer asistencia técnica a las empresas en temas como el control de calidad, el uso de tecnologías limpias, la reducción de desperdicios y el control de la contaminación, ya que en muchos casos el desconocimiento y la falta de información motivan comportamientos empresariales reñidos con la protección del medio ambiente.

### Participación ciudadana

La participación activa de los ciudadanos es fundamental en el diseño y puesta en práctica de políticas ambientales, así como en la toma de decisiones sobre proyectos de inversión cuya ejecución puede afectar la calidad del medio ambiente. Las autoridades gubernamentales en materia ambiental deben establecer canales para lograrla, buscando articular las iniciativas públicas, privadas y de las organizaciones de la sociedad civil.

Las normas legales sobre los estudios de impacto ambiental en el sector de energía y minas señalan que se deben realizar audiencias públicas para

que los ciudadanos manifiesten sus puntos de vista sobre los proyectos de inversión. Las audiencias convocadas para la presentación de los estudios de impacto ambiental constituyen una oportunidad para hacer observaciones y solicitar modificaciones en el diseño del proyecto. Sin embargo, es necesario difundir la información contenida en el estudio de impacto ambiental de manera que sea de fácil comprensión para quienes no son especialistas en la materia, y realizar las audiencias cerca de los lugares en donde se realizará el proyecto para dar la oportunidad de participar a los habitantes de la zona sin que tengan que desplazarse a otros lugares.

La participación ciudadana a través de organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, grupos de presión y movimientos de base, entre otras organizaciones de la sociedad civil, ha sido determinante para poner en discusión la protección del medio ambiente. En el Perú existe un gran número de organizaciones ambientales con capacidad de realizar estudios, ejecutar proyectos y presentar propuestas de política. La pionera, creada a mediados de los ochenta, fue la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. A fines del decenio de 1990 se creó la Sociedad Nacional del Ambiente, una organización “sombriilla” que articula varias redes nacionales, regionales y temáticas, con el fin de crear espacios de diálogo y concertación sobre asuntos ambientales. Cuenta con varios cientos de profesionales y técnicos que trabajan en todo

- **Recursos humanos**

Es necesario capacitar recursos humanos para la gestión del ambiente y el aprovechamiento de los recursos naturales, lo que permitirá realizar investigaciones y transferir tecnologías sobre desarrollo sustentable. Para esto se debe mejorar la eficiencia de las universidades nacionales y organizar un programa de becas en el extranjero.

- **Información**

Se debe sistematizar la información disponible e integrar las bases de datos electrónicas sobre medio ambiente, uniendo los esfuerzos de entidades públicas, empresas privadas, asociaciones profesionales, gremios empresariales y otras organizaciones.

- **Políticas e incentivos**

Es necesario cumplir con el mandato constitucional, especialmente con los artículos 66, 67 y 68 de la Constitución, que tratan sobre recursos naturales, la política ambiental, la diversidad biológica y la Amazonía, y cumplir con los compromisos internacionales sobre estas materias. Las políticas de desarrollo económico y social deben incorporar consideracio-

nes ambientales e incluir los costos ambientales en la producción de bienes y servicios.

- **Marco legal adecuado**

El Perú cuenta ya con un marco legal bastante completo para la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales. Sin embargo, las disposiciones legales están dispersas, presentan vacíos que deben ser subsanados y es necesario armonizar la frondosa legislación con las competencias y funciones de los gobiernos locales. Además, es necesario capacitar a los funcionarios de los poderes Judicial y Ejecutivo para dar cumplimiento a las leyes y a otras disposiciones legales existentes.

- **Financiamiento**

Es necesario aprovechar los fondos disponibles internacionalmente para la conservación y el uso sustentable de los recursos naturales y los ecosistemas. Es preciso incorporar consideraciones ambientales en la evaluación del financiamiento de proyectos y aumentar los recursos públicos destinados a la protección del medio ambiente. En particular, se debe dotar de recursos y poner en operación al Fondo Nacional del Ambiente (FONAM).

el país, y recientemente ha preparado una propuesta de política ambiental para el Perú (recuadro 5.11).

## INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA

Un último conjunto de hebras que conforman la línea estratégica de gestión del medio ambiente, recursos naturales, ciencia y tecnología se refiere al desarrollo de las capacidades de investigación científica e innovación tecnológica, que al iniciarse el siglo 21 se han transformado en el fundamento de la prosperidad y el bienestar. El mundo está ingresando en forma acelerada y desigual a la “sociedad del conocimiento”, en donde la posibilidad de crear riqueza y de mejorar las condiciones de vida depende cada vez más de la capacidad de generar, incorporar, asimilar, utilizar y diseminar conocimientos científicos y tecnológicos.

Uno de los aspectos más visibles de la sociedad del conocimiento es que los avances tecnológicos y las innovaciones vinculadas a la microelectrónica y al procesamiento de información están modificando radicalmente la organización de las actividades productivas y sociales. Las fuentes de la productividad y de generación de riqueza dependen cada vez más de la investigación científica y la innovación tecnológica, así como de la calidad de la información y de la capacidad de las empresas, organizaciones y gobiernos para administrar el conocimiento.

## La sociedad del conocimiento y los paradigmas tecnoeconómicos

La producción de conocimientos científicos y tecnológicos se ha expandido a un ritmo asombroso desde la Segunda Guerra Mundial, y en la actualidad el acervo mundial de conocimiento se duplica cada cuatro o cinco años. Esta explosión de datos, información, conceptos, ideas, teorías y de todo tipo de construcciones mentales para entender y explicar el mundo que nos rodea –es decir, todo lo que abarca la palabra conocimiento– ha sido acompañada de una serie de cambios fundamentales en la investigación científica, la innovación tecnológica y en la forma en que la ciencia y la tecnología se vinculan a las actividades productivas y sociales.

Durante los últimos cinco decenios la investigación científica –la principal manera de generar conocimientos en la actualidad– se ha vuelto mucho más compleja y costosa. Requiere de un gran número de investigadores, técnicos y personal de apoyo altamente capacitados y especializados, y también de equipos y laboratorios cada vez más sofisticados. Al mismo tiempo, la estrecha relación que se ha forjado entre la investigación científica, la innovación tecnológica y la explotación comercial de los conocimientos está dando lugar a un inusitado conjunto de alianzas entre empresas privadas, universidades, centros académicos, agencias gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil.

Paralelamente a estos cambios, las desigualdades que existen entre los países ricos y los países pobres en cuanto a su capacidad científica y tecnológica han venido aumentando aceleradamente, al punto que en la actualidad son mucho más profundas y persistentes que las desigualdades en la distribución de la riqueza. Al finalizar el siglo 20 el ingreso por habitante de los 24 países ricos de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD) era aproximadamente 60 veces mayor que el de los 50 países más pobres (de acuerdo al Banco Mundial); por otro lado, la inversión por habitante en ciencia y tecnología de los países ricos era 220 veces mayor que la de los países pobres. El 95% del gasto mundial en investigación y desarrollo tiene lugar en los países industrializados, en donde representa entre el 1.8% y el 2.5% del producto bruto interno (PBI). En contraste, durante los últimos decenios, este porcentaje se ha mantenido en alrededor del 0.3% en América Latina. En el Perú, el gasto en investigación y desarrollo se mantuvo en alrededor del 0.15% del PBI durante los últimos cuarenta años (aunque algunos estimados lo sitúan alrededor del 0.07% del PBI a mediados del decenio de los noventa).

Estas abrumadoras diferencias en la capacidad para realizar investigaciones científicas plantean el desafío de aprovechar el enorme acervo mundial de conocimientos que se ha venido acumulando durante siglos. Los avances en las ciencias de la información, computación y telecomunicaciones –en especial el Internet– ponen al alcance de los investigadores que viven en los países en desarrollo una enorme cantidad de información que antes sólo se encontraba en bibliotecas y centros especializados en los países ricos. Permiten, además, establecer nuevas formas de cooperación entre los miembros de la comunidad científica, y vincular a quienes trabajaban de manera aislada en los países en desarrollo con sus contrapartes en los centros científicos más importantes del mundo.

Los cambios en la manera en que se lleva a cabo la investigación científica y la acumulación de conocimientos –en principio–, cada vez más accesibles, señalan la urgencia de diseñar estrategias para acceder y utilizar el acervo mundial de conocimientos. Una condición previa para esto es contar con una base de recursos humanos altamente calificados y con una amplia infraestructura de telecomunicaciones, capaz de vincular a los países en desarrollo con los centros mundiales de producción y almacenamiento de conocimientos. Además, es preciso disponer de un conjunto de organizaciones –empresas consultoras, centros de información, agencias gubernamentales, instituciones académicas, medios masivos de comunicación– especializadas en identificar,

obtener y procesar información científica y tecnológica para ponerla a disposición de los usuarios.

Las transformaciones que ha venido experimentando el proceso de investigación ponen de manifiesto la necesidad de ser selectivos en la identificación de prioridades para invertir en ciencia y tecnología, de ser rigurosos en la asignación de recursos para la investigación con el fin de asegurar un alto nivel de excelencia, y de mantener un apoyo constante para el desarrollo de las capacidades científicas y tecnológicas a lo largo del tiempo. De acuerdo a la experiencia de otros países, se requieren entre 15 y 20 años de esfuerzos continuos para desarrollar una capacidad de investigación que esté a la altura de las exigencias de la comunidad científica internacional.

Por otra parte, la incorporación de nuevas tecnologías en las actividades productivas y sociales –lo que se denomina innovación tecnológica– se ha vuelto más compleja, se ha acelerado notablemente, involucra inversiones cada vez más elevadas, requiere de la participación de una amplia gama de organizaciones de apoyo y de un nuevo tipo de gestión empresarial orientado al cambio y aprendizaje permanente. Para lograr la prosperidad y el bienestar en la sociedad del conocimiento es necesario contar con un “sistema nacional de innovación” que sea capaz de generar continuamente mayor eficiencia, productividad y competitividad en las principales ramas de la actividad económica, y también de mejorar la calidad y la provisión de los servicios sociales.

Configurar un sistema nacional de innovación implica articular las actividades de las agencias gubernamentales, las empresas privadas y las instituciones académicas involucradas en la generación, importación, adaptación y difusión de nuevos conocimientos y tecnologías. El desempeño empresarial y el de la economía en su conjunto dependen cada vez más de la calidad de las interacciones entre las diversas organizaciones que conforman el sistema nacional de innovación.

En el nuevo contexto de la sociedad del conocimiento las agencias gubernamentales encargadas de diseñar y poner en práctica la política científica y tecnológica en los países en desarrollo tienen una responsabilidad muy especial. Las fuerzas del mercado o las presiones sociales no conducen por sí solas o automáticamente a desarrollar las capacidades científicas y tecnológicas. Se requieren políticas activas de ciencia y tecnología para construir una capacidad de generar conocimientos y crear un entorno favorable a la innovación. Entre otras cosas, esto implica asegurar que exista una coherencia entre las políticas explícitas e implícitas de ciencia y

tecnología, y lograr la convergencia de una multiplicidad de iniciativas sobre educación científica, capacitación técnica, información tecnológica, control de calidad, infraestructura física, capital de riesgo y propiedad industrial.

Además de los cambios en la investigación científica y la innovación tecnológica, los avances en el campo de la microelectrónica y las tecnologías de la información –que alimentan y acompañan la transición hacia la sociedad del conocimiento– están configurando un nuevo paradigma tecnoeconómico que ha revolucionando la manera de producir bienes, de prestar servicios y, en general, las formas de organizar la sociedad y las interacciones humanas (recuadro 5.12). El cambio de un paradigma tecnoeconómico

a otro genera oportunidades que pueden ser aprovechadas por las empresas, localidades y países que sean capaces de acumular capacidades y adecuarse a las exigencias del nuevo paradigma.

Estamos dejando atrás el paradigma tecnoeconómico basado en el petróleo para avanzar hacia uno basado en el microchip. Esta transición está generando incertidumbre y una serie de cambios fundamentales en la estructura de las economías mundiales. A manera de ilustración, el valor total de las acciones cotizadas en las bolsas de Estados Unidos correspondientes a las empresas dedicadas a la tecnología y los servicios de información –que no están involucradas en la transformación de materiales y muchas de las cuales no existían hace diez años– supera varias veces el valor total

RECUADRO 5.12

### Los cambios de paradigma tecnoeconómico

Un paradigma tecnoeconómico consiste en un conjunto de innovaciones tecnológicas y de ramas productivas de rápido crecimiento, vinculado a un “factor clave” que organiza y estructura el proceso de selección económica entre la gama de posibilidades tecnológicas, y afecta las condiciones de producción y distribución de todas las demás ramas de la economía. Un paradigma tecnoeconómico es el resultado de un juego recíproco de fuerzas tecnológicas, económicas y políticas, y toma un tiempo relativamente largo en articularse y difundirse.

El paradigma tecnoeconómico vigente entre 1780 y 1840 se basó en el algodón y el hierro como insumos productivos claves para la manufactura de textiles de algodón, de máquinas de vapor y maquinaria industrial, que fueron los motores de la primera revolución industrial.

Entre 1840 y 1880 un segundo paradigma tecnoeconómico tuvo como factor clave al carbón que permitió una amplia difusión de las máquinas de vapor, las que a su vez dieron lugar a la expansión de la industria manufacturera.

Entre 1890 y 1940 el acero y la generación de electricidad fueron los factores claves de un nuevo paradigma tecnoeconómico en el cual la ingeniería pesada cobró gran importancia (construcción de barcos, grandes máquinas, centrales hidroeléctricas, líneas de transmisión, nuevos equipos industriales). Durante este período se organizó el sistema de producción de líneas de ensamblaje de productos homogéneos fabricados en gran escala.

Entre 1940 y mediados del decenio de 1980, la disponibilidad de energía barata, en particular de petróleo, fue el factor clave del siguiente paradigma tecnoeconómico. Se masificó la producción de automóviles y otros medios de transporte, de bienes de consumo durable y de artefactos electrodomésticos.

Se establecieron plantas de procesos químicos en gran escala y se desarrollaron productos sintéticos a base del petróleo.

El paradigma tecnoeconómico basado en el petróleo barato aún permanece vigente, pero desde hace unos quince años está siendo rápidamente desplazado por un nuevo paradigma cuyos factores claves son el microchip electrónico y los programas (*software*) para procesar información. La incorporación de chips cada vez más poderosos a una amplia gama de productos y las nuevas capacidades de automatización y manejo de la información están transformando todas las actividades productivas y de servicios.

Las nuevas tecnologías de la información, y en particular las telecomunicaciones, están cambiando radicalmente las interacciones entre personas y entre organizaciones. El nuevo paradigma tecnoeconómico basado en el microchip y el procesamiento de la información permite producir eficientemente en pequeña escala, cambiar rápidamente el producto de acuerdo a la demanda, y producir bienes adaptados a las preferencias de individuos o pequeños grupos. La emergencia de Internet y del comercio electrónico, así como el impacto que estas actividades tienen en la economía (por ejemplo, en los mercados de valores), están alterando los patrones establecidos de competitividad y dando lugar a una novedosa gama de actividades productivas, a un aumento en la productividad de las industrias manufactureras y a la emergencia de nuevas actividades de servicios.

La capacidad de manejar información y de utilizar el conocimiento es clave para alcanzar una mayor eficiencia y competitividad en este nuevo paradigma. Esto está modificando radicalmente el sentido común gerencial y el de la formulación de políticas que prevalecía hasta hace unos pocos años en las empresas y las agencias gubernamentales.

Fuente: Carlota Pérez, *Technological Change and Opportunities for Development as a Moving Target*, trabajo presentado en la reunión de UNCTAD X, Bangkok, febrero del 2000; Francisco Sagasti, *El futuro de la ingeniería industrial en el Perú*, Lima, Perú, 1997.



de las acciones de las empresas industriales tradicionales que se dedican a la producción de bienes materiales y a la provisión de servicios.

Al iniciarse el siglo 21, la emergencia de la sociedad del conocimiento, los cambios en la investigación científica y en la innovación tecnológica, y la transición hacia un nuevo paradigma tecnoeconómico hacen necesario otorgarle a la ciencia y a la tecnología un lugar privilegiado en el diseño de una estrategia de desarrollo. Avanzar hacia la transformación productiva y la competitividad, la equidad y la integración social, el uso sustentable de los recursos naturales y el adecuado ordenamiento del territorio exige contar con la capacidad de identificar, acceder y utilizar los conocimientos disponibles en el ámbito mundial, así como con la de generar conocimientos en las áreas críticas para el desarrollo nacional.

## **Desarrollo de la ciencia y la tecnología en el Perú**

En marcado contraste con las exigencias de la sociedad del conocimiento y la transición a un nuevo paradigma tecnoeconómico, el desarrollo de las capacidades científicas y tecnológicas del Perú se ha estancado desde hace varios decenios. La situación de la investigación científica y de la innovación tecnológica es penosa, las políticas de ciencia y tecnología deficientes, y los gobiernos no han tomado conciencia de la importancia crítica de contar con una comunidad científica activa y consolidada, y con un sistema nacional de innovación capaz de apoyar los esfuerzos por lograr el bienestar y la prosperidad para todos los peruanos.

La historia de la política científica y tecnológica en el país es bastante reciente. A mediados de los años sesenta se plantearon las primeras ideas acerca de la necesidad de establecer una política de desarrollo científico y tecnológico. El Consejo Nacional de Investigación (CONI) se creó a fines de 1968, pocas semanas después de que el gobierno militar tomase el poder. Pese a esta demostración inicial de interés, el CONI languideció sin obtener apoyo significativo durante los años setenta. Su propuesta de establecer un “Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología” que debía agrupar a todos los laboratorios estatales, centros académicos de investigación y otras instituciones de apoyo a la investigación en una estructura jerárquica y vertical –muy similar a la de las Fuerzas Armadas– nunca se puso en práctica. Asimismo, no se llegó a crear el Fondo Nacional de Investigación, ni se adoptaron las prioridades de investigación establecidas por el CONI. Las universidades continuaron siendo el principal lugar en don-

de se realizaban investigaciones científicas, con apoyo directo del Estado y en algunos casos de organismos financieros internacionales (en particular del Banco Interamericano de Desarrollo) y de fundaciones extranjeras.

El gobierno militar dictó una serie de leyes generales para alentar el desarrollo de sectores que consideraba claves para el desarrollo nacional. Estas leyes incluyeron disposiciones para promover la investigación tecnológica. Por ejemplo, la Ley General de Industrias estableció que todas las empresas industriales debían dedicar el 2% de su renta neta a la investigación tecnológica, y en caso de no hacerlo, donar esos fondos a una institución de investigación del Estado. Para esto, el antiguo Instituto Nacional de Normas Técnicas y Certificación se convirtió en el Instituto de Investigación Tecnológica Industrial y Normas Técnicas (ITINTEC), que se encargó de supervisar los proyectos de investigación realizados por las empresas privadas y públicas, de efectuar sus propios proyectos, de regular la importación de tecnología y de promover el uso de normas técnicas y el control de calidad. Medidas similares se dictaron para la minería (con la creación del INCITEMI), las telecomunicaciones (con la creación del INICTEL) y la pesquería (con la creación del ITP). A estas instituciones se le sumaron varios centros de investigación agropecuaria, un centro de investigaciones sobre vivienda, algunos centros vinculados a la nutrición y la salud, y los centros de investigación relacionados con las Fuerzas Armadas, todos los cuales recibieron apoyo directo del Estado.

Como resultado de estos esfuerzos, y pese a la inoperancia del Consejo Nacional de Investigación, los recursos destinados a la ciencia y la tecnología se cuadruplicaron entre 1970 y 1980, que llegaron a ser unos US\$120 millones en este último año. Sin embargo, este desarrollo tuvo lugar en el marco de un esquema proteccionista, controlista y con fuerte presencia del Estado, que fue incapaz de utilizar efectivamente la capacidad de investigación tecnológica desarrollada durante esos años.

Durante el decenio de los ochenta se mantuvo la preponderancia estatal en el financiamiento y la ejecución de investigaciones científicas y tecnológicas. El sector privado, fuertemente afectado por la crisis económica de 1982-1983 y por el descalabro hiperinflacionario de fines de los ochenta, prácticamente abandonó la investigación tecnológica. En 1981, el Consejo Nacional de Investigación se transformó en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC), pero no se le asignaron mayores recursos financieros. Los institutos sectoriales creados en los años setenta se descuidaron y las asignaciones de recursos del Tesoro Público se reduje-

ron en más del 40% entre 1981 y 1985. Pese a los esfuerzos del CONCYTEC, el gobierno no le dio importancia a la ciencia y a la tecnología.

Esta situación continuó durante la segunda mitad de los ochenta, con la notable excepción del CONCYTEC, cuyo presupuesto aumentó significativamente. En 1986 esta agencia gubernamental recibió del Tesoro Público US\$2 millones, en 1987 y 1988 alrededor de US\$6 millones, y en 1989 casi US\$16 millones. Estos fondos se utilizaron para entregar un gran número de pequeñas donaciones –que variaban entre US\$3,000 y US\$10,000– a todas aquellas personas que presentaban solicitudes de financiamiento. Sin duda, esto dio como resultado algunas pequeñas investigaciones interesantes y numerosas publicaciones, pero no se evaluaron rigurosamente las solicitudes ni se hizo un seguimiento de las donaciones.

Los recursos del CONCYTEC se repartieron sin establecer prioridades, sin que hubiera una orientación estratégica y distribuidos en montos que impidieron a los proyectos repercutir significativamente en el desarrollo de las capacidades científicas y tecnológicas. Mientras, los centros universitarios de investigación y los institutos tecnológicos sectoriales del Estado continuaban abandonados. Se estima que entre 1985 y 1990 el insuficiente presupuesto nacional destinado a la ciencia y la tecnología se redujo por lo menos a la mitad, situación que empeoró con la hiperinflación de 1989-1990. En este último año el presupuesto del CONCYTEC se redujo a la décima parte de su nivel en el año precedente, el gasto en sueldos superó el 90% del presupuesto de los institutos de investigación del sector público y la mayor parte del personal altamente calificado había emigrado hacia el exterior.

A principios de los años noventa la capacidad instalada en el campo del desarrollo científico y tecnológico se había reducido a su mínima expresión, y sobrevivía gracias a la dedicación y al esfuerzo personal de algunos investigadores en centros universitarios y en algunas instituciones del sector público. El CONCYTEC perdió su autonomía y se anexó al Ministerio de Educación. El gasto en investigación científica y tecnológica se mantuvo en alrededor de US\$30 y US\$35 millones, de manera que hacia el año 2000 era el mismo que treinta años antes. En contraste, Corea del Sur –que gastó aproximadamente lo mismo que el Perú hacia fines del decenio de los sesenta– aumentó sus inversiones en ciencia y tecnología en unos US\$9,500 millones a mediados de los noventa y se convirtió en una potencia científica y tecnológica en el lapso de una generación.

## Un plan de emergencia

Al iniciarse el siglo 21, la ciencia y la tecnología en el Perú deben declararse en estado de emergencia. Se debe poner en práctica un plan de acción para revitalizar la investigación científica y promover la innovación tecnológica. Este plan debe ser articulado a la brevedad posible por un grupo representativo de líderes de la comunidad científica y tecnológica, sometido a un proceso de consultas y difusión para lograr consensos, y puesto en práctica inmediatamente con el apoyo de los niveles más altos del Poder Ejecutivo y del Congreso.

No hay sustituto para el liderazgo del Estado en el campo de la ciencia y la tecnología. El papel del sector público en las primeras etapas del desarrollo científico y tecnológico es irremplazable, tanto en el diseño de políticas y estrategias como en el financiamiento y en la creación de una infraestructura de recursos humanos, financieros y físicos. Las instituciones académicas, las empresas privadas y las organizaciones de la sociedad civil –universidades, centros de investigación, colegios profesionales, asociaciones científicas, organizaciones civiles sin fines de lucro– deben participar activamente en este esfuerzo, pero esto no debe eximir al Estado de su responsabilidad.

El plan de emergencia, que debe abarcar un período de cinco años, contempla tres conjuntos de iniciativas: crear nuevas instituciones dedicadas a formular y ejecutar políticas de investigación científica e innovación tecnológica; financiar el desarrollo de las capacidades de investigación científica y tecnológica; y definir las áreas prioritarias donde concentrar recursos y esfuerzos.

En primer lugar, debe reestablecerse la plena autonomía y capacidad de acción del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC), ponerlo bajo la autoridad del primer ministro, crear una secretaría ejecutiva autónoma y establecer el Fondo Nacional de Apoyo a la Investigación Científica y Tecnológica como su brazo financiero. Asimismo, es necesario crear direcciones de innovación tecnológica en cada uno de los cuatro principales ministerios que se propone establecer en la reforma del Poder Ejecutivo (capítulo 7), las cuales tendrán a su cargo la tarea de promover la creación de sistemas de innovación en cada una de sus áreas de competencia. La primera tarea del nuevo CONCYTEC y de las direcciones de innovación tecnológica debe ser preparar las medidas de emergencia que deban adoptarse en el corto plazo, diseñar una estrategia de desarrollo científico y tecnológico para el mediano plazo, y organizar un proceso de consultas y difusión para lograr un amplio consenso nacional que sustente las medidas de emergencia y la estrategia de mediano plazo.

En segundo lugar, es necesario apoyar la investigación científica y tecnológica creando las condiciones y capacidades institucionales. Entre los objetivos del plan de emergencia debe figurar el aumentar las inversiones en ciencia y tecnología diez veces en el lapso de cinco años, para llegar por lo

menos a US\$350 millones anuales hacia mediados del decenio del año 2000. Para esto será necesario establecer una serie de mecanismos de financiamiento, aumentar los recursos del Tesoro Público y canalizar recursos de los organismos financieros internacionales y de la cooperación internacional. Asimismo, debe crearse una red de centros de excelencia en las áreas que se definan como prioritarias, y un programa de formación de recursos humanos de alto nivel que debe enviar anualmente unos 1,000 jóvenes peruanos a formarse en el extranjero durante el período de ejecución del plan de emergencia.

#### RECUADRO 5.13

### Un fondo de apoyo a la investigación científica y tecnológica

Este fondo se constituirá con un patrimonio intangible de US\$500 millones, provenientes de los ingresos del Estado por concepto de las privatizaciones. Adicionalmente podrá contar con fondos del Tesoro Público, donaciones privadas, recursos de la cooperación internacional y préstamos de organismos financieros internacionales. El fondo de apoyo a la investigación científica y tecnológica financiará proyectos, programas e instituciones de investigación en todo el territorio nacional. Se estima que este fondo podría generar US\$50 millones anuales, un monto que unido a los recursos de contrapartida que asignarían las instituciones receptoras, movilizaría alrededor de US\$100 millones anuales para ciencia y tecnología. A estos recursos se añadirán los fondos del Tesoro Público destinados a las becas de posgrado, así como los recursos financieros provenientes de fuentes internacionales. Este fondo será el principal instrumento financiero durante las primeras etapas del plan de emergencia; su preponderancia disminuirá a medida que se creen otros mecanismos financieros en áreas específicas.

El apoyo del fondo se realizará bajo cuatro modalidades:

- Apoyo institucional a un grupo selecto de centros académicos y de investigación con demostrada excelencia, por un período mínimo de 5 años y máximo de 10.
- Apoyo a programas de investigación y de posgrado, por períodos de 3 a 4 años renovables una sola vez, para desarrollar áreas específicas del conocimiento vinculadas a la estrategia de desarrollo científico y tecnológico.
- Apoyo a proyectos de investigación sobre temas específicos, que deberán realizarse en una institución de investigación o centro académico por períodos de hasta tres años.
- Apoyo a investigadores, por períodos de un año que podrían renovarse dos veces como máximo, para que realicen proyectos con mérito científico en todas las áreas del conocimiento, sin que necesariamente se ajusten a los temas de la estrategia de desarrollo científico y tecnológico.
- Apoyo a los servicios técnicos y de información que se requieran para realizar investigaciones científicas y tecnológicas.

En todos los casos, el fondo requerirá de una contrapartida de las instituciones receptoras, que será aportada en recursos financieros, servicios, utilización de equipos e instalaciones. Todos los apoyos financieros serán otorgados por concurso, y en las primeras etapas se contará con la participación de científicos y expertos internacionales para evaluar las solicitudes de financiamiento. Las áreas de investigación científica y tecnológica a ser apoyadas se definirán de conformidad con el plan estratégico de desarrollo científico y tecnológico.

El fondo estará vinculado directamente al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, pero tendrá autonomía financiera.

El programa de formación de recursos humanos debe ayudar también a crear las condiciones para repatriar, al menos temporalmente, a un número significativo de científicos y profesionales peruanos altamente calificados que laboran en el extranjero. Para esto es pertinente aprovechar la experiencia del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas con la “transferencia de conocimientos a través de nacionales expatriados” (TOKTEN, según sus siglas en inglés). Este esquema, que se inició a fines de los años ochenta, ha demostrado que los especialistas que emigran y alcanzan éxito en otros países suelen estar dispuestos a prestar asistencia técnica y apoyo científico en sus países de origen, sobre todo cuando se trata de períodos relativamente cortos.

Más de 400 especialistas por año han servido a gobiernos e instituciones públicas y privadas de sus países de origen a través del programa TOKTEN. Apoyado por las Naciones Unidas, este programa opera con voluntarios que colaboran durante períodos que oscilan entre tres semanas y tres meses. Países como Turquía, India y Pakistán lo han aprovechado de manera muy eficiente. Los científicos y profesionales donan sus servicios, frecuentemente apoyados por los centros donde trabajan, y las Naciones Unidas y organizaciones locales cubren los costos de transporte y alojamiento. Estos profesionales han contribuido a elevar la calidad de la investigación científica y tecnológica, a mejorar la aplicación de tecnologías en las actividades productivas y de servicios, a crear nuevos mercados para los productos locales y a difundir las experiencias locales que pueden ser de interés en el ámbito internacional.

El fondo de apoyo a la investigación científica y tecnológica (recuadro 5.13) y el fondo para becas de posgrado, tanto en el exterior como en el país, deben ser los principales instrumentos financieros para poner en práctica el plan de emergencia. A medida que se vaya avanzando en su ejecución, se deben ir creando fondos especializados para promover la innovación tecnológica en los sectores productivos y de servicios, los cuales podrían otorgar donaciones con contrapartida, préstamos en condi-

ciones promocionales y realizar inversiones de capital de riesgo entre otras modalidades de financiamiento. Estos fondos especializados deberán contar con la activa participación del sector privado, de los organismos financieros internacionales y de las agencias de cooperación internacional. A partir de estas iniciativas se debe alcanzar, en un lapso de cinco años, que la inversión en ciencia y tecnología se eleve por lo menos al 0.5% del producto bruto interno.

En tercer lugar, es necesario definir cuanto antes las áreas en las cuales se concentrarán los esfuerzos para llevar a cabo el plan de emergencia. Si bien las áreas y los temas deberán definirse en base a un amplio proceso de consultas, las prioridades para el plan de emergencia surgen de la estrategia de desarrollo articulada en los capítulos de este texto. Una primera aproximación permite identificar las siguientes áreas prioritarias:

- Biotecnología, aprovechamiento de la biodiversidad y todas las áreas del conocimiento vinculadas al desarrollo de las capacidades en estos campos, con el fin de darle valor a la gran diversidad ecológica, de especies y genética con que cuenta el Perú.
- Aprovechamiento y uso sustentable de los recursos naturales renovables y no renovables, con particular énfasis en los recursos pesqueros, forestales, minerales e hidrocarburos.
- Ciencias y tecnologías de la información, con énfasis en el acceso, adaptación y utilización de las tecnologías disponibles en el ámbito internacional, y en las actividades científicas y tecnológicas asociadas con la microelectrónica, las telecomunicaciones y sus aplicaciones al desarrollo económico y social.
- Tecnologías para el desarrollo industrial, particularmente aquellas vinculadas a los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante que agregan valor a los recursos naturales (por ejemplo, maquinaria y equipo para la agricultura, la minería, la pesca y la agricultura; transformación de metales; procesamiento agroindustrial; utilización de la madera).
- Tecnologías para la provisión de servicios sociales básicos, particularmente aquellas vinculadas a la salud, nutrición, saneamiento, educación, vivienda y promoción de maneras sustentables de ganarse la vida en las zonas más pobres y apartadas del país (capítulo 4).
- Rescate selectivo y mejora de las tecnologías tradicionales, utilizándolas como base para el desarrollo de nuevas actividades productivas.

Estas áreas prioritarias deberán concentrar la mayoría de los recursos financieros y esfuerzos de desarrollo científico y tecnológico durante el plan de emergencia. Sin embargo, los proyectos que serán ejecutados en estas áreas requieren del apoyo de una serie de disciplinas científicas que deben formar parte integral de este plan y a las cuales se debe asignar una proporción importante de recursos. Por ejemplo, la biología molecular, la ingeniería genética, la economía ecológica, el análisis de los ecosistemas, la física del estado sólido, la metalurgia, la estadística matemática, entre otras disciplinas, deben recibir financiamiento de acuerdo a su contribución a las áreas prioritarias. Finalmente, se utilizará un porcentaje menor de los recursos del Fondo de Apoyo a la Investigación Científica y Tecnológica para apoyar propuestas que se acepten exclusivamente por su mérito científico, aunque no tengan vinculación alguna con las áreas prioritarias.

En forma adicional, es necesario crear un sistema de indicadores de capacidad y desempeño científico y tecnológico para diseñar y ejecutar políticas adecuadas a la situación del país. Estos indicadores deben mostrar cómo evolucionan el número y el nivel académico de los investigadores, la cantidad y distribución de los recursos financieros, el número de instituciones y proyectos, entre otros aspectos. Además, deben proporcionar información sobre los resultados y el impacto de la investigación científica y tecnológica. Este sistema de indicadores debe extenderse para recabar información sobre las adaptaciones tecnológicas y las innovaciones que realizan las empresas productivas y de servicios.

## Los sistemas de innovación tecnológica

En un contexto económico, social y político mundial cada vez más complejo (capítulo 2), los cambios científicos y tecnológicos son cada vez más acelerados e impredecibles, lo que hace necesario que las empresas sean capaces de aprender y adaptarse con flexibilidad y eficiencia a las exigencias de un entorno cambiante. Esto sólo es posible si se logra establecer sistemas de innovación capaces de articular al conjunto de instituciones y organizaciones que contribuyen al desarrollo y difusión de las nuevas tecnologías. El diseño y ejecución de políticas gubernamentales para la innovación tecnológica debe orientarse hacia la promoción de la convergencia de iniciativas de los agentes económicos, políticos y sociales involucrados en la creación, importación, adaptación, diseminación y absorción de conocimientos, así como en la provisión de servicios, capacidades y recursos materiales asociados a los procesos de innovación tecnológica.

### Políticas públicas para fomentar la innovación tecnológica

Durante los últimos treinta años se ha desarrollado un conjunto de instrumentos de política para promover la innovación tecnológica y la creación de sistemas de innovación en los sectores productivos y sociales. Es posible apreciar una evolución de políticas en donde el Estado era el actor principal, hacia políticas en donde el sector público promueve y facilita las iniciativas de empresas privadas, instituciones académicas y entidades que prestan servicios técnicos al sector productivo. Esta evolución se ha dado también en la constitución de sistemas de innovación para la provisión de servicios sociales, en donde el Estado ha cedido espacios a una amplia gama de organizaciones de la sociedad civil, centros académicos, entidades vinculadas a los gobiernos locales y aun a las empresas privadas.

Entre los principales instrumentos de política se encuentran:

- La creación de “parques tecnológicos” por el gobierno central y los gobiernos regionales o municipales, que cuen-

ten con la infraestructura física adecuada (transporte, energía, telecomunicaciones) y servicios de apoyo tecnológico, y que servirían de núcleos alrededor de los cuales articular sistemas de innovación.

- La creación de “incubadoras de negocios tecnológicos” por las universidades y otros centros de enseñanza superior, orientadas a sectores específicos y capaces de proveer servicios y apoyo a los empresarios decididos a incursionar en nuevos campos. La provisión de asistencia técnica y el apoyo para la gestión empresarial y tecnológica es uno de los principales servicios que deben prestar estas incubadoras.
- La promoción de conjuntos y redes (*clusters* y *networks*) de empresas medianas y pequeñas en sectores y localidades específicas, que se especializan en determinados aspectos de los procesos productivos, que intercambian productos y servicios de manera muy intensa, y que compar-

Fuente: Keith Bezanson, *A Science, Technology and Industry Strategy for Vietnam*, IDS, Sussex, marzo del 2000; Carlota Pérez, *Technology Change and Opportunities for Development as a Moving Target*, trabajo presentado en la reunión de UNCTAD X, Bangkok, febrero del 2000; James Mullin *et. al.*, *Science, Technology and Innovation in Chile*, Ottawa, International Development Research Centre, 2000; Juana Kuramoto, *Análisis del sector ciencia y tecnología*, Documento de trabajo de Agenda: PERÚ, Lima, agosto de 1997; Francisco Sagasti, *Science, Technology and Development: Challenges for International Cooperation in the 21<sup>st</sup> Century*, Lima, Agenda: PERÚ, 1999.

En el Perú estamos aún muy lejos de configurar sistemas de innovación, sea ya en el ámbito nacional, regional o sectorial, debido a que no se cuenta con toda la gama de instituciones necesarias ni se han establecido los flujos e interacciones que deberían integrarlas. Estos sistemas deben constituirse en forma gradual empezando por sectores prioritarios y regiones específicas, promoviendo la creación de empresas productivas, agencias gubernamentales para diseñar y ejecutar políticas, centros de investigación tecnológica, organizaciones dedicadas a la formación de recursos humanos, proveedores de equipos y servicios técnicos, instituciones de financiamiento, centros de información, asociaciones profesionales, entre otras instituciones vinculadas a la innovación tecnológica.

Asimismo, es preciso desarrollar las interacciones entre estas entidades para estimular el flujo de conocimientos mediante alianzas estratégicas entre las empresas; contratos y acuerdos entre empresas, universidades y centros de investigación públicos y privados; entidades financieras locales y extranjeras; empresas y centros de investigación; y programas de extensión que vinculen a las empresas con las agencias gubernamentales de información tecnológica y las empresas consultoras. Esto se debe complementar con la provisión de infraestructura física para facilitar los intercambios de conoci-

miento, incluidos parques tecnológicos y redes de telecomunicaciones, así como con medidas para estimular la capacitación y movilidad de los profesionales y técnicos. A medida que vayan surgiendo estos sistemas de innovación para sectores y regiones específicas, será posible articularlos para configurar un sistema nacional de innovación, tarea que podría tomar unos dos decenios.

La urgencia de constituir sistemas de innovación para los sectores económicos y sociales prioritarios no debe hacer perder de vista que éstos no se constituyen por decreto. El papel que juegan las políticas públicas es esencialmente de orientación, promoción y coordinación para crear un entorno favorable que estimule la innovación (recuadro 5.14). El liderazgo del Estado debe ejercerse en forma concertada y compartida con los diversos actores que irán constituyendo los sistemas de innovación. Además, las políticas explícitas de innovación deben armonizarse con las otras políticas públicas que cuentan con un contenido implícito de políticas de innovación para asegurar la convergencia de esfuerzos.

La experiencia de los nuevos países industrializados del Sudeste Asiático muestra cómo la capacidad de aprendizaje e innovación a través del acceso a las fuentes de conocimiento disponibles en el exterior, la

ten una serie de servicios de apoyo para lograr una mayor eficiencia individual y colectiva.

- La promoción de vínculos entre las empresas peruanas y las grandes empresas internacionales que compran productos locales para colocarlos en los mercados globales, ya que estos compradores frecuentemente proveen asistencia técnica y financiera, ayudan en el diseño de productos y en el control de calidad, y también prestan apoyo en mercadeo y gestión empresarial.
- La promoción de alianzas estratégicas entre las empresas peruanas en sectores claves para la transformación de los recursos naturales, principalmente aquellos vinculados a los encadenamientos productivos hacia adelante (procesamiento de recursos) y hacia atrás (provisión de equipos e insumos), para crear núcleos empresariales capaces de competir en los mercados internacionales.
- El establecimiento de fondos de capital de riesgo y de mecanismos financieros para facilitar el financiamiento de la innovación tecnológica, generalmente a través de la banca privada y contando con el apoyo de agencias gubernamentales y organismos financieros internacionales.
- La creación y promoción de programas de capacitación laboral y entrenamiento profesional especializado para los sectores productivos y sociales prioritarios, así como

de programas de maestría en gestión empresarial y de innovación.

- La promoción del control de calidad y el uso de estándares y normas técnicas internacionalmente reconocidos, a fin de garantizar la idoneidad de los productos peruanos y su aceptación en los mercados internacionales. Esto debe abarcar normas referidas a la protección del medio ambiente, que están adquiriendo mayor importancia con la globalización comercial (recuadro 5.7).
- Medidas para facilitar la importación de tecnología, así como su adaptación y absorción por parte de las empresas, en los sectores prioritarios. En particular, es preciso eliminar todas las trabas a la importación de equipos y programas vinculados a las tecnologías de la información y las telecomunicaciones.
- Medidas sobre protección a la propiedad intelectual, con el doble objetivo de estimular la importación de tecnologías y de proteger los conocimientos tecnológicos generados localmente, especialmente en lo referente al uso de los recursos naturales y la biodiversidad.

Estos instrumentos de política indican la gama de posibilidades disponibles para fomentar la creación de sistemas de innovación, y ponen de manifiesto el papel central que juega el Estado para crear un entorno favorable que facilite la innovación tecnológica.

importación de maquinaria, equipos y diseños, y su adaptación a las condiciones locales, permitieron desarrollar rápidamente niveles avanzados de capacidades tecnológicas, experiencia en los procesos de innovación, y habilidades para la gestión de tecnología en las empresas. Esta capacidad de aprendizaje les permitió acortar las brechas con los países industrializados en el lapso de unos treinta años, así como evitar muchos de los errores y costos en que incurrieron dichos países para alcanzar sus actuales niveles de productividad, eficiencia y competitividad. Por esta razón deben eliminarse las trabas al acceso y a la importación de tecnología –particularmente a las tecnologías de la información– en los sectores prioritarios y, al mismo tiempo, promover agresivamente la adaptación y absorción de tecnologías provenientes del exterior.

Es muy importante contar con fondos de capital de riesgo para fomentar la innovación tecnológica y apoyar a las empresas que desarrollen nuevos productos o procesos. Si bien el capital de riesgo adquiere una importancia crítica cuando se cuenta ya con una base sólida de actividades de investigación científica y tecnológica, el diseño inicial de las políticas de innovación debe contemplar el apoyo financiero a las empresas innovadoras. Para esto es preciso sumar los aportes de la banca privada nacional y extranjera, de los organismos estatales, como la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE)

y de los organismos internacionales, como la Corporación Financiera Internacional (afiliada al Banco Mundial) y la Corporación Interamericana de Inversiones (afiliada al Banco Interamericano de Desarrollo). A través de los fondos de capital de riesgo será posible dar préstamos con tasas de interés, plazos y requerimientos de garantía razonables, así como aportar capital en forma directa, para estimular a las empresas innovadoras.

Por último, la creación de un sistema nacional de innovación debe ir de la mano con la transformación del sistema educativo en todos los niveles, poniendo énfasis en el entrenamiento de trabajadores altamente calificados y en la reforma del sistema de educación superior para formar especialistas en gestión empresarial e innovación tecnológica (capítulo 4).

## Pluralismo tecnológico y conocimiento tradicional

La introducción de nuevas tecnologías no se produce de manera uniforme en los diversos sectores productivos, sobre todo en los países en desarrollo. En cada sector es posible apreciar la presencia de unidades productivas y empresas con diferentes niveles de productividad, que emplean tecnologías más o menos avanzadas y adaptadas a las condicio-

nes locales, y que compiten unas con otras utilizando una amplia gama de estrategias que frecuentemente compensan las desventajas tecnológicas. La coexistencia de diferentes “cepas” de tecnología, que se han incorporado a las empresas en distintas etapas de la evolución de un sector productivo o social, da testimonio de la complejidad de la gestión tecnológica en países como el Perú.

En términos generales, es preciso elevar el nivel promedio de productividad de las empresas, sobre todo cuando se trata de incursionar en mercados internacionales o de enfrentar la competencia con productos importados. Por ejemplo, la enorme diferencia en los niveles de productividad de los distintos segmentos del sector agropecuario requiere de programas de extensión tecnológica. Sin embargo, esto no implica que se deba uniformizar la tecnología, las prácticas y los procedimientos de las unidades productivas. Por el contrario, las diferencias en el entorno económico, biofísico, social y cultural exigen una diversidad de respuestas tecnológicas, adecuadas a las condiciones locales y capaces de coexistir a lo largo del tiempo.

Esto plantea el problema de la gestión del pluralismo tecnológico y de la utilización de tecnologías apropiadas en un país que cuenta con una enorme diversidad de ecosistemas (capítulo 6). Se deben aprovechar las ventajas que ofrece la amplia gama de tecnologías disponibles en la actualidad, entre las cuales es preciso incluir a las tecnologías tradicionales que han evolucionado a lo largo de varios siglos. Las políticas de fomento a la innovación tecnológica deben incluir apreciaciones sobre la identificación, clasificación, rescate selectivo y mejora de las tecnologías tradicionales, y en particular acerca de la combinación de tecnologías tradicionales y modernas.

Para combinar las tecnologías modernas con las tradicionales es necesario poner en contacto a las unidades productivas o sociales (empresas, comunidades, cooperativas, asociaciones, grupos étnicos, familias) que trabajan de acuerdo a las pautas que establecen sus tradiciones, con los profesionales y técnicos vinculados a la investigación científica y tecnológica. Esto permitiría mejorar las prácticas tradicionales mediante la inserción de componentes de tecnología moderna y promover la adopción y disseminación de las tecnologías combinadas, para lo cual se requiere de programas piloto que demuestren sus ventajas.

Si bien la experiencia peruana en este campo no es muy extensa ni ha sido documentada sistemáticamente, las combinaciones de tecnología han sido empleadas con éxito en otros países. Por ejemplo, los métodos tradicionales de diseño y manufactura en la industria textil han sido complementados con el uso de diseños realizados con computadora

(*computer aided design, CAD*); la aplicación de células fotoeléctricas en los telares tradicionales ha permitido asegurar la calidad uniforme de los tejidos; la investigación científica de los procesos de fermentación ha permitido introducir mejoras en el uso de la biomasa en las zonas tropicales; la investigación científica y tecnológica ha llevado a mejorar los métodos de cultivo y el diseño de maquinaria agrícola en zonas montañosas; y la aplicación de técnicas de ingeniería moderna y computadoras ha permitido mejorar el diseño y fabricación de aparatos generadores de energía, como los molinos de viento y los dispositivos movidos por energía hidráulica. Por otra parte, algunas instancias de la provisión de servicios sociales que genere empleo, con alta tecnología y bajo costo (capítulo 4, recuadro 4.16), y de las maneras sustentables de ganarse la vida (capítulo 4, recuadro 4.17) podrían ponerse en práctica combinando tecnologías modernas y tradicionales.

En el Perú es importante poner énfasis en la recuperación de las tecnologías tradicionales, muchas de las cuales datan de la época prehispánica. Por ejemplo, se ha planteado rescatar los sistemas de andenes en algunas zonas de Cajamarca, que pueden ser identificados y acotados utilizando satélites con técnicas de observación remota, y cuyo riego puede realizarse con técnicas de aspersión y goteo controladas por microprocesadores y sensores electrónicos. Otro ejemplo interesante, que surge de las investigaciones de arqueólogos, expertos en microclimas e ingenieros agrónomos en el altiplano del sur del Perú, es el sistema de camellones, que alterna franjas elevadas de tierras de cultivo con franjas de tierra hundida en donde se acumula el agua. El uso de este sistema en tiempos prehispánicos permitió explotar cientos de miles de hectáreas de tierras de cultivo en zonas que actualmente no se consideran aptas para la agricultura.

Para gestionar el pluralismo tecnológico y vincular a la ciencia y la tecnología modernas con el conocimiento y las prácticas tradicionales, es necesario identificar, registrar y estudiar estas últimas de manera sistemática. También es necesario rescatar y proteger las diversas formas de conocimiento tradicional acerca del manejo del territorio y las propiedades de las plantas nativas, entre muchos otros aspectos, que aún subsisten en muchas culturas y regiones del país. El conocimiento tradicional de las propiedades de determinados recursos biológicos locales, como la uña de gato y la sangre de grado, ha dado origen a productos que se comercializan internacionalmente, pero que requieren ser protegidos por la legislación sobre propiedad intelectual para que los beneficios derivados de su explotación sean aprovechados por las comunidades que los desarrollaron.

\* \* \*

La línea estratégica de gestión del medio ambiente, recursos naturales, ciencia y tecnología propone, principalmente, aprovechar de manera sustentable el extraordinariamente rico patrimonio que la naturaleza nos ha legado, y las oportunidades que nos ofrece la sociedad del conocimiento que está surgiendo en la actualidad. Los beneficios que se obtengan de explotar el capital natural y de hacer uso del acervo mundial de conocimientos deben emplearse en la transformación de nuestra estructura productiva para hacerla más eficiente y competitiva, con el fin de poner en marcha un proceso sostenible de acumulación de todo tipo de capital que redunde en una mayor integración, equidad y justicia social.

El uso sustentable de nuestros recursos naturales, la puesta en valor de la biodiversidad que caracteriza al territorio peruano y la reducción de la contaminación exigen una transición hacia un enfoque

de administración de recursos y de ecodesarrollo, que debe ser acompañado de políticas ambientales explícitas e implícitas capaces de armonizar un variado conjunto de demandas provenientes de los distintos sectores de la sociedad peruana.

Por último, los desafíos de la sociedad del conocimiento, así como los profundos cambios que ha experimentado la investigación científica y tecnológica en el ámbito mundial, contrastan fuertemente con el casi insignificante esfuerzo por desarrollar nuestra capacidad científica y tecnológica. Es necesario un plan de emergencia para la ciencia y la tecnología, que permita revertir las tendencias negativas que –pese a los esfuerzos aislados y sacrificados de unos pocos pioneros– han llevado al Perú a ocupar uno de los últimos lugares en América Latina en lo que respecta a la capacidad de generar y utilizar conocimientos científicos y tecnológicos.



*CAPÍTULO 6*

**OCUPACIÓN DEL TERRITORIO  
E INFRAESTRUCTURA  
FÍSICA**



## INTRODUCCIÓN

La línea estratégica de *ocupación del territorio e infraestructura física* puede visualizarse como el cuarto y último conjunto de hebras de la trama del tejido social peruano a ser reconstituido durante los primeros veinte años del siglo 21. Sus componentes son el *ordenamiento territorial*, que busca crear las condiciones adecuadas para un mejor uso del territorio y el desarrollo de las regiones; el *planeamiento de los procesos de urbanización y desarrollo rural*, que permitirá un equilibrio entre el crecimiento urbano y el rural; la *construcción y el mantenimiento de la infraestructura física*, que debe interconectar a todos los centros poblados del país; y el *desarrollo de las telecomunicaciones*, que condiciona de manera fundamental las opciones de desarrollo en un mundo cada vez más globalizado.

Una distribución equilibrada de la población, la producción y el poder político permitirá un uso más efectivo del territorio nacional y de sus recursos. Reconocer, valorar y aprovechar la diversidad ambiental del Perú requiere de un profundo conocimiento de la forma en que se organizan sus diversos espacios geográficos, económicos y culturales. Para esto es necesario rescatar la rica tradición de manejo territorial que tiene orígenes en el mundo prehispánico (capítulo 5 y recuadro 6.1), enriqueciéndola con los aportes de la tecnología y la ciencia modernas.

## ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El primer componente de esta línea estratégica se refiere a la necesidad de ordenar adecuadamente los usos del espacio peruano. Como punto de partida es preciso revisar y evaluar las diversas maneras de concebir la geografía peruana y de clasificar el territorio nacional. Éste es un paso fundamental para articular una visión compartida y un consenso nacional sobre la ocupación y utilización del territorio. A su vez, esta visión y este consenso sentarán las bases para una política de ordenamiento territorial, un proceso de descentralización del aparato es-

RECUADRO 6.1

### El control de pisos ecológicos en el Perú prehispánico

Desde la época prehispánica los pobladores andinos diseñaron formas de organización territorial que les permitieron controlar diferentes pisos ecológicos y, por lo tanto, acceder a múltiples recursos y desarrollar diversas actividades económicas. Uno de los casos mejor documentados del control vertical de pisos ecológicos es el del reino lupaca, un grupo étnico originario del altiplano peruano-boliviano.

El sistema lupaca se caracterizaba por un control de pisos ecológicos articulado en forma de “archipiélagos verticales”. Los núcleos de población y poder lupaca se ubicaban alrededor de los 4,000 m de altitud, en la cuenca del Titicaca, y eran a la vez centros de cultivo y conservación de alimentos básicos y zonas de pastoreo en gran escala. Pero, además, los lupaca controlaban zonas periféricas discontinuas situadas a largas distancias de los núcleos. Estas “colonias”, pobladas permanentemente por familias que conservaban sus derechos en la etnia de origen, se ubicaban tanto al oeste como al este del Altiplano. Por el oeste los lupaca extendieron su control hasta la costa –donde cultivaban maíz y algodón y recolectaban guano– y el océano Pacífico, de donde extraían peces y mariscos. Por el este alcanzaron la ceja de selva, donde sembraban coca y extraían maderas.

De esta manera, los lupaca controlaron diferentes ecosistemas ubicados en distintas altitudes, lo cual implicaba la diversificación y especialización de cultivos. Este criterio de ordenamiento suponía que las comunicaciones, el intercambio, el manejo de aguas y la distribución de la población se organizaran “verticalmente” en función de las características específicas de cada piso ecológico. El éxito de esta estrategia fue tal, que los primeros cronistas españoles quedaron impresionados por la riqueza e influencia de esta etnia, así como por su habilidad para adaptarse a una geografía tan extrema.

Cabe destacar que sólo desde mediados del siglo 20 se ha empezado a apreciar la importancia del territorio en la organización política y económica de las sociedades andinas, y el valor potencial de estas experiencias para los planificadores modernos.

Fuente: John Murra, *Formaciones económicas y políticas del mundo andino*, Lima, IEP, 1975.

tatal y una definición de regiones basada en criterios vinculados a la organización de la producción, más que en consideraciones de carácter político o administrativo.

Escoger, compatibilizar e integrar las clasificaciones del territorio son tareas para el gobierno central y para los académicos, las asociaciones profesionales, las municipalidades, el sector privado y las organizaciones civiles de distintas partes del país.

Una estrategia de ordenamiento del territorio debe apuntar hacia el aprovechamiento de las ventajas locales para la producción de bienes y servicios, el manejo sustentable de los recursos naturales y una mayor articulación entre las actividades de las distintas regiones. Debe contribuir, además, a lograr los objetivos de integración, equidad y justicia social. En forma adicional, el ordenamiento territorial debe establecer lineamientos para el planeamiento urbano y rural, orientar la inversión pública y promover la inversión privada en obras de infraestructura física. De esta manera, el proceso de regionalización se sustentará en la configuración de espacios económicos integrados, capaces de impulsar una mejor distribución de la población y de la riqueza (recuadro 6.2).

La difícil geografía peruana (gráfico 6.1) pone de relieve la importancia de contar con una infraes-

tructura física (carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, irrigaciones, energía, saneamiento) y de telecomunicaciones que permitan una adecuada ocupación del territorio nacional y una eficiente comunicación con otros países. En particular, es fundamental asegurar que todos los peruanos tengan un acceso fluido a las redes mundiales de información, lo que implica contar con servicio telefónico de calidad y bajo costo. El tipo y la extensión de la infraestructura podrán definirse una vez que se cuente con una estrategia de ocupación y manejo del territorio. Esto promoverá una gradual redistribución de la población a lo largo del país, ayudará a disminuir el agobiante peso de Lima Metropolitana en el ámbito económico y político y aumentará la participación de las ciudades intermedias y pequeñas en todos los aspectos de la vida nacional.

## Diversidad ambiental y clasificaciones del territorio

Política y administrativamente, el Perú es un Estado unitario dividido en 24 departamentos, 194

### RECUADRO 6.2

#### Comisión nacional de ordenamiento territorial

Para resolver los conflictos de clasificación y usos del territorio se debe crear una comisión nacional de ordenamiento territorial cuyo objetivo sea diseñar estrategias y políticas para valorar la diversidad que caracteriza el espacio geográfico peruano, buscando un uso más adecuado y racional de nuestro territorio.

Esta entidad se ubicaría en la oficina del primer ministro y sería la encargada de establecer los criterios generales para definir los diversos usos del territorio; sistematizar, ordenar y hacer compatibles las clasificaciones existentes; y proponer un marco legal y administrativo para regular el tipo de actividades productivas y de servicios a realizarse en el territorio.

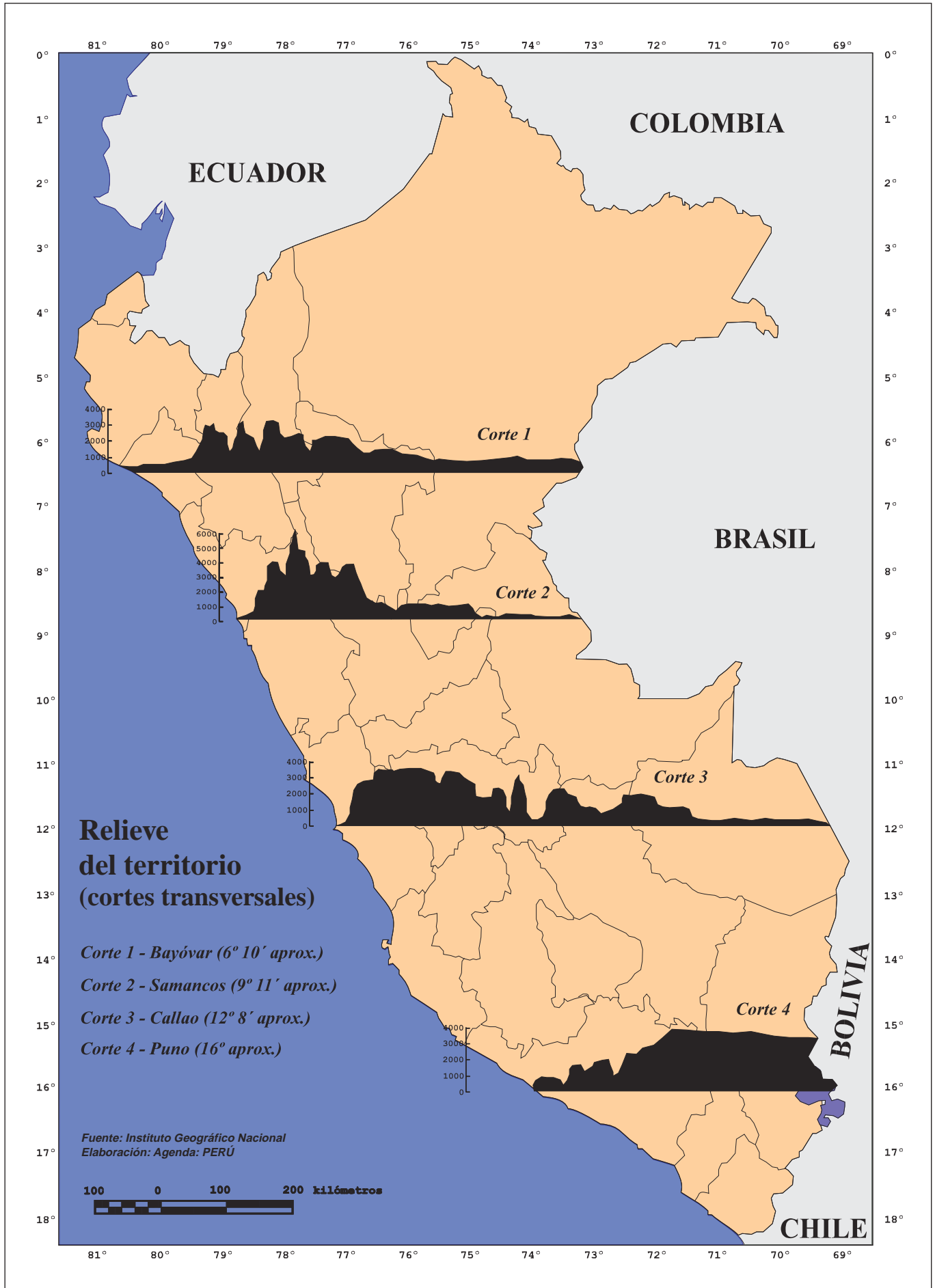
Además de estas funciones básicas, sus atribuciones principales serían:

- Determinar la información que debe recabarse para un adecuado manejo del espacio.
- Definir los procedimientos para resolver conflictos entre usos del espacio (agricultura, explotación forestal, minería, reservas naturales, entre otros).
- Elaborar criterios generales de rentabilidad social para las obras de infraestructura física.
- Determinar los recursos disponibles y la capacidad de los diferentes ambientes para sustentar adecuadamente centros de población y las actividades socioeconómicas asociadas a ellos.

- Definir criterios económicos, ecológicos y políticos básicos para la armonización de las diversas clasificaciones del territorio nacional.
- Definir criterios para una evaluación económica y social de las necesidades de infraestructura y acondicionamiento del territorio.
- Promover las condiciones y mecanismos institucionales que lleven a una definición de las regiones políticas, tomando en cuenta consideraciones físicas, ecológicas, económicas, culturales, geopolíticas, entre otras.
- Proponer la puesta en ejecución de catastros y el uso de sistemas de información geográfica.
- Sugerir criterios para diseñar políticas de ocupación de las diversas partes del territorio nacional, incluidas las zonas fronterizas.
- Proponer criterios para un crecimiento urbano planificado, considerando los problemas y desafíos ecológicos, económicos y sociales planteados por el actual desarrollo urbano, así como los aspectos geopolíticos de articulación interna y externa del país y de sus regiones.

Las conclusiones de esta entidad serían de gran importancia para apoyar el proceso de descentralización y regionalización, definir prioridades de inversión pública y guiar las inversiones del sector privado. Una vez completada su labor, en un plazo máximo de tres años, esta comisión debería dejar de existir, y otras entidades públicas habrían de hacerse cargo de aquellas funciones que requieran continuidad.

GRÁFICO 6.1



### RECUADRO 6.3

#### Las regiones naturales del Perú

Los antiguos peruanos desarrollaron conocimientos agroclimáticos que les permitieron concebir el territorio andino de una manera muy compleja. El cronista Bernabé Cobo resumió en el siglo 17 la clasificación que los pueblos indígenas hacían del territorio andino de la siguiente manera:

“Porque toda la variedad de temples que experimentamos en la sierra del Perú nace de estar unas tierras más altas y levantadas del centro del mundo que otras, es necesario que dividamos toda la sierra en algunos grados o andenes, según la altura y calidad de cada uno, para que con esta división mejor se perciban las diferencias de temples que tiene la dicha sierra, la cual, tomada desde lo más alto de sus cumbres hasta lo más bajo y hondo de sus valles, me parece que la podemos dividir en seis grados, andenes o temples, conforme las plantas que nacen o no nacen en cada temple, que es el mejor camino que pienso se puede hallar para dar a entender las cualidades de cada grado y temple.”

Basándose en la altitud, el relieve, el clima, la flora y la fauna, Javier Pulgar Vidal propuso la existencia de ocho regiones naturales en el territorio peruano:

- Región chala o costa, entre el nivel del mar y los 500 msnm.
- Región yunga, entre los 500 y 2,300 msnm en el flanco occidental o marítimo de los Andes, y entre los 1,000 y 2,300 msnm en el flanco oriental (yunga fluvial).
- Región quechua, tanto en la vertiente oriental como occidental de los Andes, entre 2,300 y 3,500 msnm.
- Región suni, también en ambas vertientes, entre los 3,500 y 4,100 msnm.
- Región puna, entre los 4,100 y 4,800 msnm.
- Región janca, que corresponde a las cumbres andinas generalmente cubiertas de hielo y nieve. Por encima de los 4,800 msnm.
- Región rupa-rupa o selva alta, en el pie del monte oriental andino, entre los 400 y 1,000 msnm.
- Región omagua, amazonía o selva baja, entre los 80 y 400 msnm.

Fuente: Mario Tapia, *Ecodesarrollo en los Andes altos*, Lima, Fundación Friedrich Ebert, 1996; Javier Pulgar Vidal, *Geografía del Perú: Las ocho regiones naturales*, Lima, 1946.

provincias y 1,812 distritos, además de una Provincia Constitucional, El Callao, no adscrita a departamento alguno. La división departamental ha regido casi sin modificaciones durante toda la república, y corresponde en muchos casos a criterios de división política heredados de las intendencias coloniales. Si bien durante las últimas décadas hubo intentos de crear gobiernos regionales, sólo a fines del decenio de 1980 se establecieron doce regiones fusionando los departamentos, pero sin tomar en cuenta criterios de articulación económica, manejo de ecosiste-

mas y afinidades históricas y culturales. Entre otras razones, esto explica por qué las regiones no llegaron a afianzarse.

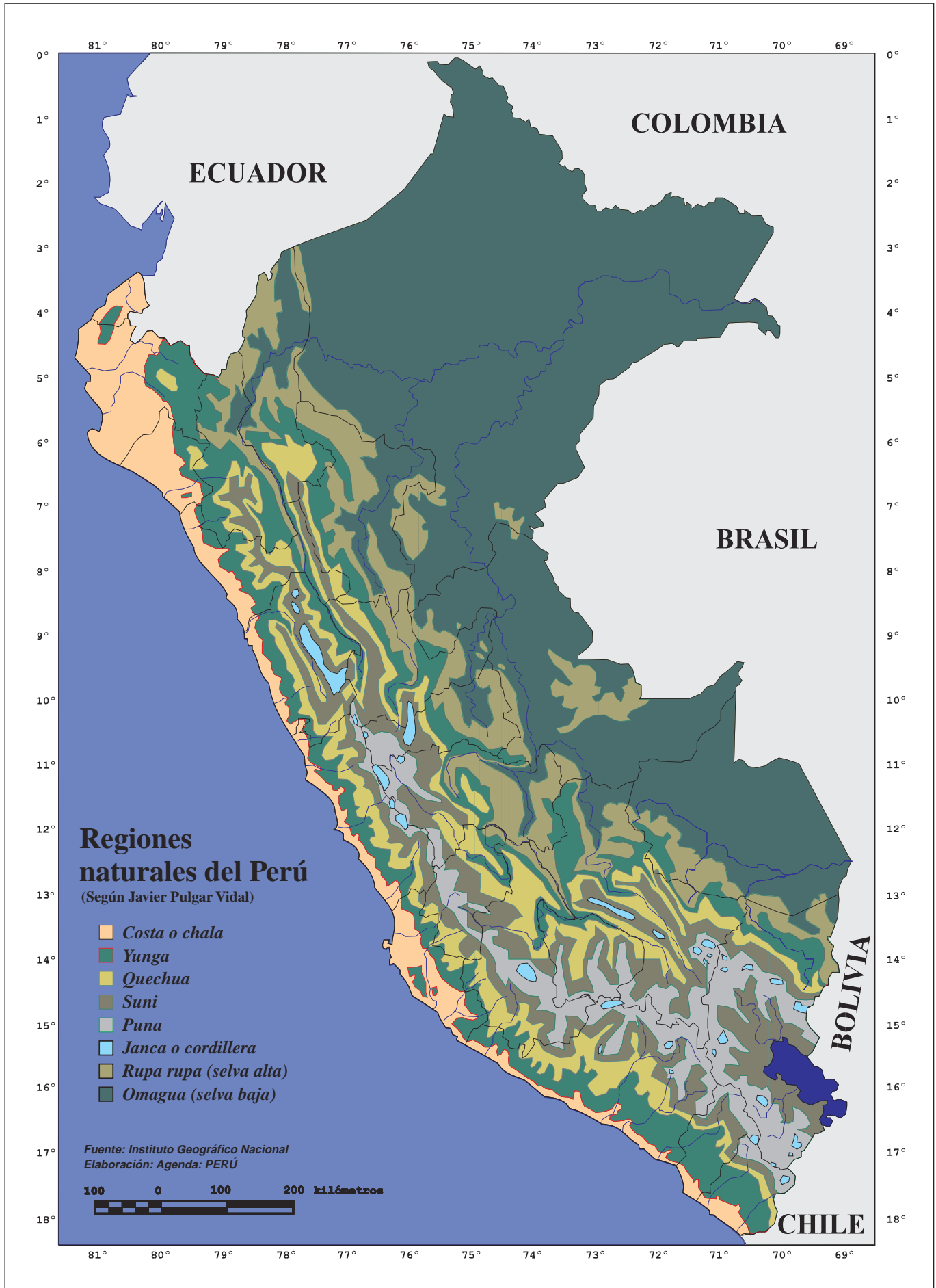
La diversidad ambiental y climática del Perú representa un gran desafío para articular una concepción integrada del territorio nacional. En términos de su ubicación entre la línea ecuatorial y los 18 grados de latitud sur, al país le correspondería un clima cálido tropical, húmedo y lluvioso. Sin embargo, las corrientes oceánicas de aguas frías, la elevación de la cordillera de los Andes al pie del mar, su influencia en las masas de aire en la alta atmósfera y las diferencias de altitud en los ejes norte-sur y este-oeste de los Andes hacen que exista una gran variedad de zonas climáticas que van desde la tropical hasta la desértica, pasando por climas fríos de alta montaña y templados en los valles interandinos.

Con excepción de la llanura selvática, el territorio peruano se compone de pequeñas regiones, dispersas a manera de un archipiélago, con características ambientales diferentes. Estos ambientes naturales están sujetos a permanentes y a veces violentos cambios que configuran un complejo sistema climático cuyo comportamiento es difícil de predecir. Para reducir los riesgos ambientales (sequías, inundaciones, deslizamientos, sismos) y organizar programas de prevención de desastres es necesario recopilar, sistematizar y estudiar permanentemente información sobre las condiciones de los ecosistemas y las variaciones climáticas, así como sobre su posible impacto sobre las actividades humanas.

Según la concepción tradicional, el Perú se divide en tres grandes regiones geográficas: costa, sierra y selva. Esta división se complementa en algunos casos con la inclusión del mar territorial como una cuarta gran región natural. Una división más detallada establece la existencia de ocho regiones naturales (recuadro 6.3 y gráfico 6.2). Existen, además, otras formas de clasificar el territorio según sus características físicas y ecológicas, como las temperaturas y precipitaciones pluviales promedio, la calidad de los suelos, las formaciones vegetales y la distribución de la fauna. Cada una de estas clasificaciones es bastante compleja y sus categorías a menudo se superponen. También se tienen categorías basadas en el uso económico y en la división administrativa del territorio.

Una propuesta reciente para la zonificación de los espacios productivos del Perú se basa en la integración de las consideraciones físicas, climáticas y ecológicas con los factores que influyen directamente sobre la producción en un espacio determinado. De acuerdo con esta propuesta, la sie-

GRÁFICO 6.2



#### RECUADRO 6.4

### Zonas agroecológicas y manejo productivo de los Andes

Tomando en cuenta la variación latitudinal del relieve de los Andes, la orientación y el balance hídrico local, el especialista Mario Tapia distingue varios niveles para clasificar el espacio altoandino. Desde esta perspectiva, una gran *región* (sierra) comprende hasta seis *subregiones* (septentrional, central, centro-sur, Altiplano, occidental seca, oriental húmeda), las cuales se dividen a su vez en *zonas agroecológicas*. La subregión sierra septentrional, por ejemplo, comprende cuatro zonas agroecológicas: quechua semihúmeda, ladera baja, ladera alta y jalca.

En el nivel específico de los microclimas locales, Tapia define las *zonas homogéneas de producción*, que son el referente más inmediato de las posibilidades productivas de un determinado espacio. Por ejemplo, la subregión del Altiplano se define a partir de tres zonas agroecológicas (circunlacustre, suni altina y janca), caracterizadas a su vez por distintas zonas homogéneas de producción (laderas agrícolas, camellones, bofedales, pastizales de suelo delgado o profundo, lomadas, andenes, entre otras).

Bajo condiciones normales, estas zonas homogéneas de producción se relacionan con usos agropecuarios específicos, y pueden servir también como referentes en caso de oscilaciones climáticas que trastocan los diversos nichos ecológicos, lo que permitiría planificar la producción incluso bajo condiciones cambiantes. Investigaciones recientes sugieren que una planificación agrícola de este tipo se practicaba con relativo éxito en los Andes al momento de la Conquista.

Fuente: Mario Tapia, *Ecodesarrollo en los Andes altos*, Lima, Fundación Friedrich Ebert, 1996.

#### RECUADRO 6.5

### Explotación de hidrocarburos y protección ambiental

Un ejemplo de las inconsistencias en los criterios de ordenamiento territorial son las concesiones que ha otorgado el Ministerio de Energía y Minas para la explotación de hidrocarburos en la selva, que abarcan áreas definidas como reservas ecológicas nacionales. En 1991 la empresa norteamericana Texas Crude negoció la operación de un lote (el número 61) en la reserva de Pacaya Samiria, la mayor área protegida del Perú, sin considerar que abarcaba un 75% del territorio total de esta reserva. El ministerio argumentó que este hecho no debía impedir el desarrollo de los depósitos de hidrocarburos y que, en todo caso, se debía considerar un pago compensatorio para hacer uso efectivo de la concesión. Al hacerse públicas estas negociaciones, la oposición de organizaciones ambientales, comunidades indígenas, gremios profesionales y organismos internacionales, así como del gobierno regional y del Ministerio de Agricultura, hizo a Texas Crude desistir de su proyecto y no suscribir el contrato. Algo similar sucedió con la concesión del lote número 78, que se ubica en la reserva de Tambopata Candamo, que se otorgó en concesión a la empresa Mobil.

Fuente: "Piden mejorar normatividad para estudios de impacto ambiental", entrevista a Pedro Solano, *El Comercio*, Lima, 26 de noviembre de 1999.

rra no se visualiza como una gran unidad ni se la subdivide únicamente con criterios generales de altitud y distribución de vegetación, sino que se toma en cuenta también el potencial productivo de sus diferentes áreas (recuadro 6.4).

### Conflictos en el uso del espacio

Las actividades productivas –agricultura, minería, industria, pesca, turismo, entre otras– plantean requerimientos específicos de uso del espacio, tienen diferentes impactos en los ecosistemas naturales e interactúan de distintas formas en un territorio determinado. Existe una gran confusión entre las delimitaciones establecidas según criterios de desarrollo agropecuario, explotación de minerales e hidrocarburos, conservación de restos arqueológicos, protección de áreas naturales, habilitación de terrenos urbanos, construcción de obras viales, seguridad nacional, entre otros. Sin un marco de referencia que defina criterios de ordenamiento territorial es muy probable que se agudicen los conflictos por el uso del espacio y de los recursos (recuadro 6.5).

A modo de ilustración, la superficie disponible para la agricultura es relativamente escasa en el Perú. Se cuenta con alrededor de 7.6 millones de hectáreas de tierras aptas para la agricultura (un 6% del territorio nacional), de las cuales sólo se utiliza la tercera parte. Con frecuencia, las pocas tierras agrícolas disponibles en una localidad compiten por el espacio con otras actividades económicas, como la construcción, la minería y la industria. Por ejemplo, la “siembra de cemento” en las escasas tierras de cultivo de los valles costeros, particularmente en la zona de Lima Metropolitana, ha desplazado a las actividades agrícolas. Paradójicamente, este hecho ha impulsado iniciativas para transformar zonas desérticas cercanas a las ciudades en áreas de cultivo utilizando y tratando aguas servidas. Hubiera sido más lógico urbanizar el desierto y preservar las tierras de cultivo.

Asimismo, las áreas dedicadas a la explotación, concentración y refinación de minerales muchas veces se superponen o colindan con áreas dedicadas a la agricultura y el pastoreo, que constituyen el sostén de comunidades y son muy importantes para las economías locales. Para evitar que estas actividades se vean afectadas, es necesario eliminar o reducir al mínimo la contaminación de los suelos, el agua y el aire asociada con las actividades mineras. Algo similar sucede con la explotación de hidrocarburos, la extracción forestal indiscriminada, las actividades industriales en la selva y el procesamiento de productos pesqueros.



## Cuencas hidrográficas y ordenamiento territorial

El manejo del territorio en base a las cuencas hidrográficas, que son los espacios naturales de captación y concentración del recurso agua, ha demostrado ser una de las maneras más eficaces para organizar los ecosistemas y las actividades productivas en muchas regiones del país. Este enfoque considera la cuenca como una unidad básica territorial y plantea una administración integral de sus actividades productivas y de servicios. Su puesta en práctica requiere de estudios de base sobre las características físicas y ecológicas de cada cuenca y su capacidad para sostener actividades económicas; preparación y ejecución de planes, programas y proyectos de inversión pública y privada para el aprovechamiento de los recursos; y mantenimiento, conservación y gestión sustentable de las actividades productivas y de servicios que se decida realizar.

Una gestión exitosa de manejo de territorio en base a las cuencas hidrográficas se fundamenta en el compromiso y la participación de los agentes sociales, políticos y económicos en el área, para lo cual es necesario establecer espacios abiertos para el diálogo y definir procedimientos para la toma de decisiones. Este compromiso debe materializarse creándose una entidad con alto grado de autonomía, que cuente con

un adecuado sustento legal, recursos financieros y capacidad de decidir acerca del uso y recursos de la cuenca. El Perú cuenta con varios años de experiencia en el manejo de cuencas y microcuencas a través de instituciones públicas y de organizaciones no gubernamentales que podría extenderse a otras regiones del país (recuadro 6.6).

El manejo integral de las cuencas hidrográficas es de gran utilidad para los valles costeros e interandinos. Sin embargo, es difícil en la selva, ya que ésta posee cuencas de gran extensión. En forma similar, las grandes ciudades asociadas a cuencas hidrográficas –especialmente Lima Metropolitana– no sólo requieren de criterios vinculados al uso del agua, sino también de aquellos que se derivan de la gestión de grandes concentraciones humanas. Por otra parte, aún no se ha logrado articular el manejo integral de las cuencas con los procesos de ordenamiento territorial, descentralización del Estado y regionalización económica.

## Consolidación y articulación de los espacios económicos regionales

A lo largo de la historia del Perú se han planteado diversas maneras de organizar espacialmente los procesos económicos, sociales y políticos. Du-

RECUADRO 6.6

### El manejo de cuencas hidrográficas

El primer programa de manejo de cuencas hidrográficas del Ministerio de Agricultura data de 1974. En 1980 se estableció, con apoyo de USAID, el Programa Nacional de Conservación de Suelos y Aguas en Cuencas Hidrográficas, que fue modificado varias veces hasta que en 1988 se creó el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS).

Este programa tiene como objetivo diseñar y establecer un conjunto de políticas, estrategias y acciones técnicas y administrativas con el fin de aprovechar racionalmente los recursos naturales, humanos y de capital a través del manejo integral de las cuencas y la conservación de suelos. Sus principales funciones son:

- Proponer y concertar la formulación y ejecución de las políticas y estrategias vinculadas al desarrollo del manejo de cuencas y conservación de suelos.
- Concertar, asesorar y ejecutar con instituciones públicas y privadas, gobiernos regionales y locales, y organizaciones de base, acciones inherentes al manejo de cuencas y conservación de suelos, evaluando su aplicación.
- Formular, proponer y concertar planes y proyectos que posibiliten el manejo de cuencas, orientados a sentar las bases físico-sociales tendientes al desarrollo rural.
- Promover la generación de nuevos niveles de conciencia y estimular la concertación con las organizaciones de base en la generación de modelos de gestión de cuencas a corto, mediano y largo plazo.
- Mantener actualizado el inventario nacional de andenes y obras hidráulicas tradicionales, con el propósito de plantear y ejecutar acciones para su rehabilitación y mantenimiento.
- Elaborar paquetes tecnológicos de carácter técnico y social, desarrollando estrategias de capacitación y difusión que permitan su puesta en práctica para el manejo de cuencas, velando por el buen uso de los recursos humanos, financieros y económicos.
- Supervisar el cumplimiento de las acciones concertadas que se implementen en aplicación del plan de manejo de cuencas, velando por el buen uso de los recursos económicos, financieros y humanos.
- Revisar y opinar sobre los documentos técnicos, relacionados con el manejo de cuencas y conservación de suelos, propuestos por el Viceministerio de Recursos Naturales y Desarrollo Rural y la Comisión Nacional del Programa.

Fuente: Alberto Pascó-Font, *Desarrollo sustentable en el Perú*, Lima, Agenda: PERÚ, 1999.

rante la época prehispánica se respetó, en gran medida, la organización del espacio asociada a las actividades locales, las cuales se articulaban entre sí a través de intercambios que buscaban la complementariedad de recursos y productos. Durante la Colonia el territorio peruano se dividió, utilizando criterios administrativos y tributarios, en corregimientos y luego intendencias con escasa autonomía, ya que todo el poder se concentraba en el gobierno central. Hacia fines de la Colonia, la Corona española intentó reorganizar el territorio peruano tomando en cuenta criterios de proximidad y de disponibilidad de recursos, pero este proyecto quedó inconcluso luego de la Independencia. Al iniciarse la República las intendencias se transformaron en departamentos y durante el siglo 19 se ensayó una variedad de esquemas de división política y administrativa, pero siempre desde una perspectiva centralista. A lo largo del siglo 20 se han planteado varias propuestas para dividir el territorio en base a criterios geográficos y ecológicos (regiones transversales), geopolíticos (núcleos econó-

micos y áreas de influencia) y políticos (los doce gobiernos regionales establecidos a fines de los ochenta y eliminados en los noventa).

Luego de que durante mucho tiempo las propuestas y los proyectos de regionalización fueran planteados principalmente por el gobierno central, así como por parlamentarios y estudiosos desde Lima, durante la década del noventa han surgido varias iniciativas provenientes del interior del país. El recuadro 6.7 resume algunas de estas propuestas y muestra una clara evolución en el sentido de considerar a la regionalización como un proceso de integración de espacios económicos y sociales, más que como una parcelación del territorio en base a criterios políticos y administrativos. Sin embargo, el gobierno central –que a fines del decenio de 1990 concentra el poder en un grado pocas veces visto en la historia peruana– no parece dispuesto a responder positivamente a estos requerimientos de reconocimiento, concertación, delegación de funciones y apoyo financiero.

RECUADRO 6.7

### Experiencias recientes de planeamiento regional

Durante la década de los noventa se articularon, en diferentes lugares del país, experiencias compartidas entre los gobiernos, instituciones y organizaciones civiles locales para promover el desarrollo y la gobernabilidad regional y local. Promover y apoyar procesos similares es muy importante para lograr un desarrollo sustentable y descentralizado del país. Entre las experiencias más interesantes de planeamiento regional se encuentran los casos de Piura y Tumbes (antes región Grau), la denominada “macrorregión sur” (Arequipa, Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna), Cajamarca y la Amazonía.

**Piura y Tumbes.** Cuentan con tres experiencias provinciales de planificación y cogestión de desarrollo local: la de la Municipalidad Distrital de Morropón, iniciada en 1994; la del Municipio Provincial de Sechura, iniciada en 1995, y la del Municipio Provincial de Morropón-Chulucanas, que data de 1996. En estos lugares, también es importante el trabajo del Grupo Iniciativa, conformado por personas procedentes de diversas instituciones y organizaciones de la región (municipios, universidades, iglesias, centros de investigación, centros de producción, entre otras), quien desde 1994 llevó a cabo un programa de talleres de prospectiva regional y planificación estratégica, que culminó con la publicación y difusión de una propuesta de desarrollo para lo que fue posteriormente la región Grau en 1997. A partir de 1998 el Consejo Transitorio de Administración Regional (CTAR-Piura) recogió estas propuestas en un proceso de planeamiento estratégico regional que ha producido una visión regional para el año 2010. Sus principales ejes son:

- Puesta en marcha de un proceso de desarrollo humano integral, sostenible y equitativo.
- Integración territorial, infraestructura y servicios estratégicos modernos (ciencia y tecnología, telecomunicaciones, informática, sistemas de riego y energía).
- Población civil organizada, integrada socialmente, bien informada y comunicada. Cobertura de necesidades básicas.
- Cultura y política de manejo medioambiental sustentable. Prevención y gestión del riesgo para convivir con fenómenos ambientales recurrentes.
- Desarrollo de capacidades de negociación entre los diferentes actores sociales, políticos y económicos, para lograr un desarrollo concertado de la región.
- Empresas competitivas sólidas y estables, integradas en redes y formando cadenas de valor aprovechando ventajas comparativas regionales.

**Macrorregión sur.** La Federación de Cámaras de Comercio del Sur ha iniciado un proceso de debates, consultorías y generación de propuestas de desarrollo para los departamentos del sur peruano. Se propone generar una visión colectiva que pueda convertirse en el marco para las regulaciones y actividades de promoción de la macrorregión en el corto y mediano plazo. Entre sus principales lineamientos estratégicos se encuentran:

- Promoción de nuevas y mayores inversiones, así como la retención de las empresas regionales.

Por otra parte, en el contexto internacional del orden global fracturado (capítulo 2), diversos factores contribuyen a que las regiones, más que los Estados-nación, sean los protagonistas centrales de la competencia internacional en la producción y provisión de servicios. La revolución tecnológica y científica, las demandas por una mayor autonomía política y la tendencia hacia la liberalización y desregulación de las economías hacen que los espacios geográficos subnacionales se estén convirtiendo en los principales núcleos de articulación de las redes transgubernamentales, transcorporativas y transasociativas que se extienden por todo el planeta. Para jugar este nuevo papel, las regiones deben ampliar sus relaciones sociales, económicas, políticas, tecnológicas y culturales, a fin de transformarse en centros capaces de atraer recursos de todo tipo.

Las nuevas concepciones de desarrollo regional destacan la importancia de delimitar adecuadamente los espacios económicos regionales y la necesidad de que éstos cuenten con visiones y proce-

sos de planificación autónomos. Entre los elementos que ayudan a configurar una región exitosa es posible identificar:

- *Productos y servicios competitivos* para los mercados internacionales y nacionales, basados en ventajas comparativas dinámicas, una rápida adaptación a los cambios en la demanda y la identificación de mercados específicos o “nichos”. Esto requiere de una estrecha colaboración entre los agentes económicos, las autoridades regionales y las organizaciones civiles a fin de abordar la difícil tarea de desarrollar continuamente nuevos productos y servicios para mercados cada vez más competitivos y clientes cada vez más exigentes.
- *Empresas privadas* capaces de producir bienes y de prestar servicios competitivos en precio y calidad, agregando valor a los recursos naturales de la región y a las materias primas y productos intermedios que se importen. Estas empresas deben generar un proceso de acumulación de capi-

- Descentralización efectiva del país con el fortalecimiento de ejes regionales.
- Provisión de mejor infraestructura física de soporte para el desarrollo regional.
- Intensificación comercial con países vecinos.
- Mayor calificación de recursos humanos y su integración a procesos de desarrollo regional.

**Cajamarca.** Los primeros intentos de una visión de desarrollo regional se iniciaron durante los años ochenta a partir de la confluencia de programas de ecodesarrollo promovidos por la universidad local y el fortalecimiento de la cooperación entre organizaciones no gubernamentales. A mediados de los noventa, diversas instituciones y organizaciones locales convocadas por el Municipio Provincial de Cajamarca conformaron una mesa de concertación que inició una serie de talleres para plantear un plan de desarrollo sustentable de la provincia, ejecutando diferentes acciones coordinadas a nivel de mesas provinciales, distritales y de desarrollo comunal. Hacia finales de 1997 presentaron un primer esquema desarrollado de objetivos y lineamientos estratégicos. Los ejes estratégicos de este programa son:

- Educación para el desarrollo y cultura democrática.
- Explotación del territorio para la producción y provisión de servicios.
- Medio ambiente y desarrollo urbano.
- Gestión concertada de cuencas y recursos naturales.

- Promoción de actividades turísticas y recreacionales.
- Mejoramiento de las capacidades y actividades productivas para consumo interno y exportación.

**Amazonía.** El Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana ha sintetizado y difundido una serie de documentos sobre la visión de desarrollo sostenible de la Amazonía peruana. Esta visión comprende las dimensiones ambientales, culturales, económicas, políticas e institucionales que pueden promover una mayor integración de la región amazónica y sus recursos naturales y humanos a la economía y el desarrollo del país. Entre sus lineamientos estratégicos generales se encuentran:

- Mejorar las capacidades humanas (sistema educativo, ciencia y tecnología, capacitación, interculturalidad, servicios sociales básicos).
- Implusar la oferta productiva regional (productos con alto valor agregado, capacidad financiera, corredores económicos, organización y conocimiento, aprovechamiento integral).
- Desarrollar una gestión ambiental eficiente (ordenamiento territorial, educación ambiental, valoración del patrimonio natural, protección de recursos genéticos y propiedad, sistemas de información ambiental).
- Mejorar las capacidades institucionales (mecanismos de concertación, marcos legales, capacidad de negociación, desarrollo competitivo de fronteras).

Fuente: *Plan de desarrollo sustentable de la provincia de Cajamarca*, Asociación para el Desarrollo Local, Cajamarca, 1997; *Visión de desarrollo sostenible de la Amazonía peruana*, Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana, Iquitos, 1997; *Propuesta para el desarrollo de la región Grau: desafío y orientaciones estratégicas*, Grupo Iniciativa-CIPCA, Piura, 1995; *Hacia una visión de futuro: Piura región*, CIPCA-CTAR, Piura, 1999; *Planeamiento estratégico concertado en la región Grau: Balance y retos*, CIPCA, Piura, 1997; Seminario Taller “Visión de la macrorregión sur y el rol de las ciudades”, Municipalidad Provincial de Ilo, 1999.

tal al interior de la región que les permita financiar la expansión de sus actividades, recurriendo al financiamiento extrarregional como complemento de su propio esfuerzo.

- *Agencias gubernamentales, entidades académicas y asociaciones de empresas* encargadas de proporcionar y mantener la infraestructura física, preparar recursos humanos y proveer los servicios de información, asistencia técnica, investigación tecnológica y desarrollo de mercados que estén fuera del alcance de las empresas individuales. Asimismo, *organizaciones de la sociedad civil* que participen activamente en el diseño y la ejecución de los *planes de desarrollo regional*, incluidos gremios empresariales, asociaciones profesionales, organizaciones no gubernamentales, sindicatos de trabajadores, entidades voluntarias y organizaciones comunales.
- *Servicios y programas sociales* que proporcionen una mayor prosperidad y bienestar a los habitantes. Esto implica proveer servicios sociales básicos de calidad a toda la población, eliminar la pobreza endémica y generar oportunidades de empleo (capítulo 4). Estas medidas no sólo generan mayor equidad en la distribución de la riqueza y de las oportunidades, sino que también permiten contar con profesionales y trabajadores calificados que constituyen la base de una economía regional competitiva.
- *Identidad regional y visión de futuro* que son importantes para la consolidación de las regiones tanto en los aspectos de cohesión social y desarrollo cultural como en lo referente a la competencia en el ámbito económico. Ambos constituyen además el sustento de una campaña permanente de promoción de la región, de sus productos, servicios y atributos culturales.

El proceso de desarrollo de las economías regionales durante los próximos dos decenios deberá orientarse en una primera etapa hacia la configuración de espacios económicos y sociales al interior de cada región y el desarrollo de la capacidad de planeamiento y gestión. En una segunda etapa, se podrá explorar las posibilidades de articular las regiones entre sí y con el extranjero.

Tomando en cuenta que la geografía peruana crea una serie de problemas para constituir rápidamente un mercado interno de dimensión nacional, sería necesario empezar por articular aquellas regiones que –en la práctica y por razones geográficas e históricas– han logrado configurar mercados más o menos integrados y con cierto nivel de autonomía. Definir los lineamientos para este proceso es una de

las principales tareas de la comisión nacional de ordenamiento territorial que se propone establecer (recuadro 6.2).

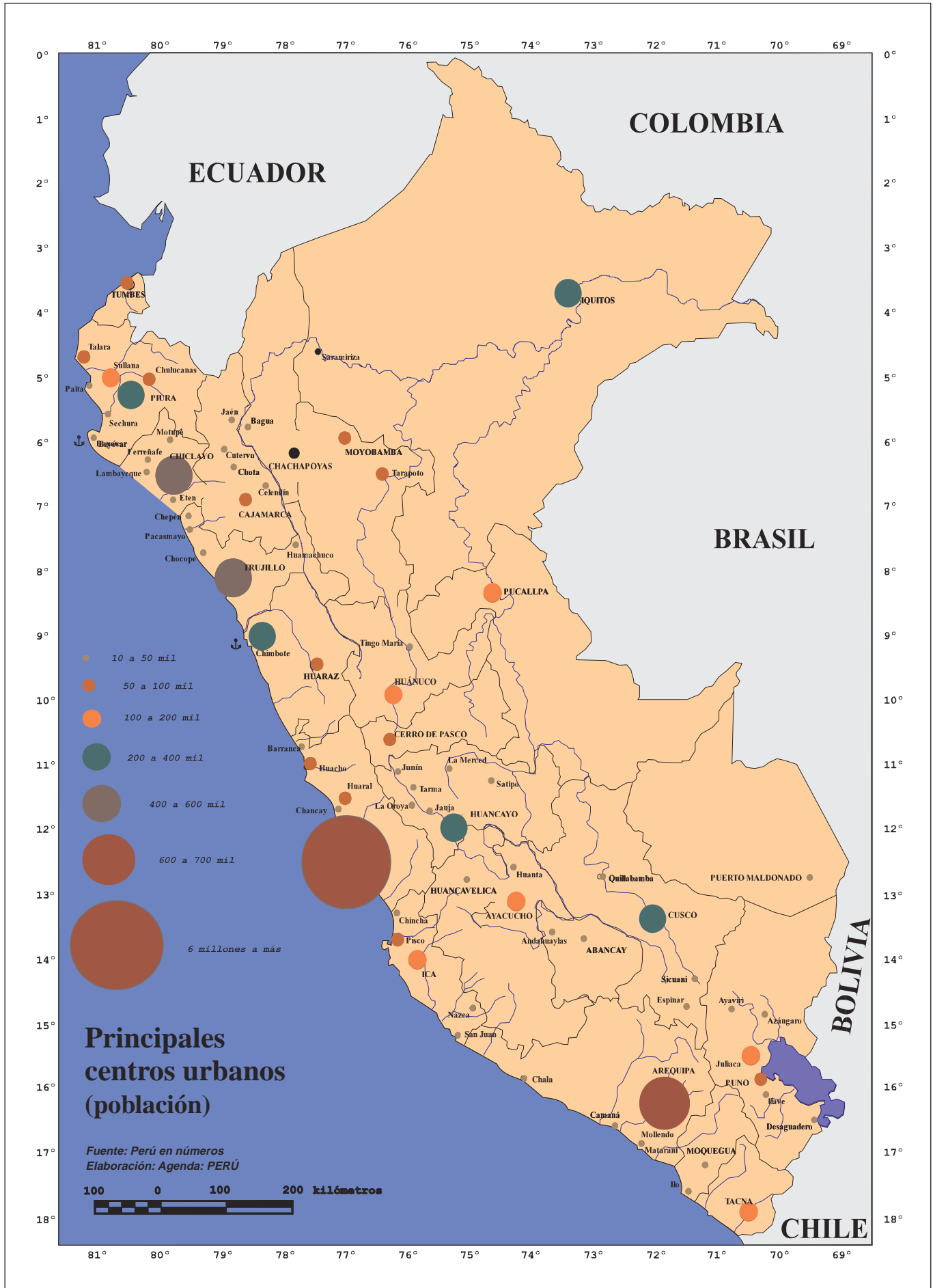
La administración de las zonas fronterizas presenta problemas especiales, ya que hasta ahora éstas han sido manejadas exclusivamente desde el punto de vista militar, en base a una concepción de defensa nacional. En el contexto del proceso de normalización de las relaciones con nuestros vecinos, y particularmente de la resolución del conflicto con Ecuador, es preciso adoptar una nueva forma de visualizar el desarrollo de las zonas de frontera. Más allá de la perspectiva de “fronteras vivas” es necesario ubicar el desarrollo de estas zonas en el marco de los procesos de integración regional y de los programas de cooperación bilateral. Entre otras iniciativas, esto implica desarrollar proyectos de infraestructura física y programas de desarrollo social, y promocionar el intercambio comercial y de inversiones.

## EL PLANEAMIENTO DE LOS PROCESOS DE URBANIZACIÓN Y DESARROLLO RURAL

El segundo componente de la línea estratégica de ocupación del territorio e infraestructura física se refiere al *planeamiento de los procesos de urbanización y desarrollo rural*. Durante el último medio siglo, el Perú ha pasado de ser un país predominantemente rural a ser un país mayoritariamente urbano (gráfico 6.3). En 1940 la tercera parte de los peruanos vivía en ciudades mientras que dos tercios lo hacían en el campo. Al iniciarse el siglo 21 tres cuartas partes de los peruanos viven en ciudades. El crecimiento urbano ha sido un proceso muy desordenado y aun caótico, que continuará durante los próximos dos decenios y que ha convertido a Lima en una de las capitales más pobladas de América Latina.

Otras ciudades del interior del país han experimentado también procesos acelerados de crecimiento, ya sea a raíz del desplazamiento de la población rural como consecuencia de la violencia terrorista, o por ausencia de oportunidades de desarrollo en las áreas rurales debido a la crisis de la producción agropecuaria, carencia de servicios sociales básicos, cierre de empresas mineras, entre otros factores. Las ciudades intermedias (Huancayo, Trujillo, Cusco, Ica, Arequipa) están experimentando problemas similares a los de Lima, como el crecimiento a expensas de áreas agrícolas, la tugurización, la violencia y delincuencia, el comercio informal, la contaminación ambiental, la provisión insuficiente de agua y de energía eléctrica, las deficiencias en el transporte público y en la distribución y comercialización de alimentos y otros productos.

GRÁFICO 6.3



Las consecuencias de este proceso acelerado de urbanización, unidas al proceso de transición demográfica que tendrá lugar durante los próximos dos decenios, dominarán la escena pública del país y exigirán respuestas creativas por parte de las autoridades del gobierno central y de los gobiernos locales.

## **Las ciudades como motores de desarrollo**

Los desafíos que representan la emergencia del orden global fracturado, la difícil geografía peruana y la importancia de los espacios económicos regionales hacen necesario reconsiderar el papel que juegan las ciudades en los procesos de desarrollo. Éstas deberán transformarse en núcleos articuladores de las interacciones entre las zonas rurales que están a su alrededor, particularmente porque es más eficiente producir una amplia gama de bienes y servicios en áreas con mayor densidad de población.

El acceso a una masa crítica de clientes y consumidores, profesionales y trabajadores calificados, empresas proveedoras de insumos, servicios financieros y de otros tipos, y a las actividades recreativas propias del contexto urbano, confiere una enorme ventaja a las ciudades. La proximidad facilita, además, la difusión de conocimientos y tecnología entre empresas, y la diversificación de las actividades hace que las ciudades sean menos vulnerables a las fluctuaciones económicas.

Si bien las empresas en proceso de expansión tienden a concentrarse inicialmente en los grandes centros urbanos para aprovechar economías de escala, a medida que sus actividades productivas se consolidan y se vuelven más especializadas comienzan a desplazarse hacia las ciudades intermedias donde los costos pueden ser menores y se puede aprovechar economías de localización (ceranía a insumos, facilidad del transporte, costo de mano de obra). Sin embargo, materializar las ventajas potenciales de las ciudades intermedias requiere de una infraestructura física y de servicios adecuada. Además, las regiones que cuentan con una o más ciudades dinámicas tienen mayor posibilidad de lograr la viabilidad económica y de competir con éxito en los mercados nacionales e internacionales.

Para desempeñar cabalmente su papel de articulador de los espacios regionales y de motor del crecimiento económico, las ciudades deben satisfacer algunas condiciones básicas.

En primer lugar, es necesario contar con un gobierno municipal fuerte, con una autonomía de de-

cisión y capacidad administrativa que garanticen una buena gestión urbana. Para esto será necesario lograr una buena coordinación entre los distintos niveles de gobierno, lo que implica delimitar claramente las funciones y competencias que se asignan a las agencias del gobierno central, a los municipios provinciales y a los municipios distritales, y definir un marco legal estable que facilite la gestión municipal. Todo ello está íntimamente vinculado con el proceso de descentralización del Poder Ejecutivo (capítulo 7).

Por ejemplo, en la cuenca del río Rímac, donde se ubica la ciudad de Lima, existen más de una docena de municipios provinciales y distritales que tienen jurisdicción sobre distintas partes de este territorio. Además, se tiene un gran número de agencias gubernamentales, empresas públicas y asociaciones civiles cuyas competencias se superponen y que generan problemas de coordinación. En el caso del transporte público intervienen, además de las empresas privadas que prestan este servicio, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, la dirección de tránsito de los municipios provinciales, los municipios distritales y la Policía Nacional. Algo similar sucede en el caso de los esfuerzos por reducir la contaminación del río Rímac.

En segundo lugar, es necesario diseñar y poner en práctica esquemas de zonificación que garanticen un uso adecuado del espacio urbano. Los gobiernos municipales tienen la capacidad de regular la operación del mercado de tierras a través de la zonificación y de las normas para construcción civil. La zonificación es el mecanismo más común para definir los tipos de uso –residencial, comercial, industrial y mixto– de la tierra en la ciudad. Los esquemas de zonificación buscan el equilibrio entre las formas privadas y el uso público de ciertas porciones del territorio urbano (vías de comunicación, centros culturales, espacios recreativos, puertos y aeropuertos, servicios públicos, rellenos sanitarios). También se puede determinar la intensidad del uso de las tierras imponiendo límites en el tamaño y densidad habitacional de los lotes.

En tercer lugar, es necesario promover el mercado inmobiliario para lograr una asignación eficiente del recurso tierra. Un mercado inmobiliario activo y transparente, en el que los precios de la tierra reflejen el valor económico que le atribuyen las empresas y las personas a determinadas áreas urbanas, permitirá una utilización más eficiente del espacio asignado a los diferentes tipos de usos en el esquema de zonificación. Para esto se requiere de buenos registros de títulos de propiedad, lo que facilita las transacciones de compra y venta de bienes inmuebles.

RECUADRO 6.8

### Bonos y fondos municipales

Las principales fuentes de financiamiento para las inversiones en infraestructura física en las ciudades de los países industrializados han sido los bonos municipales y los fondos y bancos de desarrollo municipal.

Los *bonos municipales* son un instrumento financiero atractivo para los agentes privados que desean invertir con una perspectiva de largo plazo y bajo riesgo. Para ello es necesario contar con estabilidad macroeconómica, un mercado de capitales desarrollado y administraciones municipales responsables, así como con leyes y procedimientos que regulen el funcionamiento del mercado de bonos. Pocas de estas condiciones existen en la debida medida en el caso peruano. Una historia de inestabilidad macroeconómica, un mercado incipiente de capitales y la fragilidad de las finanzas municipales –debido en gran medida a su limitada autonomía para recaudar impuestos– hacen difícil concretar esta opción de financiamiento. Sin embargo, merece la atención de las autoridades del gobierno central y de los municipios mejor organizados y con mayor capacidad de gestión.

Los *fondos y bancos municipales* tienen una larga y exitosa historia en Europa Occidental, ilustrada por casos como el

del *Crédit Local* en Francia, el Banco de Crédito Local en España y el Public Work Loans Board en Inglaterra. Dichos bancos se crearon para resolver los problemas de acceso a los mercados de capitales de largo plazo que tienen los gobiernos locales. Al inicio, muchos de estos fondos fueron financiados por el gobierno central, que tiene mayor facilidad para conseguir financiamiento a bajo costo para luego prestarlo a las municipalidades a través de los bancos municipales de desarrollo. De esta forma, el gobierno central asume el riesgo de incumplimiento de las municipalidades, pero puede limitarlo significativamente exigiendo a los gobiernos locales una política prudente de endeudamiento y una programación estricta del servicio de sus deudas con el banco municipal. En forma adicional, es posible poner en práctica mecanismos para fomentar la participación de los inversionistas privados en los fondos y bancos municipales.

El desafío consiste en establecer un marco de políticas y regulaciones que otorgue a los gobiernos locales la oportunidad y el incentivo para convertirse en deudores confiables, a fin de incrementar sus recursos financieros para el mejoramiento de las ciudades y el desarrollo urbano.

Fuente: Banco Mundial. *En el umbral del siglo XXI*, Informe sobre el desarrollo mundial 1999/2000, Washington DC, 2000.

En cuarto lugar, se requiere de una infraestructura de transporte que facilite el desplazamiento de personas y bienes en la ciudad. La zonificación y el uso que se da a la porción pública de la tierra determinan la configuración espacial de la ciudad y las demandas de transporte público y privado. El sistema de transporte público es uno de los factores que determina la calidad de vida en una ciudad. En los grandes centros urbanos, como Lima Metropolitana, la congestión y las deficiencias en el transporte público afectan principalmente a los pobres que viven en zonas alejadas, pues deben dedicar varias horas al día para viajar desde su hogar a su lugar de trabajo. Por otra parte, además de molestias y tensiones para los usuarios, la congestión genera cuantiosas pérdidas económicas y contribuye al deterioro ambiental.

En quinto lugar, es necesario contar con un sistema de tributación y de pagos por servicios municipales que permita a los gobiernos locales, particularmente en el caso de las grandes ciudades, contar con un flujo adecuado de ingresos para hacer frente a los gastos corrientes, realizar inversiones y atender el servicio de la deuda municipal.

En particular, se debe superar el esquema de financiamiento excesivamente centralizado de la infraestructura física en las zonas urbanas, que deja

poco espacio para la iniciativa y la responsabilidad de los gobiernos municipales en materia de inversión. Esto implica instaurar progresivamente un régimen de descentralización fiscal basado en impuestos locales, transferencias automáticas del gobierno central, la creación de bancos municipales especializados y la emisión de instrumentos financieros que puedan atraer a los inversionistas privados (recuadro 6.8). La transferencia de responsabilidades fiscales y financieras a los gobiernos locales debe realizarse de acuerdo con su capacidad de gestión (capítulo 7).

Pero no todo el financiamiento para las inversiones en infraestructura y servicios en las zonas urbanas corresponde al sector público. Las inversiones en servicios de agua potable, saneamiento, electricidad y, en algunos casos, infraestructura vial, pueden ser financiadas por empresas privadas a través de concesiones. Asimismo, las empresas constructoras privadas se encargan de habilitar calles, plazas e iluminación pública para las urbanizaciones que construyen, trasladando los costos respectivos a sus clientes.

Durante los próximos dos decenios es necesario institucionalizar el planeamiento urbano en las ciudades más importantes del país. Esto debe ir de la mano con los procesos de ordenamiento del territorio, descentralización administrativa y desarro-

llo económico regional. Si bien los enormes problemas de Lima Metropolitana merecen consideración especial, las ciudades del país deben recibir atención prioritaria para poner en marcha este proceso (recuadro 6.9).

## Desarrollo de las zonas rurales

En contraposición con los centros urbanos, las zonas rurales se caracterizan por tener una baja densidad de población distribuida de manera muy dispersa. En el ámbito rural se realiza una amplia gama de actividades que incluyen la producción agropecuaria, la minería, la pequeña industria dedicada a la transformación de recursos locales, el comercio y otros servicios públicos y privados.

Para desarrollar las zonas rurales, en donde se concentra la mayoría de los pobres endémicos, será necesario expandir las economías locales y promover su integración con los mercados regionales, nacionales e internacionales. Los planteamientos del capítulo 4 sobre las mejoras en los empleos autogenerados, las maneras sustentables de ganarse la vida, la provisión de servicios sociales básicos usando tecnologías de la información y el uso de sistemas de dineros sociales complementarios, se dirigen hacia este objetivo. Al mismo tiempo, será necesario mejorar la infraestructura vial, energética y de telecomunicaciones para vincular de manera más estrecha

a las zonas rurales con las ciudades ubicadas en su mismo espacio económico regional.

Algunas ciudades intermedias, como Arequipa, Cusco, Juliaca y Trujillo, han tenido un crecimiento superior al crecimiento promedio de las zonas urbanas, y se han convertido en dinámicos centros económicos para sus respectivas regiones. Aun así, podrían jugar un papel mucho más significativo si contaran con infraestructura adecuada y estrategias de desarrollo integrado con su ámbito rural. Sin embargo, esto no avizora una repoblación masiva de las zonas rurales más alejadas. La tierra es un recurso limitado en el Perú y las actividades agropecuarias no son capaces de absorber una gran cantidad de trabajadores, más aún cuando se toma en cuenta la necesidad de aumentar la productividad de la mano de obra en el campo.

Por otra parte, las comunidades campesinas han jugado siempre un papel muy importante en la historia del Perú. Mantienen aún su propia organización social, política, económica y cultural, pese a los intentos de diversos gobiernos por modificarla. Las políticas de desarrollo rural deben respetar y apoyar esta organización, tratando de adecuarla a las exigencias de la economía moderna. Entre otras iniciativas, esto implica establecer un diálogo con los representantes comunales para definir los programas prioritarios de desarrollo e inversión, y adaptar en la medida de lo posible los marcos legales y jurídicos a cada comunidad.

Considerando la importancia de la agricultura y la ganadería en pequeña escala en las zonas rurales (muchas veces orientadas hacia la subsistencia y el autoconsumo), es preciso potenciar las actividades agropecuarias a través de programas de extensión agrícola, crédito, conservación de suelos y agua, y apoyo para el procesamiento de productos, todos ellos dirigidos a mejorar la productividad y a lograr integrar progresivamente estas actividades a los mercados locales y regionales.

## Sistemas de información geográfica

Los avances científicos y tecnológicos de los últimos decenios –en particular los métodos y las técnicas que se agrupan bajo el nombre de sistemas de información geográfica– permiten contar con nuevos instrumentos para el manejo del territorio y la planificación regional. Los sistemas de información geográfica son un conjunto de herramientas informáticas y tecnologías de percepción remota que permiten registrar, almacenar, procesar y actualizar permanentemente los datos sobre un determinado espacio geográfico.

RECUADRO 6.9

### Planeamiento urbano en la transición al siglo 21

En la transición al siglo 21, los principales desafíos del planeamiento urbano son:

- Establecer la ubicación y características de los espacios urbanos y rurales de acuerdo a las limitaciones y potencial de cada localidad.
- Descentralizar y zonificar el espacio urbano en términos de vivienda, comercio, industria, recreación, servicios básicos y otros usos.
- Planificar y asegurar el abastecimiento de servicios básicos (agua, desagüe, energía, transporte).
- Determinar las necesidades de desarrollo y administración de las ciudades grandes, intermedias y pequeñas. Es necesario tener un tratamiento especial con Lima Metropolitana como región, a fin de garantizar una mejor administración de sus problemas y potencial, evitando conflictos de competencia entre diferentes instancias públicas.
- Administrar mejor los procesos de migración y crecimiento urbano y los programas de repoblación de las zonas afectadas por la violencia.
- Desarrollar prioritariamente las ciudades intermedias, incentivando la creación y diferenciación de actividades industriales y servicios según regiones y ciudades.



### Migraciones internas y desequilibrios en la ocupación del espacio

Las migraciones internas han cambiado significativamente la distribución de la población en los últimos decenios. Las tendencias migratorias están relacionadas con las profundas y persistentes desigualdades entre las regiones, que han acentuado la concentración de la población en Lima Metropolitana y varias ciudades intermedias, y han determinado el abandono de muchas zonas rurales –en particular aquellas afectadas por la violencia durante el decenio de los ochenta y principios de los noventa.

En 1940 el 35% de los peruanos vivía en zonas urbanas y la costa tenía el 33% de la población total. En 1972 el 60% vivía en zonas urbanas y un porcentaje similar de peruanos vivía en la costa y en la sierra (47% y 46%, respectivamente). En 1998 el 73% de la población vivía en zonas urbanas, mientras que el 52% de los peruanos radicaba en la costa, el 35% en la sierra y el 13% en la selva. Durante todo este tiempo, Lima ha tenido una situación de privilegio como centro económico, político y administrativo. Estos factores contribuyeron a convertirla en el mayor foco de recepción de migraciones: creció en 120% entre principios de los setenta y fines de los noventa.

Comparando la migración entre 1976-1981 y 1988-1993, se puede observar que las ciudades costeñas han sido las que más migrantes han recibido y que éstos provienen sobre todo de la sierra. Entre 1976-1981 se desplazaron 975,000 personas principalmente hacia Lima-Callao, que atrajeron migrantes de Ancash, Junín, Ica y Ayacucho, en segundo lugar hacia Arequipa, que atrajo migración proveniente de Puno y Cusco, y en tercer lugar hacia La Libertad, Lambayeque y Junín, que atrajeron a migrantes de zonas circundantes. Entre 1988-1993 la migración aumentó a 1'118,000 personas, en gran medida por la violencia y la crisis económica, y no hubo cambios significativos respecto a los lugares de procedencia y destino de los migrantes.

Estos movimientos arrojan los siguientes saldos migratorios (diferencia entre el número de inmigrantes y emigrantes) para el período 1988-1993: los departamentos que más se despopularon fueron Cajamarca, Puno, Junín, Ayacucho y Ancash, mientras que nueve departamentos presentaron saldos positivos, entre ellos figuran Lima, Tacna, Arequipa, San Martín y La Libertad.

Fuente: *Las migraciones internas en el Perú*, Lima, INEI, 1995.

Utilizando sensores especiales ubicados en satélites, aerofotografía, captación de imágenes con radar, sistemas de localización y posicionamiento, equipos y programas de computación especializados –entre otros medios–, los sistemas de información geográfica generan representaciones complejas y bastante precisas de las características físicas, climáticas, biológicas y económicas de un determinado territorio. Esta información puede ser luego procesada y compartida a través de redes de transmisión de datos, y utilizada en diferentes actividades: seguimiento de cambios en ecosistemas, investigación científica y tecnológica, manejo de recursos naturales, predicción de fenómenos y desastres naturales, simulación para proyecciones en diferentes áreas productivas, diseño de obras de infraestructuras, catastros y asignación del espacio a diferentes usos, entre otras. Luego de un largo y arduo trabajo de casi ochenta años, algunas de estas técnicas han sido utilizadas para completar la Carta Geográfica Nacional a fines de 1999.

Estos sistemas permiten especificar en forma clara y coherente los problemas de ocupación y ordenamiento territorial, y ayudan a explorar las maneras de abordarlos. Los modelos matemáticos y de simulación incorporados a ellos permiten integrar las diversas variables y los parámetros que condicionan el buen uso de los espacios regionales, como los recursos naturales (suelos, agua, vegetación, clima, geología, minerales, hidrocarburos), los usos

potenciales del territorio (agricultura, ganadería, explotación forestal, pesca, minería, industria, generación de energía), los riesgos ambientales (erosión, contaminación, deforestación, concentración de población) y la infraestructura física (vías de transporte, telecomunicaciones, obras de riego). Además es posible integrar información sobre la situación social (población, nutrición, salud, educación), las actividades económicas (industria, comercio, servicios) y las estructuras de propiedad de la tierra (catastros y registros).

El uso de sistemas de información geográfica ayuda a entender las relaciones entre los diferentes factores, fuerzas y tendencias que coexisten y se condicionan mutuamente en un espacio delimitado. De esta manera es posible identificar más opciones para resolver los problemas, así como explorar y anticipar el impacto de las decisiones sobre ordenamiento territorial, manejo del espacio geográfico y provisión de infraestructura física, antes de llevarlas a la práctica.

A partir de los sistemas de información geográfica, durante los últimos años se han desarrollado también sistemas de apoyo para decisión espacial con el fin de ayudar en la gestión del territorio y el planeamiento regional. Estos sistemas incluyen: bases de datos sobre espacios geográficos, modelos matemáticos y de simulación para representar el espacio físico y sus principales variables, y medios de

visualizar la información como tablas, gráficos, dibujos e imágenes. Sus usuarios pueden procesar la información desde perspectivas distintas y en diferentes niveles, adaptando los modelos y formas de presentación a sus propios requerimientos.

Estos sistemas pueden ponerse a disposición tanto de las autoridades del gobierno, investigadores y académicos, funcionarios públicos y trabajadores privados, como de los representantes comunales y dirigentes de organizaciones de base, quienes pueden participar en ellos como usuarios y proveer además información sobre su localidad. Esto haría posible una mayor participación de los actores sociales, económicos y políticos en la generación, procesamiento y consumo de información para el manejo del espacio, contribuyendo así al desarrollo de procedimientos democráticos en la toma de decisiones.

## CONSTRUCCIÓN Y MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA

El tercer componente de la línea estratégica de ocupación del territorio e infraestructura física se centra en la *construcción y el mantenimiento de la infraestructura física*. La diversidad de condiciones geográficas, ecosistemas y recursos con que cuenta el territorio peruano genera una amplia gama de posibilidades para realizar actividades productivas. Sin embargo, el aprovechar este potencial plantea grandes desafíos y enormes dificultades. Considerando las serias deficiencias de la infraestructura física en la actualidad, durante los dos primeros decenios del siglo 21 será necesario emprender un ambicioso programa de expansión, mejora de la calidad y mantenimiento de redes viales, puertos, aeropuertos, corredores multimodales, redes de telecomunicaciones, obras de irrigación y sistemas de producción y distribución de energía. Esto es indispensable, tanto para reducir las desigualdades de oportunidades, que afectan especialmente a quienes viven en las zonas más apartadas y pobres del país, como para competir con éxito en el nuevo contexto de la globalización económica.

Una primera tarea para desarrollar la infraestructura física consiste en definir el papel del Estado y el del sector privado, que pueden complementarse. A su vez, esto hace necesario definir *criterios de rentabilidad económica y social* para los diversos proyectos de inversión, a fin de orientar las estrategias de inversión pública, de concesiones al sector privado y de regulación estatal. Considerando la relativa debilidad del sector público en este campo, un requisito previo para avanzar en esta dirección es una fuerte inversión en la formación y capacitación de recursos humanos especializados en temas de ges-

tión pública y regulación. Sólo así será posible diseñar políticas de promoción, movilizar la inversión privada y consolidar las instituciones encargadas de la regulación (recuadro 6.11).

## Transporte terrestre

Las redes de transporte terrestre son de fundamental importancia para integrar físicamente el país, lograr una mejor ocupación del territorio y vincular a la economía nacional y sus componentes regionales con los países vecinos y la economía mundial. Durante los próximos veinte años, el Perú deberá desarrollar una extensa red vial, adaptada a las diferentes condiciones geográficas y climáticas del país, capaz de soportar un tráfico continuo e intenso de carga y pasajeros.

Al finalizar el siglo 20 se cuenta con algo más de 70,000 kilómetros de carreteras y caminos, de los cuales 11% son asfaltados, 19% afirmados y 23% sin afirmar. El 47% restante corresponde a trochas carrozables, intransitables en épocas de lluvia. La situación de la red vial es muy precaria en la mayoría de los distritos de la sierra y la selva, donde con frecuencia las principales vías de acceso a las capitales provinciales son intransitables entre diciembre y abril. La construcción, rehabilitación y mantenimiento de carreteras, puentes y túneles debe recibir un trato diferenciado en función de las características, topografía y problemas ambientales de cada región. El diseño y uso de materiales debe considerar el impacto de los fenómenos naturales propios de cada región –lluvias, inundaciones, deslizamientos, terremotos–, y los programas de rehabilitación y mantenimiento deben estar orientados hacia la prevención de los desastres naturales.

Durante el último medio siglo se ha subestimado el papel que pueden cumplir los ferrocarriles en el transporte pesado –particularmente el de minerales– en el ámbito nacional y en las vinculaciones comerciales con los países vecinos. La competitividad de las exportaciones mineras peruanas depende en gran medida de los costos de transporte interno, sobre todo cuando las minas, plantas concentradoras y refinerías se encuentran alejadas de la costa. Una modernización de la infraestructura ferroviaria podría, en muchos casos, reducir costos en este rubro.

La reciente privatización de las empresas ferroviarias presenta una oportunidad para mejorar y rehabilitar el servicio. A la modernización de la red que une Puno, Cusco, Arequipa y los puertos del sur se suma la propuesta de ampliar el ferrocarril central desde Cerro de Pasco hasta Pucallpa, atravesando Huánuco y Tingo María. También se plantea la

### Estado, sector privado y concesiones

Mediante el sistema de concesiones, el sector privado puede tener una importante participación en la financiación, construcción y gestión de obras de infraestructura física, como redes viales, servicios de agua potable, suministro de energía, ferrocarriles, puertos y aeropuertos, así como en la explotación de los recursos naturales. Para lograr esto, es preciso definir en forma clara las reglas para la participación del sector privado y para las funciones reguladoras que ejercerán las agencias estatales.

En primer lugar, se debe *fortalecer el marco jurídico* que norma el proceso de concesión y las relaciones entre el sector público y los inversionistas privados. Corresponde al Estado, a través del Congreso de la República y las agencias del Poder Ejecutivo, establecer las disposiciones legales que rigen la manera en que se otorgan las concesiones, estableciendo o identificando con claridad la responsabilidad de las agencias estatales encargadas de la regulación.

En segundo lugar se debe *identificar proyectos* que puedan generar interés para los inversionistas privados, para lo cual es necesario realizar estudios de factibilidad y análisis de costo/beneficio, tanto desde el punto de vista de la rentabilidad privada como de la rentabilidad social de los proyectos. Esto permitirá definir prioridades para la ejecución de estos proyectos y establecer pautas para el tipo de participación que tendrán los inversionistas privados y el Estado en cada uno de ellos.

Por ejemplo, cuando se trate de proyectos con alta rentabilidad social y baja rentabilidad privada se justifica el financiamiento

estatal y posiblemente la provisión directa de estos servicios por agencias estatales; cuando se trate de proyectos con alta rentabilidad privada y baja rentabilidad social el financiamiento y la operación de los proyectos debe ser íntegramente privado; y cuando se trate de proyectos con una alta rentabilidad social con rentabilidad privada de nivel intermedio será necesario explorar el uso de incentivos tributarios, de subsidios o de otras formas de participación estatal limitada para garantizar la ejecución del proyecto y su buen funcionamiento.

En tercer lugar, es necesario *gestionar el proceso de concesión*, lo que implica elegir el método de adjudicación de concesiones, definir los métodos de evaluación de postores, escoger los instrumentos legales para concretar la operación, definir los compromisos de inversión, establecer los cargos por gestión, determinar reglas para la formación de precios, establecer pautas y metas para la provisión de servicios, establecer incentivos y penalidades para los concesionarios, determinar la duración y los procedimientos para terminar los convenios, diseñar mecanismos de adaptabilidad a circunstancias no previstas y establecer procedimientos para la resolución de conflictos.

Por último, las agencias del Estado son responsables del *ejercicio de la función reguladora* y de hacer cumplir los acuerdos estipulados en los convenios de concesión, supervisando la ejecución de las inversiones, velando por la calidad del servicio prestado y administrando los incentivos y penalidades establecidos en los acuerdos entre inversionistas privados y el Estado.

Fuente: Gustavo Guerra-García, *Reforma del Estado en el Perú: Pautas para reestructurar el Poder Ejecutivo*, Lima, Agenda: PERÚ, 1999: "Concessions for Infrastructure", Washington, World Bank, Technical Papers No. 399, 1998.

construcción de una línea férrea que una la zona de Juanjuy con el puerto de Chimbote, atravesando el extremo norte del Callejón de Huaylas, con un ramal que se conecte con Huallanca y Huaraz, lugares donde se están iniciando grandes proyectos de inversión minera.

Por otra parte, la ubicación geográfica del Perú en América del Sur podría transformarlo en un nexo importante entre Brasil, Bolivia, el noroeste de Argentina y Paraguay, por un lado, y los países de la cuenca del Pacífico, por otro. Para lograrlo, será necesario construir corredores multimodales (gráfico 6.4) de transporte terrestre (carreteras, ferrocarriles, puertos) y obtener facilidades aduaneras y de transporte aéreo. Además, habría que promover el uso de los corredores como puerta de acceso a los mercados asiáticos mediante acuerdos comerciales con los países vecinos, sobre todo tomando en cuenta la competencia que pueden ofrecer Chile y Ecuador.

Los dos corredores con mayor potencial se ubican en el norte y sur del país. En el primer caso se trata de articular el comercio fluvial de la cuenca del río Amazonas con la costa pacífica, uniendo los últimos tramos navegables del río Marañón mediante una adecuada red de carreteras que conecte la selva alta de San Martín, Amazonas y Cajamarca con los puertos norteños. Se ha sugerido construir un corredor que, partiendo del puerto de Paita, llegue hasta el Marañón en la zona de Saramiriza y proporcione acceso a la Amazonía peruana y brasileña y a los puertos del Atlántico (otras opciones son usar los puertos de Salaverry o Pacasmayo). En el caso del corredor multimodal del sur, los puertos de Ilo y Matarani podrían acondicionarse para competir con los del norte de Chile y articularse mejor con la red ferroviaria que une Puno, Moquegua y Arequipa, para extenderse hacia Bolivia, el suroeste de Brasil y el noroeste de Argentina.

El diseño, construcción, administración y mantenimiento de la infraestructura de transporte terres-

GRÁFICO 6.4



tre es una responsabilidad que le corresponde al sector público. Para realizarlo de manera eficiente es necesario delimitar claramente las competencias del gobierno central y de los gobiernos locales, particularmente en el mantenimiento de la red vial.

A través de proyectos especiales, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones ha empezado a delegar algunas labores de rehabilitación y mantenimiento de caminos rurales secundarios, involucrando a la población local. Sin embargo, queda aún mucho por hacer a fin de asegurar que estas instancias locales y regionales cuenten con la maquinaria, equipo, insumos y apoyo técnico necesarios para realizar estas tareas.

Asimismo, tal como se indicó anteriormente, es muy importante fomentar la participación de inversionistas privados en la construcción de los tramos de la red vial que se justifiquen por su rentabilidad económica, particularmente en las zonas en que la población está en condiciones de pagar por su uso y mantenimiento. La participación del Ejército en la construcción de carreteras debe limitarse para impedir una competencia desleal con las empresas privadas, pues el Ejército no paga impuestos y cuenta con una serie de facilidades que no tiene el sector privado. Sólo en casos muy especiales, como las zonas de frontera, áreas de emergencia o lugares muy apartados, se podría justificar este hecho.

Para ilustrar la necesidad de que exista una mejor división del trabajo entre el sector privado y el Estado con respecto al transporte terrestre, se puede señalar el caso del anillo vial diseñado para reducir la congestión vehicular en Lima Metropolitana. Su costo estimado es de unos 400 millones de dólares, que serían proporcionados por el Estado mediante préstamos de organismos financieros internacionales. Por otra parte, el gasto anual necesario para rehabilitar y mantener *todos* los caminos rurales y secundarios que conectan a las zonas más apartadas del país es de 250 millones de dólares. En estas zonas, muchas de las cuales se ven afectadas por la pobreza endémica, la rentabilidad social en términos de mejoras en la calidad de vida de los habitantes es muy elevada, pero las posibilidades de obtener un retorno económico a la inversión en el mediano plazo son escasas o nulas. Sería preferible orientar la capacidad de gasto y de endeudamiento del Estado hacia la construcción de tramos viales en las zonas rurales deprimidas, estimulando a los inversionistas privados a participar en la construcción del anillo vial en Lima Metropolitana, cuyo costo podría ser financiado por los usuarios con el pago de peaje.

## Infraestructura portuaria

Para vincularse de manera competitiva con la economía internacional es necesario contar con una infraestructura portuaria eficiente, capaz de prestar servicios de calidad y bajo costo. Esto permitiría al Perú y a los países vecinos proyectarse como vía de acceso a la región de Asia y el Pacífico. Sin embargo, las deficiencias que existen en la actualidad en los equipos e instalaciones portuarias ponen a los puertos peruanos en desventaja con respecto a los otros puertos de la costa del Pacífico sur. Si bien durante el último decenio los puertos peruanos han reducido sus costos de operación de manera significativa, principalmente eliminando la corrupción y flexibilizando la administración del personal, aún queda mucho por hacer.

Bajo la administración de una agencia estatal autónoma o a través de concesiones a operadores privados, los puertos peruanos enfrentan el desafío de ampliar y modernizar sus muelles, invertir en equipos que aceleren el proceso de carga y descarga, contar con áreas de almacenaje adecuadas para diferentes tipos de producto, mejorar las pistas y los caminos de acceso para el transporte de carga pesada, introducir sistemas automatizados para el registro y procesamiento de embarques y desembarques, dotar a todo el sistema portuario de equipos modernos de telecomunicaciones y contar con personal altamente calificado y especializado en operaciones portuarias.

La política portuaria debe considerar las actividades económicas existentes y potenciales de la región donde se ubican los puertos, el papel que puede jugar el transporte marítimo en su desarrollo y la estrategia de inserción comercial del Perú en el ámbito internacional. En el caso de la costa norte, los puertos más interesantes desde este punto de vista son Bayóvar, Paita, Eten, Salaverry y Pacasmayo, algunos de los cuales –sumados a la construcción de carreteras y redes ferroviarias de penetración a la sierra y ceja de selva norte– permitirían unir el comercio fluvial de la cuenca amazónica con la cuenca del Pacífico. En la costa central, el desafío es modernizar el puerto del Callao y desarrollar Chimbote y Pisco como puertos secundarios especializados en la salida de productos de la sierra y selva central, y de las zonas costeras circundantes. En el sur es necesario proseguir con las obras de construcción y mejoramiento de los puertos de Ilo y Matarani, a fin de transformarlos en una alternativa atractiva para el comercio de la región y de los países vecinos, compitiendo con los puertos del norte de Chile.

El objetivo de mediano plazo es disponer de al menos tres grandes puertos modernos y eficientes, capaces de movilizar todo tipo de carga, en el norte,

centro y sur del país; varios puertos intermedios a lo largo de la costa, especializados en determinados productos (pesca industrial y para consumo humano, productos agropecuarios y químicos, transporte de cabotaje); y una red de puertos fluviales en la cuenca amazónica.

## **Aeropuertos y aviación comercial**

Nuestro accidentado territorio hace necesario contar, también, con aeropuertos y servicios de transporte aéreo de carga y pasajeros. Como sucede con otros aspectos de la infraestructura física nacional, el nivel de los aeropuertos es deficiente y las líneas aéreas han experimentado serias dificultades durante el último decenio.

Existen más de 170 aeródromos en el país, la mayoría de los cuales son simples pistas de aterrizaje que no ofrecen las condiciones mínimas de seguridad y servicios. Así, 24 de los 55 aeropuertos administrados por la Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial (CORPAC) tienen pistas de asfalto o concreto (no todas en óptimo estado), y el resto sólo las tiene afirmadas. Para el control del tráfico aéreo, CORPAC cuenta con más de 50 radioayudas y una red propia de comunicaciones. Nueve aeropuertos están en capacidad de recibir vuelos internacionales, pero sólo dos de ellos poseen sistemas de aproximación por instrumentos que permiten el aterrizaje a toda hora y en cualquier condición climática.

La posición geográfica del Perú le permitiría ser el centro del tráfico aéreo de carga y pasajeros en América del Sur, sobre todo con respecto a los vuelos provenientes de la cuenca del Pacífico. Sin embargo, el atraso en los servicios y la tecnología impide desarrollar este potencial. Con una mejora en ese sentido, Lima podría convertirse en un punto de convergencia de rutas aéreas internacionales. Igualmente, una modernización de los aeropuertos ubicados en el interior del país, como los de Iquitos, Cusco, Arequipa y Trujillo, permitiría que reciban vuelos internacionales directos, lo que incrementaría el flujo comercial y turístico hacia aquellas regiones.

La política de transporte aéreo debe definir prioridades para la inversión en infraestructura y equipamiento de aeropuertos, especificando cuáles serían operados por empresas privadas mediante el sistema de concesiones y cuáles permanecerían a cargo del Estado. Asimismo, es fundamental definir criterios de seguridad, calidad de servicio y de promoción de la competencia en la provisión de servicios de transporte aéreo de pasajeros por parte de

empresas privadas peruanas y extranjeras, y fortalecer la capacidad de las entidades públicas reguladoras del transporte aéreo. El sector público tiene también a su cargo el control del tráfico aéreo, la conducción de las negociaciones internacionales y la promoción de la aviación civil y comercial.

La participación de la Fuerza Aérea en el transporte de carga y de pasajeros merece especial atención, a fin de lograr un balance entre el servicio que puede prestar a las comunidades y la posibilidad de competir en forma desleal con las empresas privadas. Tomando en cuenta que en algunas regiones remotas es poco probable que los servicios de transporte de pasajeros y carga sean rentables, es necesario explorar –además de la participación de la Fuerza Aérea– el uso de subsidios del Tesoro Público a las empresas que cubran estas rutas (por ejemplo, mediante una licitación para otorgar la concesión a la empresa que solicite el menor monto) o de subsidios cruzados de los usuarios a través de esquemas de precios compensatorios.

Por otra parte, es necesario evaluar la conveniencia de contar con una línea de bandera y con una participación significativa de empresas peruanas en el mercado de transporte aéreo nacional. Esto debe hacerse para lograr mayores ventajas en las negociaciones sobre tráfico aéreo y asignación de rutas con países que tienen líneas de bandera, para apoyar a las empresas peruanas que cubran rutas no rentables y para contar con líneas aéreas nacionales capaces de hacerse cargo de emergencias que requieran transporte aéreo.

## **Transmisión y distribución de energía**

Como sucede con los transportes terrestre, marítimo y aéreo, se requiere de una infraestructura de transporte de energía para conectar los centros de producción con los usuarios y consumidores finales. El objetivo central de la política energética es asegurar la provisión confiable y a bajo costo de energía proveniente de diversas fuentes. Además de la generación de energía (capítulo 3), esto implica contar con una vasta infraestructura de transmisión y distribución, sobre todo de energía eléctrica.

Las redes de transmisión de energía eléctrica, así como los oleoductos y gasoductos para el transporte de hidrocarburos, deben diseñarse pensando en reducir su vulnerabilidad frente a los desastres naturales y los actos de sabotaje (las interrupciones del servicio eléctrico causaron serios problemas durante los años de violencia terrorista). En el caso de redes de transmisión eléctrica se trata de implementar una red de transmisión nacional interconectada,

lo que permitiría contar con varias rutas para transportar la energía desde el lugar de generación hasta los centros de consumo.

El esquema de privatización del sector eléctrico puesto en marcha durante el decenio de los noventa separó las actividades de generación, transmisión y distribución para otorgarlas en concesión a diferentes operadores. Sin embargo, pese a que se cedieron varias concesiones para la generación y distribución, el sistema de transmisión ha permanecido casi totalmente en manos del Estado. Por otra parte, se ha avanzado en la interconexión de los sistemas de transmisión para conformar una amplia red nacional: en 1997 el sistema interconectado suroeste (SISO) y el sureste (SISE) se fusionaron en un sistema interconectado sur (SISUR), y en 1999 se otorgó la concesión de la línea de transmisión Mantaro-Socabaya, que conecta al SISUR con el sistema interconectado centro-norte (SICN), que es el más importante del país y provee de energía eléctrica a Lima Metropolitana.

De esta forma se está creando una vasta red nacional de transmisión de energía eléctrica, que deberá ser complementada con sistemas de distribución para hacer llegar la energía desde los lugares de generación, sean éstos centrales hidroeléctricas o plantas térmicas, hasta los puntos de consumo, especialmente en las zonas más pobres del país. Por ejemplo, Huancavelica es uno de los departamentos que más contribuye a la generación de energía hidroeléctrica, pero presenta uno de los índices más bajos de utilización y acceso a la electricidad en el país.

Por otra parte, es preciso definir una estrategia para el diseño de sistemas de transmisión y distribución que esté íntimamente vinculada a las políticas de generación y utilización de energía, y en particular al peso y la prioridad relativa que se le dará a la generación hidroeléctrica frente a la generación térmica a partir de gas, petróleo y carbón (capítulo 3).

Además de centrar la atención en la transmisión y distribución de energía eléctrica, es preciso definir una estrategia para el transporte de hidrocarburos desde las zonas de producción hasta las áreas de refinación, procesamiento, utilización y consumo. Se cuenta ya con el oleoducto norperuano, que funciona hace más de veinte años, y con la explotación del gas de Camisea, que requiere, sin embargo, de la construcción de un gasoducto transandino y de la puesta en práctica de un sistema de distribución de gas a los usuarios industriales y a los consumidores. No obstante, la magnitud de las inversiones, el tiempo que toman en materializarse, la rigidez que introduce el patrón de consumo de energía, y las

consecuencias económicas y sociales que acarrearán, requieren de una estrategia nacional de generación, transmisión, distribución y uso de energía en todas sus formas. Se debe evaluar también la posibilidad de exportar energía (por ejemplo, gas a Brasil) y prestar servicios de transporte de hidrocarburos (como transportar petróleo ecuatoriano por el oleoducto norperuano).

## DESARROLLO DE LAS TELECOMUNICACIONES

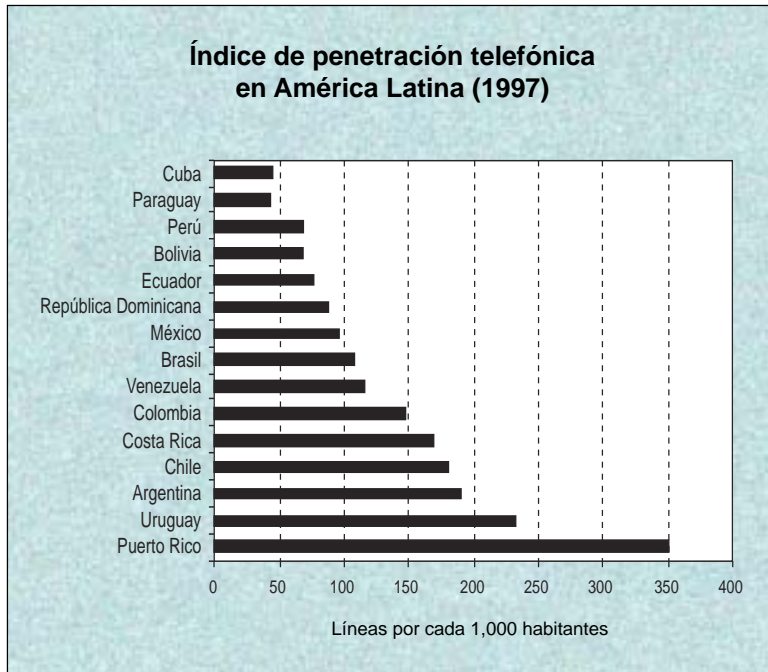
Un cuarto y último componente de la línea estratégica de ocupación del territorio e infraestructura física se refiere al *desarrollo de las telecomunicaciones*, que juega un papel fundamental en el diseño y puesta en práctica de la estrategia de desarrollo para el siglo 21. Las nuevas tecnologías de la información están experimentando un desarrollo explosivo en la actualidad, y la convergencia entre telefonía, redes de computadoras, televisión e Internet está creando un nuevo entorno para las interacciones humanas (capítulo 2).

En particular, los adelantos en telefonía celular y transmisión de datos permiten que cada vez más personas accedan y compartan conocimientos a distancia, rompiendo barreras geográficas, culturales y aun económicas, y creando las condiciones para un gran avance económico y social en los países en desarrollo (recuadro 6.12). Además, las presiones de la competencia en un mundo globalizado —en donde la producción de bienes y la prestación de servicios no están supeditadas a una ubicación geográfica específica— hacen necesario contar con una infraestructura de telecomunicaciones muy desarrollada y eficiente.

El objetivo de una política de telecomunicaciones debe ser lograr —cuanto antes— la integración de todos los centros poblados del país por medio de una infraestructura de tecnologías de la información que permita la transmisión segura, interactiva y a bajo costo de voz, datos e imágenes. Esto es imprescindible para avanzar rápidamente en cada una de las líneas de la estrategia de desarrollo y aprovechar plenamente las oportunidades que ofrece la transición hacia la sociedad del conocimiento y de la información que está surgiendo en la actualidad en el ámbito global (capítulo 2).

Durante los últimos años, el Perú ha dado un gran salto en cuanto a infraestructura de telecomunicaciones. Sin embargo, en comparación con otros países de América Latina, aún queda mucho camino por recorrer para asegurar un acceso confiable y a bajo costo. Entre 1993 y 1998 las líneas de telefonía fija aumentaron de 750,000 a 2 millones, la digitali-

GRÁFICO 6.5



zación de la red telefónica pasó de 38% a 90%, el número de líneas en servicio por cada 100 habitantes se elevó de 3 a más de 6 y las líneas de servicio público aumentaron de 8 mil a más de 47 mil.

No obstante esta expansión, relacionada con la privatización de las empresas de telecomunicaciones y el desempeño de Telefónica del Perú (que seguirá siendo el principal actor en este campo en el corto plazo), la densidad telefónica del Perú está por debajo de la media latinoamericana (gráfico 6.5) y el costo del servicio telefónico es aún excesivo. La entrada de nuevas empresas a los mercados de telefonía fija y celular podría reducir gradualmente las tarifas, expandir la cobertura, mejorar la calidad y ampliar la gama de servicios ofrecidos a los usuarios. Para lograrlo, será necesario diseñar y poner en práctica con mayor fuerza y determinación una política de telecomunicaciones, así como reforzar la institución reguladora de las telecomunicaciones (capítulo 7).

RECUADRO 6.12

### El potencial de las nuevas tecnologías de la comunicación

A lo largo de la historia, los adelantos en las comunicaciones han transformado a las sociedades humanas al ampliar su capacidad de almacenar y transmitir información. En la actualidad, la convergencia de una serie de avances tecnológicos en informática y telecomunicaciones está cambiando radicalmente la forma en que interactúan los seres humanos. Ha aumentado en forma explosiva el acervo de datos, imágenes e información disponible, y las nuevas tecnologías permiten enviar enormes cantidades de información a cualquier punto del planeta en segundos y con un costo cada vez menor.

Un número creciente de países en desarrollo está aprovechando estas oportunidades para adoptar directamente las nuevas tecnologías, saltándose las etapas intermedias, como el tendido de redes de telecomunicaciones con cables de cobre y los teléfonos analógicos. Algunos de estos países cuentan ya con redes telefónicas totalmente digitales, y en este sentido van por delante de muchos países industrializados donde todavía se utiliza tecnología antigua. No obstante, en gran parte del mundo en desarrollo sólo unos cuantos afortunados tienen acceso al servicio de telecomunicaciones. Uno de los principales obstáculos con que tropiezan es el control monopólico que ejercen los proveedores, tanto públicos como privados, de estos servicios. Sin embargo, estimulando y regulando la competencia es posible eliminar estos obstáculos y reducir el costo de las telecomunicaciones, poniéndolas así al alcance de un público más numeroso.

Estas nuevas tecnologías facilitan la adquisición y absorción de conocimientos, y brindan a los países en desarrollo oportu-

nidades sin precedente para mejorar la educación, los servicios de salud, la formulación y ejecución de políticas públicas, y la toma de decisiones empresariales. Por ejemplo, el Instituto Tecnológico de Monterrey (México) ha creado una universidad virtual donde anualmente se matriculan en México y en otros países latinoamericanos un total de 9,000 alumnos que desean obtener título universitario y 35,000 que realizan otros estudios. Los cursos se imparten utilizando textos impresos y transmisiones de televisión en directo y grabadas, y las comunicaciones entre los estudiantes y el profesorado se realizan con ayuda de computadoras y de Internet. Además, los avances en tecnologías de la comunicación permiten eliminar el aislamiento de muchos países de bajos ingresos, y facilitan el acceso a las fuentes de conocimientos (bibliotecas, revistas especializadas, bases de datos, entre otras) de maneras inimaginables hasta hace poco.

Pero además de estas oportunidades, los avances en las tecnologías de información y comunicación también presentan amenazas. Si aumentan las diferencias en el acceso a los servicios modernos de telecomunicaciones y otras tecnologías de la información, se hará más profunda la brecha del conocimiento entre países pobres y ricos. Más aún, en muchos países en desarrollo un pequeño grupo de afortunados puede navegar el World Wide Web con facilidad, mientras que otros aún no saben leer ni escribir. Sin embargo, si se logran reducir las diferencias en el acceso a los conocimientos y a las tecnologías de la información, será posible elevar los niveles de ingreso y mejorar las condiciones de vida a un ritmo más rápido que el del pasado.

Fuente: Banco Mundial. *Conocimiento al servicio del desarrollo*, Informe sobre el desarrollo mundial 1998/1999, Washington DC, 1999.



Debido a su extensión, al hecho de compartir un mismo idioma y a los proyectos de integración económica regional, el mercado de las telecomunicaciones en América Latina podría duplicar al de Europa en los próximos 20 años, especialmente si se logra un crecimiento económico sostenido. Existe una cartera de proyectos de inversión para aumentar la disponibilidad de cables submarinos de fibra óptica y la cobertura de satélites de comunicaciones en toda la región, además de una serie de proyectos complementarios. Por estas razones, es posible esperar en el futuro un flujo significativo de capitales y tecnología para la provisión de una infraestructura avanzada de telecomunicaciones.

En este contexto, no es suficiente acercarse a los promedios latinoamericanos de disponibilidad de servicios de telecomunicaciones. Es necesario alcanzar una posición de liderazgo en la región y atraer inversión y tecnología avanzada para desarrollar una red de autopistas de la información que integre todo el territorio. Por ejemplo, el tendido de redes de fibra óptica es el mejor soporte para una transmisión fluida y confiable de grandes cantidades de información digitalizada. Sin embargo, su costo de instalación es muy alto fuera de los grandes centros urbanos o productivos en donde se concentran los flujos de comunicación, por lo cual será necesario complementarlo con sistemas de cableado convencional, transmisión inalámbrica por microondas y satélites de comunicaciones, particularmente para las zonas rurales más apartadas y poco accesibles.

Desde esta perspectiva, la telefonía celular –que está creciendo a una tasa anual del 25%– puede jugar el papel central en la ampliación de los servicios de telecomunicaciones, siempre y cuando se logre reducir las tarifas y ponerlas al alcance de los sectores de menores ingresos. El uso de satélites es otra opción interesante para alcanzar las áreas más remotas del país, en particular las zonas altas de los Andes y la llanura amazónica. Para lograrlo, es posible establecer alianzas estratégicas con Brasil y los países de la Comunidad Andina. Además de proporcionar servicios de telecomunicaciones, sería posible utilizar algunos de estos satélites para recopilar información con el fin de apoyar el proceso de ordenamiento territorial, la investigación científica, la prevención de desastres naturales y la administración racional de los recursos naturales.

La política de telecomunicaciones debe asegurar que toda la población tenga acceso a la amplia gama de recursos de información disponible en la actualidad. Esto implica diseñar y poner en práctica medidas para dotar de, por lo menos, una cabina pública de acceso a Internet para poblaciones con más de 250 habitantes, conectar a todas las escuelas

secundarias y a la mayoría de las escuelas primarias a esta red, reducir sus costos de acceso con regímenes de precios especiales (tarifas planas, descuentos, tarifas diferenciadas) y facilitar la importación y producción local de equipo informático básico y de programas. Si bien en los últimos años el acceso a Internet en el Perú ha crecido aceleradamente, estas medidas permitirían un crecimiento mayor y sostenido a lo largo del próximo decenio.

Sin embargo, la expansión de las redes de telecomunicaciones y el acceso a Internet no son suficientes para aprovechar las ventajas de la sociedad de la información. A fin de que la integración informática promueva la transformación productiva y la competitividad, una mayor equidad e integración social, la protección del medio ambiente, el desarrollo científico y tecnológico, y la mejor ocupación del territorio, es preciso desarrollar una serie de servicios de información, material con contenido local y programas fáciles de usar. Sólo así será posible transformar la infraestructura de telecomunicaciones en un conjunto de redes de información útil para el desarrollo.

En particular, tal como se indicó en el capítulo 4, la educación a distancia jugará un papel fundamental en la formación de recursos humanos, mediante la dotación a todos los peruanos de la capacidad de desenvolverse adecuadamente en la sociedad global de la información y del conocimiento. Por esta razón, las medidas para extender la infraestructura de telecomunicaciones deben ir acompañadas de una política educativa que otorgue prioridad a la teleeducación y a la formación continua, adaptándolas a las nuevas posibilidades tecnológicas. Además del uso de CD-ROM, televisión interactiva e Internet, entre otros medios, es necesario desarrollar nuevos métodos educativos, programas de estudio y contenidos adaptados a las condiciones regionales y locales, así como nuevos enfoques para el manejo de recursos educativos, para mejorar las capacidades de gestión y entrenar a maestros y profesores.

Por último, las exigencias de la globalización económica y financiera, unidas a las presiones competitivas en mercados cada vez más abiertos e integrados, hacen que contar con una extensa y avanzada infraestructura de telecomunicaciones –así como con la capacidad de utilizarla efectivamente– sea una condición esencial para el éxito económico en los primeros decenios del siglo 21. No será posible avanzar hacia la prosperidad y el bienestar sin este requisito.

\* \* \*

El ordenamiento político, administrativo y productivo del territorio debe responder a procesos de articulación geográfica y económica, derivados de

una apreciación de la complejidad del territorio peruano y de las dificultades que ésta implica. Una tarea urgente para organizar el uso del territorio peruano consiste en recabar, generar y procesar información acerca de los espacios y recursos disponibles, con el objetivo de armonizar las clasificaciones de nuestro territorio e identificar espacios económicos. Esta nueva forma de concebir la ocupación del territorio nacional permitirá establecer prioridades, plantear propuestas estratégicas y proveer de infraestructura y telecomunicaciones adecuadas a las distintas actividades productivas y sociales, vinculando las actividades humanas a las características y al potencial del espacio físico que las enmarca.

La sistematización y armonización de los usos del territorio facilitará el proceso de descentralización y regionalización, lo que permitirá que las funciones del gobierno central se distribuyan de manera

más adecuada y se ajusten a las características geográficas, ecológicas, económicas, sociales y culturales de nuestro territorio. Es responsabilidad del Estado promover y conducir este proceso, así como establecer normas y políticas para el uso adecuado del espacio, los organismos de supervisión y regulación, y los procedimientos para la resolución de conflictos. Para este fin, debe crearse una comisión nacional de ordenamiento territorial, que contará con la participación de los sectores público y privado, el mundo académico y las organizaciones de la sociedad civil.

Asimismo, es importante garantizar un desarrollo urbano que, en lugar de originar problemas sociales y políticos, contribuya a generar núcleos de desarrollo regional que soporten eficazmente las líneas estratégicas de modernización productiva, equidad e integración social, y desarrollo en armonía con el medio ambiente.

Tercera parte

**REFORMAS  
INSTITUCIONALES,  
IDENTIDAD  
Y CULTURA**



*CAPÍTULO 7*

**REFORMAS  
INSTITUCIONALES  
Y GOBERNABILIDAD  
DEMOCRÁTICA**

---



## INTRODUCCIÓN

Los cuatro capítulos precedentes han cubierto las líneas estratégicas –transformación productiva y competitividad; equidad, integración y justicia social; gestión del medio ambiente, recursos naturales, ciencia y tecnología; y ocupación del territorio e infraestructura física– cuyos componentes conforman la trama del tejido social peruano que debemos reconstituir durante los dos primeros decenios del siglo 21. Este capítulo trata sobre las hebras que constituyen la urdimbre: cuatro conjuntos de reformas institucionales –reforma del Estado, reforma del sector privado, reforma de las organizaciones de la sociedad civil y reforma de las instituciones de seguridad– que es preciso entretrejer con los hilos de la trama para darle forma, consistencia y flexibilidad a este tejido.

Como se adelantó en el primer capítulo de este informe, no es posible acercarnos a la visión del Perú deseado y a la noción del bien común sólo con iniciativas y medidas de carácter técnico en las cuatro líneas estratégicas, sin avanzar al mismo tiempo en las reformas institucionales que garanticen la democracia, el buen gobierno y la viabilidad de la estrategia. La puesta en práctica de las políticas descritas en los capítulos precedentes exige una generalización e intensificación de las prácticas democráticas en todos los ámbitos de la vida nacional.

Durante el último medio siglo las demandas de la sociedad peruana desbordaron la capacidad de las organizaciones gubernamentales, las instancias legislativas, el sistema jurídico, los partidos políticos, las empresas privadas, los sindicatos y las fuerzas armadas, entre otras instituciones. Las crisis de gobernabilidad que hemos experimentado durante los últimos decenios han sido producto de este desfase entre la capacidad de las instituciones para procesar y responder a las demandas sociales, económicas y políticas de la población, y la multiplicación de demandas que tuvo lugar en los últimos decenios como resultado del rápido crecimiento demográfico, la menor disposición para seguir tolerando injusticias y las presiones de un contexto internacional turbu-

lento, caracterizado por la emergencia de un orden global fracturado.

Este desfase llegó a su punto culminante a fines del decenio de los ochenta, cuando el terrorismo, la hiperinflación, la atrofia del Estado, la parálisis empresarial, la corrupción y el desorden generalizado amenazaron con socavar los fundamentos de la nación peruana. La incertidumbre y la angustia que crearon el deterioro institucional y la crisis de gobernabilidad provocaron una desconfianza generalizada, y un profundo sentido de frustración ciudadana. Durante los últimos dos decenios esta frustración se dirigió principalmente hacia las organizaciones políticas y el aparato estatal que se percibían como los principales responsables de la crisis de gobernabilidad. La frustración alcanzó también al sistema democrático restaurado en los años ochenta, al que se consideró incapaz de resolver los problemas del país. Esto allanó el camino para la aceptación popular del autogolpe del 5 abril de 1992 del presidente Alberto Fujimori.

El éxito de la lucha contra el terrorismo, la estabilización de la economía y la reinserción del Perú en la comunidad financiera internacional a principios del decenio de los noventa –logradas con enormes sacrificios de parte de la mayoría de peruanos y quebrando el precario orden institucional que aún prevalecía– generaron esperanza y optimismo en la población (capítulo 1). Sin embargo, el estilo autoritario, excluyente y centralista de gobierno –particularmente el intento de aferrarse en el poder de cualquier forma, y casi a cualquier costo, en las elecciones del año 2000– hizo que estos sentimientos se desvanecieran hacia fines del decenio y polarizó a la sociedad peruana.

### Utopías y gobernabilidad

Una de las manifestaciones más visibles de la crisis institucional fue la desconfianza en la capacidad y la eficacia del Estado. Esto abrió espacio para una serie de medidas orientadas hacia limitar la acción estatal en diversos ámbitos de la vida nacional.

Muchas de estas medidas, como la eliminación de trabas burocráticas a la iniciativa privada y ciudadana, la privatización de empresas estatales en los sectores productivos, y la concesión de servicios públicos a las empresas privadas, eran indispensables para modernizar la economía. Sin embargo, la improvisación, la falta de transparencia y la inflexibilidad de su ejecución restaron legitimidad, crearon nuevos problemas (en particular un excesivo centralismo) y tuvieron un alto costo económico y social. Las reformas institucionales de los próximos dos decenios deben restaurar la confianza en el Estado y devolverle su legitimidad, de tal forma que los ciudadanos puedan identificar a las instituciones estatales como algo que les pertenece.

### ***Más allá de las cuatro utopías***

Uno de los principales desafíos en el diseño de reformas institucionales consiste en evitar convertirnos, una vez más, en prisioneros de una de las cuatro utopías acerca del ejercicio del poder y la autoridad que, llevadas a sus extremos, han causado mucho daño en nuestro país a través de la historia. Se trata de la *utopía estatista*, según la cual el Estado puede y debe hacerlo todo; la *utopía de mercado*, según la cual basta sólo con dejar que funcionen las fuerzas de mercado para resolver todos nuestros problemas; la *utopía basista*, según la cual la acción de las bases organizadas es lo único que puede llevarnos hacia el desarrollo; y la *utopía militarista*, que postula que sólo la fuerza armada, con mano dura y fuerte, es capaz de conducir el país hacia la prosperidad y el bienestar para todos.

Si bien ninguna de estas utopías ha dominado completamente el escenario político a lo largo del tiempo, en determinados momentos alguna de ellas ha llevado la voz cantante. Por ejemplo, durante los últimos tres decenios, en el Perú hemos experimentado el predominio de las utopías estatista y militarista con el gobierno militar presidido por Juan Velasco Alvarado a fines de los sesenta y principios de los setenta; la pugna entre la visión estatista y la utopía basista durante el gobierno de Alan García, y el predominio de la utopía de mercado, matizada con fuertes elementos de la utopía militarista, en el último decenio durante los dos gobiernos de Alberto Fujimori.

Para avanzar en el diseño y puesta en práctica de estrategias de desarrollo que sean viables y sostenibles durante los dos primeros decenios del siglo 21, es necesario que las reformas institucionales eviten los extremos que representan estas cuatro utopías. Debemos buscar un justo medio, un balance entre estos protagonistas de la gobernabilidad y

el desarrollo, caracterizado por un equilibrio entre las acciones del Estado, las fuerzas de mercado y la gran variedad de organizaciones de la sociedad civil, así como por una subordinación efectiva, pero sin sumisión, de las fuerzas armadas al poder civil.

Ubicar la acción de las fuerzas de mercado en su dimensión correcta implica reconocer que el mercado es una construcción social, una creación humana, y no una ley de la naturaleza ni un mandato divino al que debemos someternos inexorablemente. Como toda construcción social, requiere de intervenciones activas para que funcione en forma adecuada y eficiente. Además, el mercado no abarca concepciones éticas ni morales, ni tiene por qué hacerlo: es un instrumento ciego, cuya descarnada operación permite asignar los recursos eficientemente, tanto en la producción como en el consumo de bienes y servicios. Tampoco es capaz de crear, por sí mismo, relaciones sociales estables y duraderas ya que su eficiencia se sustenta precisamente en el predominio de las transacciones monetarias efímeras, que se agotan en el acto de intercambio y no generan compromisos ulteriores entre las partes (capítulo 4, recuadro 4.18).

Sin embargo, para que el mercado funcione en forma óptima es preciso cumplir con condiciones muy estrictas –información total para productores y consumidores, competencia perfecta sin posibilidad de que las empresas puedan manipular los precios, ausencia de externalidades e inexistencia de bienes públicos, entre otros– que son prácticamente imposibles de satisfacer en la vida real. Por esta razón, para que el mercado cumpla con sus funciones en la economía realmente existente, es necesario crear otras instituciones reguladoras que permitan aproximarnos a las condiciones ideales de su funcionamiento.

A su vez, esto requiere de la intervención estatal y de la participación de la sociedad civil, lo que conduce a la aparente paradoja de que la regulación estatal, la provisión de bienes públicos, la participación de los consumidores, y las relaciones de confianza entre actores económicos y sociales son condiciones necesarias para el buen funcionamiento del mercado. El Estado y las organizaciones de la sociedad civil no deben ser simples espectadores pasivos de la operación de los mercados, aunque tampoco deben interferir continuamente causando distorsiones y desvirtuando su funcionamiento.

### ***El imperativo de la gobernabilidad democrática***

La puesta en práctica de las políticas planteadas en cada una de las líneas estratégicas requiere de comportamientos y hábitos democráticos, que



deben ubicarse en el marco de un sistema político de democracia liberal –pero que abarcan una serie de prácticas y procedimientos que van mucho más lejos de la elección de representantes y gobernantes. Esto implica que las reformas institucionales deben incorporar, entre otros aspectos, participación ciudadana en el diseño y ejecución de programas, transparencia en el ejercicio de la función pública, rendición de cuentas por parte de las autoridades, separación y equilibrio de poderes, renovación periódica de cuadros directivos, estabilidad de las normas legales, concertación y articulación de consensos operativos, libertad de expresión y respeto a los planteamientos de las minorías, todos ellos característicos de la gobernabilidad democrática y de la democracia en su sentido más amplio.

Por ejemplo, no es posible lograr la estabilidad macroeconómica sin garantizar la independencia del Banco Central, de las autoridades reguladoras y del sistema financiero frente a las autoridades políticas, ya que el carácter de sus funciones exige un grado de autonomía incompatible con las interferencias típicas de los regímenes autoritarios. Tampoco es posible poner en prácticas políticas sectoriales eficaces, promover el crecimiento económico y atraer a la inversión extranjera sin contar con reglas del juego estables basadas en la concertación y en consensos operativos entre los empresarios, dirigentes políticos, funcionarios públicos y trabajadores (capítulo 3). Esta estabilidad en las reglas del juego, que es indispensable para la transformación productiva y la competitividad, sólo se logra cuando la solidez de las instituciones permite una renovación fluida de las autoridades políticas en todos los niveles y una alternancia en el ejercicio del poder sin que se pierda el rumbo y sin que cada nuevo gobierno empiece de cero una y otra vez.

La provisión de servicios sociales básicos y las medidas para reducir el déficit social acumulado requieren de la participación activa del sector privado a través de la provisión eficiente de servicios y del apoyo directo a la comunidad, y de la participación libre y no manipulada de la sociedad civil –organizaciones de base, asociaciones vecinales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones de padres de familia, clubes de madres– en una variedad de actividades para avanzar hacia la equidad, la integración y la justicia social (capítulo 4). En particular, el trabajo voluntario y los hábitos democráticos que acompañan la participación de las mujeres en los comedores populares, los desayunos escolares y el programa del Vaso de Leche refutan el dicho de que “la democracia no se come”. Asimismo, la lucha contra la pobreza no puede tener éxito sin la participación activa de las comunidades afectadas y de una amplia gama de organizaciones de la socie-

dad civil, gremios empresariales, gobiernos locales, organizaciones religiosas, movimientos de base y de la cooperación internacional, que deben trabajar conjuntamente en un clima de respeto mutuo evitando el paternalismo, la manipulación y el clientelismo que destruyen la iniciativa y generan resentimiento. Consideraciones similares se aplican a los programas para generar empleo.

La gestión del medio ambiente, recursos naturales, ciencia y tecnología exige también una apertura de las autoridades gubernamentales y la participación del sector privado, además de entidades ciudadanas especializadas en la protección del medio ambiente y la defensa de los consumidores. Un clima de libertad que estimule el debate, unido a los hábitos y prácticas democráticas, son indispensables para fomentar la creatividad científica y la innovación tecnológica (capítulo 5). Asimismo, la ocupación del territorio y la construcción de una infraestructura física adecuada a las necesidades de la estrategia de desarrollo requiere, además de todas las condiciones mencionadas anteriormente, de la descentralización administrativa, el fortalecimiento de los gobiernos locales y la creación de espacios económicos y políticos regionales, tarea en la cual las fuerzas armadas y la policía pueden colaborar efectivamente (capítulo 6).

De esta forma, al iniciarse el siglo 21 la gobernabilidad democrática se ha convertido en un imperativo para lograr la prosperidad y el bienestar. Las reformas institucionales que configuran la urdimbre del tejido social deben orientarse hacia consolidar las prácticas democráticas en todos los aspectos de la vida nacional. La experiencia de otros países, instituciones y empresas demuestra que la única manera de responder adecuadamente al ritmo cada vez más acelerado de los cambios en prácticamente todos los ámbitos de la vida humana es mediante organizaciones y comportamientos democráticos en el sentido más amplio de la palabra. Si alguna vez los regímenes políticos y los estilos de gestión autoritarios fueron eficaces, esto ha cambiado radicalmente en los últimos dos decenios con la emergencia del orden global fracturado y la turbulencia que lo caracteriza.

## LA REFORMA DEL ESTADO

La reforma del Estado constituye el primer y más amplio conjunto de hebras de la urdimbre del tejido social peruano a reconstituir durante los próximos dos decenios. Sus componentes principales se refieren a la necesidad de lograr un *consenso sobre el papel que debe jugar el Estado* en la estrategia de desarrollo, a las *reformas del Poder Ejecutivo*, el

*Poder Legislativo, el Poder Judicial y el sistema electoral, y a la desconcentración, descentralización y regionalización de las actividades del Estado.*

La reforma del Estado tiene por objeto legitimar las instituciones estatales, haciendo que los ciudadanos reconozcan al Estado como algo que les pertenece y que lleguen a identificar a sus instituciones como suyas. Este proceso, que es fundamental para la construcción de una comunidad política democrática, tiene hondas raíces históricas y no ha logrado materializarse en el Perú hasta la fecha, debido principalmente a que no ha existido una sociedad civil suficientemente activa y vigorosa, ni partidos ni líderes políticos capaces de impulsar y dar continuidad a la legitimación del Estado. Esto ha mantenido a la mayoría de la población muy distante del ejercicio del poder político, y es también una de las razones del actual desprestigio de la política y de los políticos.

### **El papel del Estado: en búsqueda de un consenso**

El papel que le corresponde jugar al Estado en el logro del bienestar y la prosperidad ha sido uno de los temas centrales de debate durante el siglo 20.

La gran variedad de maneras de organizar el funcionamiento de las economías y las sociedades en diversas partes del mundo hace que este siglo pueda ser visto, desde la perspectiva del papel del Estado, como escenario de un amplio y vasto conjunto de experimentos institucionales para promover el progreso humano (recuadro 7.1).

### **Las funciones generales y el tamaño del Estado**

El logro de un consenso operativo sobre el papel que debe jugar el Estado en el desarrollo nacional deber partir de una apreciación de las características del nuevo orden global fracturado que está afianzándose en la actualidad y la manera de insertarse en él (capítulo 2), así como de un diagnóstico de los principales problemas de desarrollo del país y la forma de abordarlos (capítulos 3 al 6).

Si bien durante los últimos decenios los Estados han venido perdiendo la capacidad de controlar los problemas políticos, económicos, sociales, ambientales, culturales o tecnológicos que se presentan ahora en el mundo globalizado, y al mismo tiempo han venido cediendo autonomía y transfiriendo competencias a entidades subnacionales de gobier-

RECUADRO 7.1

### **Diferentes concepciones del Estado**

Simplificando considerablemente, a lo largo del siglo 20 es posible apreciar dos modelos de organización económica y política que constituyen polos opuestos: las economías de mercado y la democracia liberal, por un lado, y la economía centralmente planificada y el sistema político de partido único, por el otro. Cada uno de estos modelos buscó promover el bienestar material de los pueblos en que se aplicaron, y se ofreció como la vía más rápida y efectiva para lograr el progreso económico y social. El resultado de la pugna entre estos dos modelos marcó la historia de los esfuerzos por lograr la prosperidad y el bienestar, sobre todo durante el último medio siglo.

Entre los hitos más importantes de este período tenemos la crisis de la Bolsa de Nueva York en 1929 y la Gran Depresión de los años treinta, que pusieron de manifiesto la debilidad de las estructuras sociales e institucionales para preservar la estabilidad económica y mantener la cohesión social en los países occidentales. La necesidad de lograr un mejor balance entre el libre juego de las fuerzas del mercado y la acción del Estado para superar estas debilidades dio lugar a la creación de una serie de instituciones públicas, a la adopción de medidas para regular el comportamiento de los mercados (sobre todo

en el ámbito financiero), y a programas para redistribuir los beneficios del crecimiento económico. En los Estados Unidos surgieron empresas públicas federales, estatales y municipales para la provisión de servicios a la comunidad, se establecieron programas públicos para generar empleo y reducir la pobreza, y se crearon entidades reguladoras para combatir los monopolios y promover la competencia. Algo similar sucedió en muchos países de Europa Occidental, aunque la combinación de economías de mercado con autoritarismo político desembocó en el fascismo en España e Italia, y en el nazismo en Alemania.

Por otra parte, luego de la revolución de 1917 la Unión Soviética nacionalizó los medios de producción, abolió la propiedad privada e instauró un régimen político de dictadura del proletariado, con lo que se transformó al Estado en el principal protagonista de los procesos económicos y sociales. Los avances económicos que marcaron los primeros decenios de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas generaron entusiasmo entre muchos seguidores de este modelo en otros países, y permitieron presentarlo por varios decenios como una alternativa a los países del mundo en desarrollo antes de que colapsara a fines del siglo 20.

no, están aún muy lejos de desaparecer o de volverse obsoletos. Pese a las presiones que enfrenta desde arriba y desde abajo, y al papel más activo que juegan el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil, los Estados continuarán siendo los actores principales en el escenario internacional y en los esfuerzos por alcanzar la prosperidad y el bienestar.

La toma de conciencia acerca del papel central que seguirá jugando el Estado durante los primeros decenios del siglo 21 ha sido resultado de un amplio debate que tuvo lugar durante los últimos 25 años. La preeminencia que asignaron al Estado las teorías y estrategias de desarrollo desde fines de los años cuarenta empezó a ser cuestionada en círculos académicos y políticos a partir de mediados de los setenta, y se cristalizó a fines de los ochenta en lo que se denominó el “Consenso de Washington” sobre políticas económicas. Este consenso articuló el sentido común prevaleciente en la comunidad académica y las instituciones financieras internacionales, y su principal contribución fue reconocer la importancia de los mercados y las limitaciones de la intervención estatal.

Diez años más tarde una revisión de este consenso en diversos foros, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, además de una

multiplicidad de instituciones académicas, llevó a moderar varias de sus recomendaciones de política económica, y también a incorporar las “reformas de segunda generación” para mejorar el desempeño del Poder Judicial, las agencias reguladoras, el sistema educativo y el funcionamiento de todo tipo de instituciones. Asimismo, esta revisión revalorizó el papel que juegan las instituciones estatales en el proceso de desarrollo y resaltó la importancia de la gobernabilidad democrática y la participación ciudadana.

Las funciones genéricas que le competen al Estado pueden resumirse de la siguiente manera:

- *Garantizar la seguridad externa e interna*, que incluye la defensa de la integridad territorial y la lucha contra la subversión, el narcotráfico, el crimen y la delincuencia, así como la prevención de conflictos, el mantenimiento de la paz y la garantía del respeto irrestricto a los derechos humanos.
- *Establecer y mantener la estabilidad de las reglas de juego para la participación y representación política*, que incluye la defensa de la libertad de expresión, el funcionamiento adecuado del sistema electoral y la ampliación de mecanismos para la participación ciudadana.

La enorme movilización de capacidad productiva, personas y energías que implicó la Segunda Guerra Mundial demostró que los estados eran capaces de organizar y conducir operaciones militares sumamente complejas empleando una amplia gama de métodos de gestión modernos. Esto, sumado al sentido de solidaridad que surgió del sacrificio de muchos jóvenes de los más diversos estratos sociales, sentó las bases para un gran acuerdo entre el capital y el trabajo. Este gran acuerdo entre el capital y el trabajo que se forjó en Europa y Norteamérica dio origen al Estado Benefactor (*welfare state*) y a la seguridad social, redujo los impactos negativos de la liberalización de los mercados, e hizo posible un crecimiento económico mundial y avances sociales sin precedente. Un aspecto clave de este acuerdo fue la recaudación de impuestos a la renta del capital para financiar los servicios sociales asociados al Estado benefactor, como educación gratuita, salud pública, seguros de desempleo, subsidios para vivienda y transferencias de ingresos para los más pobres.

Sin embargo, este gran acuerdo entre el capital y el trabajo –así como el Estado benefactor que fue su principal expresión institucional– empezó a resquebrajarse durante los últimos dos decenios. La expansión de las actividades del Estado, la ineficiencia de las agencias prestadoras de servicios sociales y el envejecimiento relativo de la población llevaron a un aumento pro-

gresivo de la carga tributaria que agobió a los contribuyentes. Esto generó una reacción en contra de lo que se percibió como “gigantismo estatal” en muchos países industrializados, que llegó a su clímax durante el decenio de 1980 en los Estados Unidos y el Reino Unido. En forma adicional, la globalización financiera contribuyó a socavar las bases del acuerdo social entre el capital y el trabajo. La gran movilidad que ha caracterizado al capital financiero durante los últimos veinte años ha limitado severamente las posibilidades que tienen los estados de gravar las rentas asociadas al capital (capítulo 2, recuadro 2.1).

El fracaso de las economías centralmente planificadas eliminó uno de los dos grandes caminos que se ofrecían como alternativa a los países pobres y permitió apreciar más claramente las diferencias que existen en el funcionamiento de las diversas economías de mercado, como la alemana y japonesa. Éstas enfatizan el consenso y la acción colectiva, el desempeño empresarial a largo plazo, y contemplan una gama más amplia de intervenciones estatales en el suministro de bienes públicos. Al iniciarse el siglo 21 queda cada vez más claro que los avances hacia la prosperidad y el bienestar requieren de un marco general que sólo pueden proporcionar la democracia liberal y la economía de mercado, pero que existe una amplia gama de opciones para definir el papel que debe jugar el Estado en el proceso de desarrollo.

Fuente: Francisco Sagasti y Max Hernández, prefacio al libro de Gustavo Guerra-García *La reforma del Estado en el Perú: pautas para reestructurar el Poder Ejecutivo*, Lima, Agenda: PERÚ, 1999.

- *Establecer las normas jurídicas y administrar la provisión de justicia*, que incluye la creación y el continuo perfeccionamiento de los marcos legales para la solución de controversias, garantizando la independencia y autonomía del Poder Judicial frente a los otros poderes del Estado y cualquier otra fuente de presión.
- *Promover la equidad, la integración y la justicia social*, que incluye asegurar la igualdad de oportunidades para todos, la reducción de las desigualdades extremas y la armonización de las consideraciones de equidad y solidaridad con las de eficiencia y derechos individuales.
- *Establecer, vigilar y cautelar la estabilidad de las reglas de juego para los agentes económicos*, que incluye la creación de un marco de normas para el funcionamiento de una economía de mercado con un fuerte contenido social, la promoción de la competencia, la regulación de los mercados y la protección de los consumidores y productores de bienes y servicios.
- *Promover una adecuada inserción del sistema productivo en la división internacional del trabajo*, que incluye el diseño de estrategias y políticas para la reconversión productiva, y la provisión de bienes y servicios públicos para promover la competitividad.
- *Promover el respeto a la diversidad y el sentido de identidad nacional*, que incluye la toma de conciencia acerca de la identidad plural y en continuo despliegue que caracteriza a nuestro país, la promoción de una visión compartida de la historia y el futuro del Perú, y la formación y transmisión de valores ciudadanos.
- *Orientar, normar y ejecutar el planeamiento estratégico para el desarrollo*, que implica articular lineamientos estratégicos para todos los agentes económicos y sociales mediante un amplio proceso de consultas, y propiciar la formación de consensos sobre los temas y asuntos críticos para el desarrollo nacional.

Este conjunto de funciones que debe desempeñar el aparato del Estado, unido a los lineamientos estratégicos planteados en los cuatro capítulos anteriores, proporciona un marco de referencia para la reforma de las instituciones estatales.

Los niveles actuales de presión tributaria y gasto público –que se encuentran por debajo del 15% del producto bruto interno (PBI)– indican que el Estado peruano no es demasiado grande, sobre todo si se toman en cuenta las funciones que debería realizar.

Sin embargo, se puede afirmar que es demasiado oneroso si se considera la calidad y cantidad de los servicios que entrega a la población. Por lo tanto, es necesario racionalizar el aparato estatal al mismo tiempo que se amplía la base tributaria (capítulo 3), para luego aumentar progresivamente la recaudación y el gasto público hasta llegar –con un Estado eficiente y eficaz– a una presión tributaria y un gasto público que representen alrededor del 20% del PBI.

## ***Las reformas del Estado en el Perú***

Durante los últimos cuatro decenios el Perú ha experimentado varias reformas del Estado, en particular del Poder Ejecutivo. Bajo la influencia de las ideas de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL) y del Centro de Altos Estudios Militares (CAEM), el gobierno militar de 1962-63 inició –con la creación del Instituto Nacional de Planificación (INP)– lo que puede considerarse la primera modernización del aparato estatal peruano en el período de la posguerra. Esta institución se convirtió en el principal centro de estudios de la realidad peruana y fue el semillero de funcionarios públicos y empresarios privados de destacada trayectoria.

Las reformas del primer gobierno del presidente Fernando Belaunde empezaron a darle una mayor capacidad operativa a la administración pública. Se creó el Banco de la Nación a partir de la antigua Caja de Depósitos y Consignaciones, se fortalecieron varios ministerios, se unificaron el Seguro Social del Obrero y del Empleado, y las elecciones municipales reforzaron a los gobiernos locales. También se trató de mejorar la eficiencia de algunas dependencias y empresas públicas, como la Empresa Petrolera Fiscal y la Corporación Nacional de Fertilizantes.

Entre 1968 y 1975, durante el gobierno del general Juan Velasco Alvarado, se transformó completamente, no sólo el modelo de desarrollo, sino también la estructura del Poder Ejecutivo. Se incrementó el número de ministerios y de entidades con rango ministerial (recordemos, entre otras entidades, al Ministerio de Alimentación, el de Comercio, la Oficina Nacional de Integración y el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social). Se crearon, además, una serie de agencias gubernamentales autónomas adscritas a los diferentes sectores de la administración pública, como la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), el Consejo Nacional de Investigación, que más tarde se transformaría en Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y varios institutos tecnológicos sectoriales. Por otra parte, las nacionalizaciones y la quiebra de algunas empresas

privadas que fueron absorbidas por el Estado aumentaron el número de empresas públicas. De esta manera el Estado se convirtió en el principal protagonista de los procesos económicos y sociales.

La crisis económica de 1976, con el primer gran “paquetazo” del ministro Luis Barúa, forzó un ajuste fiscal y una cierta racionalización del gasto público. En 1979, cuando Javier Silva Ruete era ministro de Economía y Finanzas, se ejecutó uno de los primeros programas de reducción de personal del Estado, otorgando un año de sueldo como incentivo para que los funcionarios públicos renunciaran en forma voluntaria. Una evaluación realizada años más tarde indicó que los funcionarios más capaces, quienes tenían mejores posibilidades de obtener trabajo en la empresa privada, en los organismos internacionales y en las instituciones de enseñanza superior, fueron los que dejaron el sector público. Esto redujo la planilla gubernamental, pero a cambio aumentó el número de pensionistas y disminuyó significativamente la capacidad operativa de las entidades estatales.

En su segundo gobierno el presidente Belaunde empezó a adecuar la administración pública a las nuevas exigencias de las estrategias de desarrollo y el contexto internacional. Entre 1982 y 1983 se lanzó un programa de modernización administrativa del Estado con un préstamo de US\$10 millones otorgado por el Banco Mundial. Se creó un fondo para apoyar la contratación de funcionarios de alto nivel, se hizo un esfuerzo por mejorar el sistema de formulación y ejecución del Presupuesto Nacional, y se diseñaron sistemas para la gestión pública, como un programa computarizado para el registro y seguimiento de las operaciones de endeudamiento del Estado. Además, dos instituciones educativas, la Escuela Superior de Administración de Negocios (ESAN) y la Universidad del Pacífico, recibieron parte de los recursos del préstamo para realizar estudios sobre la reforma del Estado y preparar materiales para entrenamiento en gestión pública. Sin embargo, nada de esto llegó a ponerse en práctica y la mayor parte de este préstamo se destinó a la contratación de consultores externos cuyo conocimiento del país era bastante limitado. Como consecuencia, el impacto de este programa de modernización administrativa fue muy escaso.

En el gobierno del presidente Alan García se mantuvo el aparato estatal prácticamente intacto, se añadieron numerosos funcionarios públicos a las planillas del Estado, se intentó nacionalizar la banca privada y se crearon los gobiernos regionales, algunos de los cuales se poblaron de una frondosa burocracia. Hacia 1989-1990 el aparato del Estado colapsó por su propio peso: en 1990 las 177 empre-

sas públicas existentes perdieron más de US\$530 millones. Además, la hiperinflación y la crisis económica redujeron la recaudación fiscal a menos del 5% del PBI en 1989, una de las proporciones más bajas del mundo. Esto llevó a lo que Richard Webb, ex presidente del Banco Central de Reserva, ha llamado “una privatización *de facto*” del aparato estatal, que perdió su capacidad de cumplir con sus funciones más elementales, incluida la de garantizar la seguridad pública.

Al año siguiente de las medidas de emergencia adoptadas por el presidente Alberto Fujimori en 1990, se inició un programa de reducción de personal en el aparato del Estado, principalmente mediante incentivos para estimular renunciaciones voluntarias. La privatización de empresas públicas y el cierre de numerosas entidades estatales fueron contrarrestados por la creación de nuevos ministerios (Presidencia y Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano), de entidades reguladoras y programas especiales, y por la multiplicación de los gobiernos regionales transitorios. Los cambios introducidos en los organismos con la avalancha de decretos legislativos luego del autogolpe del ingeniero Alberto Fujimori el 5 de abril de 1992, así como las numerosas modificaciones a las leyes y decretos legislativos efectuadas tanto por el Congreso como por el Ejecutivo en los años siguientes, fomentaron la confusión, la superposición de funciones y los conflictos de competencia entre los ministerios y otras entidades públicas. Todo esto ha llevado a un Poder Ejecutivo excesivamente centralizado y concentrado, que se caracteriza por su ineficiencia y debilidad institucional, a lo que se debe añadir un estilo de gobierno autoritario que deja poco espacio para la iniciativa de ministros y otros altos funcionarios.

La devolución de un proyecto de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo presentado al Congreso por el primer ministro Alberto Pandolfi en 1996 marcó otro intento fallido de reformar el Poder Ejecutivo. Como parte de este intento, la Presidencia del Consejo de Ministros creó varios equipos de trabajo para apoyar a los ministerios en la preparación de planes estratégicos. En forma adicional, el Perú sufrió el bochorno de cancelar un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo por US\$55 millones para la reforma de la administración pública, luego de que éste fuera aprobado formalmente por el directorio de dicha institución. La razón ostensible para esta cancelación fue la percepción de que la reforma del Poder Ejecutivo dejaría a un buen número de funcionarios públicos sin trabajo. Algo similar sucedió dos años más tarde con la cancelación de un préstamo ya aprobado por el directorio del Banco Mundial por US\$25 millones para la reforma del Poder Judicial, pero en este caso el gobierno no aceptó las

condiciones de este organismo internacional que exigía una mayor independencia y autonomía para el sistema de administración de justicia.

Hacia fines del decenio de 1990 se volvió a tocar el tema de la reforma del Poder Ejecutivo, esta vez en el contexto de una crisis de crecimiento económico, una disminución significativa en la recaudación fiscal, y llamados del empresariado para reducir el gasto público. Luego de todos los intentos de reforma en que se embarcó fallidamente, el gobierno pidió a CONFIEP, el principal gremio empresarial del Perú, que presentase sugerencias sobre cómo reformar el Poder Ejecutivo. La reacción del presidente de uno de los gremios afiliados a esa institución fue inmediata: exigir al gobierno que cumpla con sus funciones, su responsabilidad y las promesas que hizo durante el decenio de los noventa, y no esperar que el sector privado sea el que plantee cómo reformar al Estado.

### ***Principales problemas del Estado al iniciarse el siglo 21***

Los profundos cambios por los que viene atravesando el Perú durante los últimos cinco decenios, unidos a las transformaciones en el contexto internacional y al proceso de globalización, exigen una profunda reforma del Estado para adecuarlo a un nuevo conjunto de demandas externas e internas. Las circunstancias específicas de los últimos diez años hacen que esta reforma sea todavía más necesaria, particularmente debido a la alarmante debilidad de las instituciones estatales que contrasta con el crecimiento de las demandas sociales, con la necesidad de incorporar a cada vez más peruanos como ciudadanos con pleno ejercicio de sus derechos, con la exigencia de una descentralización efectiva y con la elevada capacidad de gestión pública que requiere la transición de un período de estabilización económica a uno de crecimiento económico y de reformas institucionales.

Considerando el papel fundamental que juega el Poder Ejecutivo en la articulación de una visión de futuro, así como en el diseño y ejecución de una estrategia nacional de desarrollo, la redefinición de sus funciones, estructura, organización y tamaño es una tarea de la más alta prioridad. Asimismo, a los problemas arrastrados desde hace muchos años en el Poder Judicial se han añadido los efectos de la reorganización de que ha sido objeto durante los dos gobiernos del ingeniero Alberto Fujimori. Si bien se han logrado avances significativos en los aspectos administrativos, persisten los problemas jurisdiccionales y se aprecia una alarmante pérdida de autonomía de este poder del Estado.

Por otra parte, el desprestigio y la pérdida de credibilidad del Poder Legislativo hacen necesaria una serie de reformas para que éste refleje de manera más adecuada la diversidad política y regional del país, para así alcanzar una mayor representatividad y autonomía. Por último, la reforma de los organismos del sistema electoral—cuya debilidad se puso ostensiblemente de manifiesto en las elecciones del año 2000—debe dirigirse hacia garantizar plenamente procesos de elección transparentes y justos, pero sobre todo a fomentar el desarrollo de un sistema de partidos políticos sólido y perdurable, única manera de lograr la estabilidad política y consolidar la democracia.

Un Ejecutivo eficiente y participativo, que cuente con capacidad para diseñar y poner en práctica estrategias y políticas, es indispensable para lograr el bienestar y la prosperidad. La urgencia de la reforma se hace evidente ante la diversidad y complejidad de los problemas que enfrenta este poder del Estado (cuadro 7.1). El Poder Ejecutivo carece de objetivos claros para orientar el desarrollo nacional, lo que hace difícil definir prioridades para la inversión y el gasto público. Una serie de problemas de organización generan ineficiencia, baja productividad, y no permiten medir adecuadamente y mejorar el desempeño de las agencias y dependencias gubernamentales. La excesiva concentración de las decisiones sobre gasto público en el Viceministerio de Hacienda hace que éstas se basen en criterios poco técnicos, vinculados a la disponibilidad de la caja fiscal, y muchas veces de acuerdo con los vaivenes de la coyuntura política. Las limitaciones del personal en los niveles directivos no permiten poner en práctica enfoques y métodos de gestión y planeamiento estratégico. La escasa coordinación intersectorial genera interferencias entre las agencias gubernamentales y duplicidades de funciones. La inexistencia de la carrera pública no permite mantener un nivel adecuado de calidad profesional en las unidades en línea ni continuidad en los cargos claves de la administración pública. A esto se suma la debilidad de las estadísticas que determina que muchas decisiones se tomen con desconocimiento de la situación real.

Al iniciarse el siglo 21 el Poder Ejecutivo cuenta con unas pocas islas de modernidad y eficiencia perdidas en un mar de mediocridad. Se han acumulado una serie de distorsiones y vicios administrativos que hacen urgente una racionalización y reestructuración de la administración pública. Además, no se han modificado significativamente los procedimientos para formular el Presupuesto de la República—que parecen diseñados para ocultar información y confundir a la ciudadanía—, ni se han actualizado los mecanismos para controlar y evaluar su ejecución. Todo esto hace que el Poder Ejecutivo no

CUADRO 7.1

**Principales problemas actuales del Poder Ejecutivo**

Aspecto	Causas	Consecuencias
<b>Ausencia de objetivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia de una estrategia de desarrollo integral coherente y predominio de criterios de corto plazo.</li> <li>• No existen prioridades claramente establecidas en las políticas sectoriales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existen dificultades para establecer criterios para definir prioridades de proyectos y sustentar una política de gasto público.</li> </ul>
<b>Dirección y decisión</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Divorcio entre el trabajo en línea y los grupos con poder de decisión.</li> <li>• Funcionamiento de estructuras paralelas que duplican funciones y generan inestabilidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No existen condiciones para implementar un enfoque de gerencia estratégica institucionalizado en el sector público.</li> </ul>
<b>Carrera pública</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No existe la carrera pública.</li> <li>• Las administraciones no promueven la formación de cuadros especializados.</li> <li>• Existe una estructura salarial que tiene una insuficiente diferenciación como para estimular al personal especializado.</li> <li>• Los niveles remunerativos de los profesionales están muy por debajo del mercado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta personal con alta calificación en funciones en línea.</li> <li>• Organizaciones públicas no tienen capacidad para convocar cuadros profesionales de primer nivel.</li> <li>• No existe continuidad en los cargos ejecutivos de los gobiernos central, regional y locales.</li> </ul>
<b>Capacidad técnico operativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Debilidad de los cuadros técnicos encargados de la formulación y evaluación de políticas y proyectos.</li> <li>• Carencia de diseñadores de políticas y programas en los diferentes niveles de la administración pública.</li> <li>• Falta de continuidad en las acciones determina que exista una precaria memoria institucional.</li> <li>• No existen mecanismos para promover la productividad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se pierden millones de dólares por errores relacionados a diagnósticos equivocados e incapacidad de ejecución adecuada de políticas y programas.</li> <li>• Las prioridades de gasto no están fundamentadas desde el punto de vista técnico.</li> </ul>
<b>Coordinación intersectorial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Operación limitada de los mecanismos de coordinación y comunicación.</li> <li>• Deficiente coordinación intersectorial que opera en muchos casos de forma informal, debilitando las legítimas instancias de coordinación interministerial.</li> <li>• Falta de coordinación entre agencias para formular programas que tienen objetivos convergentes.</li> <li>• Exceso de rotación de personal en cargos en los que se requiere estabilidad para articular y coordinar programas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Duplicidades de funciones determinan pérdida de valiosos recursos.</li> <li>• No es posible el seguimiento consistente de los resultados de programas que permiten el logro de objetivos compartidos.</li> </ul>
<b>Problemas de control</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Excesivos procedimientos hacen lenta la administración.</li> <li>• Inapropiado diseño y ejecución de la función de la Contraloría.</li> <li>• Personal más preocupado por cumplir procedimientos que resultados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El excesivo control administrativo existente hace muy rígida a la gestión pública y disminuye su eficacia ostensiblemente.</li> </ul>
<b>Problemas estadísticos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de apoyo para la generación de la estadística básica en los diferentes niveles de gobierno.</li> <li>• Carencia de estadísticas e información actualizada de carácter económico a nivel regional o local.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No existen estadísticas para la toma de decisiones. Se gerencia "a ciegas".</li> <li>• El planeamiento se dificulta por la incapacidad de realizar proyecciones.</li> </ul>
<b>Problemas organizacionales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las agencias de gobierno no tienen un grado adecuado de autonomía para el cumplimiento de sus funciones.</li> <li>• No se cuenta con mecanismos aceptados de rendición de cuentas.</li> <li>• Déficit de personal profesional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es difícil medir el desempeño de la mayoría de agencias de gobierno.</li> <li>• Existen enormes dificultades para establecer incentivos que promuevan el aumento de la productividad en el sector público.</li> </ul>
<b>Finanzas y presupuesto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Debilidad de sistemas de presupuesto, inversión, personal, etc.</li> <li>• Rigidez en los procedimientos (sistema presupuestal).</li> <li>• Significativa centralización fiscal con excesiva concentración de poder en el Viceministerio de Hacienda.</li> <li>• Falta de capacidad para vigilar la calidad del gasto público.</li> <li>• Presupuesto público subordinado a flujo de caja.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de capacidad para definir prioridades de inversión.</li> <li>• Decisiones excesivamente centralizadas utilizan criterios poco técnicos para asignación de prioridades de gastos.</li> <li>• Enormes dificultades para asignar recursos presupuestales a nuevos programas.</li> </ul>

Fuente: Gustavo Guerra-García, *Reforma del Estado en el Perú: Pautas para reestructurar el Poder Ejecutivo*. Agenda: PERÚ, Lima, Perú, 1999

esté a la altura de los desafíos que enfrentará durante los primeros decenios del siglo 21.

Por otra parte, las deficiencias en el funcionamiento del Poder Judicial son múltiples. La corrupción y la arbitrariedad, sumadas a la percepción de que las decisiones judiciales son negociables, introducen un componente perverso de imprevisibilidad

en el funcionamiento efectivo de la ley, el cual puede adquirir dimensiones incontrolables bajo la influencia del narcotráfico y de la abierta interferencia de quienes controlan el Poder Ejecutivo. Salvo honrosas excepciones, el sometimiento al poder político, las irregularidades en los nombramientos, la escasez de recursos, la mediocridad del personal a cargo del sistema judicial, la ineficiencia y el desorden, son algu-

#### RECUADRO 7.2

### La reforma del Poder Judicial y el Ministerio Público en el decenio de los noventa

La reforma del Poder Judicial emprendida en noviembre de 1995 ha sido conducida por una Comisión Ejecutiva conformada por tres magistrados de la Corte Suprema y un secretario ejecutivo. Inicialmente fue planteada como un esfuerzo de modernización de la gestión administrativa y de la organización del Poder Judicial, aunque posteriormente se ampliaron sus objetivos y alcance. Si bien esta reforma ha resultado bastante controvertida, ha tenido algunos logros importantes:

- Se diseñó y puso en práctica un nuevo sistema de gestión y administración del Poder Judicial, adoptando una estructura organizativa de tipo gerencial, lo que ha llevado a un manejo más eficiente de los recursos humanos y financieros.
- Se renovaron los equipos y sistemas de procesamiento de la información para apoyar la función jurisdiccional y administrativa, y también para mejorar el servicio brindado a los usuarios.
- Se han construido y habilitado locales e infraestructura para el más adecuado desarrollo y funcionamiento de los servicios, incluidos oficinas, centros de atención al público, instalaciones en centros penitenciarios, entre otros.
- Se racionalizó y renovó el personal administrativo y auxiliar, mejorando su calificación profesional y preparación técnica.
- Se redujo el gran volumen de casos pendientes de resolución y racionalizó la carga procesal de los magistrados. Para esto se crearon juzgados y salas transitorias que agilizaron la tramitación y resolución de procesos. Además, se modificó la organización administrativa del despacho judicial en juzgados y tribunales, especialmente mediante módulos corporativos que comparten y racionalizan los servicios del personal administrativo y auxiliar de apoyo a la labor jurisdiccional. En el ámbito penal, se habilitaron mecanismos para acelerar los procesos, mediante el juzgamiento de los internos en el propio centro penitenciario y el nombramiento de jueces dedicados a los casos de reos en cárcel.
- Se organizaron numerosas actividades y cursos de capacitación, tanto para magistrados como para personal administrativo, que abarcaron aspectos jurídicos, administrativos, de informática, de atención al público, entre otros.
- Se mejoraron los procesos de obtención y asignación de recursos financieros, tanto propios (tasas judiciales) como provenientes del Tesoro Público, lo que permitió mejorar significativamente las remuneraciones de los magistrados.

- Se logró dar prioridad al tema de la reforma judicial en la agenda política nacional, así como suscitar la atención de la opinión pública y de los medios de comunicación social.
- Se logró, al menos temporalmente, el apoyo de la cooperación internacional para la ejecución de determinados proyectos.

Pero el proceso de reforma tuvo también inconvenientes y aspectos negativos. Muchos de estos cambios generaron –sobre todo en su fase inicial– malestar entre los abogados y litigantes, debido al constante traslado de los procesos de un juzgado a otro, cuyas nuevas denominaciones y ubicación eran fuente de desconcierto. A ello hay que agregar ciertas medidas que, animadas tal vez por la búsqueda de celeridad, afectaban principios básicos en materia procesal. En general, puede decirse que la orientación de la reforma, con énfasis en lo administrativo y operativo, demostró poco interés en evaluar el sustento o efecto jurídico de muchas decisiones adoptadas.

Más grave aún ha sido la vulneración de la autonomía del sistema judicial y de la independencia del ejercicio de la función jurisdiccional. Esto se ha manifestado a través de la imposición de autoridades en los máximos niveles de conducción del Poder Judicial y el Ministerio Público; la modificación de la composición de tribunales o cambio de jueces que tenían a su cargo la resolución de casos cuyo resultado interesaba directamente al gobierno; el incremento notorio del número de magistrados provisionales y suplentes, que son más fáciles de influenciar por la precariedad de su posición dentro de la carrera judicial; la obstrucción al nombramiento de magistrados titulares por parte del Consejo Nacional de la Magistratura; y la transferencia a la Justicia Militar de procesos que deberían desarrollarse ante el Poder Judicial, lo que no sólo afectó sus garantías sino que, además, fue contradictorio, ya que reveló una desconfianza en el aparato judicial supuestamente reformado.

Luego de más de cuatro años de “reforma”, resulta muy poco admisible o creíble que subsista algún intento de reforma y, menos aún, que se tenga la intención de fortalecer la autonomía del sistema judicial. Se aprecia, más bien, una fuerte injerencia política del gobierno en el Poder Judicial y el Ministerio Público, que amenaza a los magistrados independientes, y que alienta el servilismo y la incondicionalidad.

Fuente: Francisco José Eguiguren Praeli, *¿Qué hacer con el sistema judicial?*, Lima, Agenda: PERÚ, 1999.



nos de los problemas que han caracterizado a la administración de justicia durante los noventa.

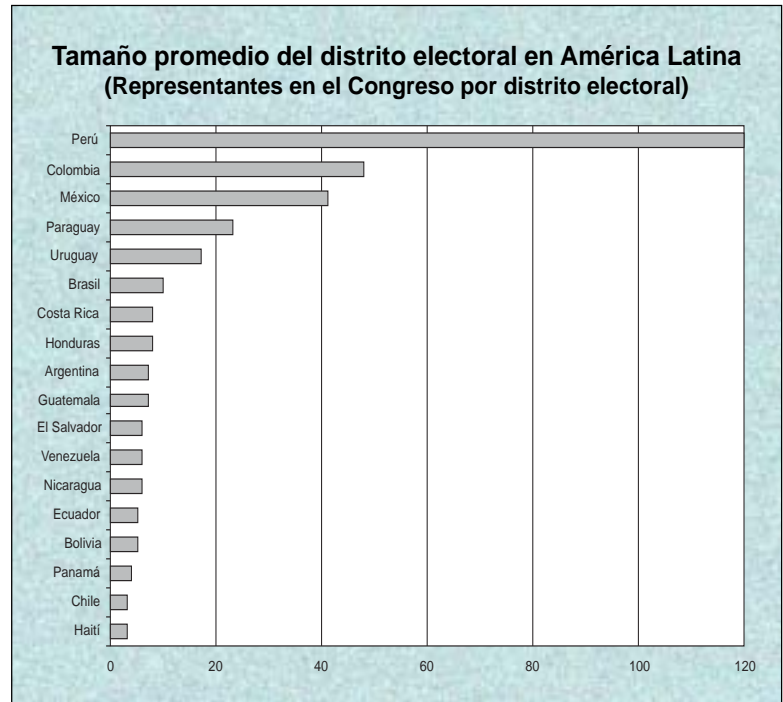
Durante los últimos tres decenios se han podido apreciar varios intentos de renovar la legislación y los códigos que norman la vida jurídica del país. Como resultado, luego de un curso azaroso –determinado en gran medida por los cambios de gobierno, de parlamentos y de ministros de Justicia– durante los noventa se cuenta con nuevos códigos en materia civil, penal y de procedimientos, así como con una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial y un nuevo Consejo de la Magistratura. Sin embargo, las reformas del Poder Judicial y el Ministerio Público iniciadas a mediados de los noventa no han resuelto la mayoría de los problemas que afectan a estas instituciones, y más bien han agudizado algunos de ellos (recuadro 7.2).

Los elevados costos de los procedimientos judiciales y de la defensa profesional, las distancias y las múltiples trabas legales hacen que la justicia sea accesible sólo a los sectores de altos niveles de ingresos. Así, muchos peruanos no pueden recurrir a un juez para hacer valer sus derechos, mientras que aquellos que son interpelados por la justicia a través de un proceso penal difícilmente pueden proveerse de una buena defensa. Debido a lo lento, costoso e impredecible de los procesos judiciales ha empezado a extenderse el uso del arbitraje para la resolución de conflictos entre empresas, con lo que se busca evitar al Poder Judicial. Además, el traslado al fuero militar de materias de importancia fundamental para la vida democrática del país y para la existencia de un Estado de derecho, así como la administración sumaria de justicia por rondas campesinas y los linchamientos populares son indicadores de la profunda crisis por la que atraviesa el Poder Judicial.

Desde su reapertura en 1980 el Poder Legislativo no ha cumplido cabalmente con sus funciones de dictar leyes y de fiscalizar el desempeño de los otros poderes del Estado. No ha podido hacerlo, entre otras razones, debido a la gran distancia que existe entre electores y representantes, y a problemas internos de funcionamiento en el Congreso. En el decenio de los noventa, particularmente durante la vigencia del Congreso Constituyente Democrático y del Congreso elegido en 1995, la subordinación del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo ha distorsionado sus funciones legislativas y de fiscalización. Éste es el resultado, en gran medida, de la amplia mayoría con que cuenta el gobierno en el Congreso desde 1995.

Los ciudadanos perciben que los congresistas se encuentran muy distantes de ellos y de sus intereses, que discuten y se preocupan por asuntos sin

GRÁFICO 7.1



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Informe 2000: desarrollo más allá de la economía*, Washington DC, BID, 2000.

importancia, y que se olvidan de los electores una vez instalados en el Congreso. Esta percepción del Congreso como institución alejada de los intereses de los ciudadanos se acentuó por la carencia de mecanismos para la participación de los ciudadanos en las actividades del Poder Legislativo, y por la existencia de un distrito electoral único que no ha permitido establecer un vínculo directo entre los electores en diversas partes del país y los representantes y que pone al Perú en una situación excepcional en América Latina (gráfico 7.1). La distancia entre ciudadanos y congresistas se acrecienta también por los problemas que enfrentan algunos representantes (sobre todo de la oposición) para acceder a los medios de comunicación social, y por la forma poco transparente en que los movimientos y partidos políticos han manejado los asuntos parlamentarios. El fenómeno de los “tránsfugas” parlamentarios, que abandonaron a los grupos políticos por los cuales fueron elegidos para unirse al partido del gobierno luego de las elecciones del 2000, ha contribuido a desprestigiar aún más al Congreso al iniciarse el siglo 21.

La subordinación del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo ha llevado a que las leyes más importantes las haya dado este último, ejerciendo facultades legislativas concedidas por el Congreso. En algunos casos, por ejemplo durante el primer período de gobierno del ingeniero Alberto Fujimori, esto ha motivado verdaderas avalanchas de leyes elaboradas directamente por asesores presidenciales y ministeriales, que prácticamente no fueron vistas por los representantes en el Parlamento. Entre 1980 y

1990 alrededor de una cuarta parte de normas con rango de ley fueron elaboradas y aprobadas por el Poder Ejecutivo, y esta proporción subió a tres cuartos entre 1990 y 1995.

Como consecuencia de estas dificultades, el Congreso no ha llegado a expresar cabalmente el sentir político del país, que es más que la suma de las diversas opiniones de los representantes o que las posiciones adoptadas por las mayorías y las minorías. El escaso poder que tiene el Congreso en relación con el Poder Ejecutivo debilita el proceso de legitimación democrática y no permite que los ciudadanos se lleguen a identificar con la institución del Estado que debe representarlos.

La demanda ciudadana por formas de representación que reflejen la diversidad nacional se expresa en las exigencias de pasar de un distrito electoral único a uno múltiple, tal como lo establece la Constitución de 1993. No obstante, a pesar de que el texto constitucional indica que el distrito único se aplicará sólo en las elecciones de 1995, la mayoría de los congresistas que apoyaron el segundo gobierno del presidente Alberto Fujimori no quiso tratar el tema ni dictar las disposiciones legales para poner en práctica el mandato constitucional, con lo que esta disposición se mantuvo también para las elecciones al Congreso en el año 2000. Unida a la falta de voluntad de investigar los casos de corrupción y de violación de derechos humanos, esta renuencia de la mayoría oficialista contribuyó a reducir el prestigio y la credibilidad del Poder Legislativo.

El sistema electoral existente, que fue diseñado por el Congreso Constituyente Democrático y aprobado en la Constitución de 1993, establece tres organismos –el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC)– para el desarrollo de los procesos electorales en el país. Además, la Constitución establece una sola cámara legislativa y señala un número fijo de congresistas (120).

La falta de coordinación y los conflictos que han surgido durante los últimos años entre los tres organismos del sistema electoral, la interferencia del Poder Ejecutivo en su funcionamiento, y los múltiples problemas de gestión y organización que han experimentado –puestos en evidencia durante las elecciones presidenciales y parlamentarias del año 2000– hacen necesaria una revisión de la estructura y el funcionamiento del sistema electoral para que éste pueda recuperar la confianza de la ciudadanía.

## **Reforma del Poder Ejecutivo**

Para resolver los serios problemas del Poder Ejecutivo es preciso cambiar su estructura, modificar el enfoque y los procedimientos para la gestión de recursos humanos, mejorar significativamente los sistemas de asignación y ejecución del gasto público y fortalecer la capacidad de regulación. Además, es necesario descentralizar y desconcentrar el aparato público, algo que abarca mucho más que el Poder Ejecutivo y que se trata más adelante en este informe.

El proceso de reforma del Estado debe ser diseñado y conducido por una Comisión Interministerial de Modernización del Estado (CIME), presidida por el primer ministro y conformada por los superiores jerárquicos de los nuevos ministerios de Inversión y Desarrollo Social, Transformación Productiva y Comercio Exterior, Recursos Naturales, y de Infraestructura y Acondicionamiento del Territorio. Debe contar con un secretario ejecutivo con rango de secretario de Estado, quien dirigiría un equipo multidisciplinario de profesionales altamente calificados y que sería asesorado por un consejo consultivo de expertos, personalidades y personas de mucha experiencia en el manejo de los asuntos públicos.

Esta comisión debe centrar sus esfuerzos en la reorganización del Poder Ejecutivo y funcionaría por un máximo de cinco años, dentro de los cuales debería completar su labor. Tendría a su cargo la reorganización y agrupamiento de los ministerios, y el reordenamiento de las actividades de los organismos públicos descentralizados. Además de coordinar con las entidades involucradas la preparación de los proyectos de leyes marco que sean necesarios, esta comisión debe diseñar nuevos procedimientos administrativos, financieros y de gestión de recursos humanos en los organismos estatales. Para operar de manera efectiva la comisión contaría con los recursos provenientes de un fondo temporal de apoyo a la gestión pública, constituido por aportes del Tesoro Público, recursos provenientes de la privatización de empresas estatales, contribuciones de la cooperación internacional y préstamos de los organismos financieros internacionales.

### ***Nueva estructura orgánica del Poder Ejecutivo***

La estructura orgánica propuesta apunta hacia la reagrupación de los ministerios y sus dependencias; articulación de una nueva relación entre el presidente, el primer ministro, los ministros y los secretarios de Estado; y establecimiento de tres niveles de responsabilidad en la gestión pública, prestando especial atención a la gestión pública superior.

## *Reordenamiento de los ministerios y entidades afines*

El objetivo de este conjunto de medidas es lograr una mayor coherencia en la formulación y ejecución de políticas, y hacer que la estructura organizativa del Poder Ejecutivo corresponda a las cuatro líneas maestras de la estrategia de desarrollo descritas en los capítulos 3, 4, 5 y 6 del presente informe.

Las entidades vinculadas al bienestar de la población y el desarrollo humano se agruparían en el Ministerio de Desarrollo e Inversión Social, que absorbería a los actuales ministerios de Salud, Educación, Trabajo, Mujer y parte del Ministerio de la Presidencia. El Ministerio de la Transformación Productiva y Comercio Exterior y la Comisión Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros tendrían a su cargo las actividades vinculadas a la línea estratégica de transformación productiva y competitividad. El Ministerio de Recursos Naturales, el Consejo Nacional de Medio Ambiente y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología cubrirían la línea estratégica de gestión del medio ambiente, recursos naturales, ciencia y tecnología. Este nuevo ministerio agruparía a los actuales ministerios de Agricultura, Pesquería y al Viceministerio de Minería, y además se crearían las secretarías de Estado de Silvicultura, Flora y Fauna Silvestre y Biodiversidad y Biotecnología. El Ministerio de Infraestructura y Acondicionamiento del Territorio agruparía a todas las entidades vinculadas a la provisión de obras de infraestructura y de servicios públicos, incluidos el actual Ministerio de Transportes y Comunicaciones y parte del Ministerio de Energía y Minas.

Los ministerios de Defensa, Interior y Relaciones Exteriores mantendrían su estructura, salvo que la administración penitenciaria pasaría del Ministerio de Justicia (que sería desactivado) al Ministerio del Interior, y que el Ministerio de Finanzas se limitaría a las tareas de hacienda y finanzas públicas, trasladando sus funciones de carácter económico a los otros ministerios.

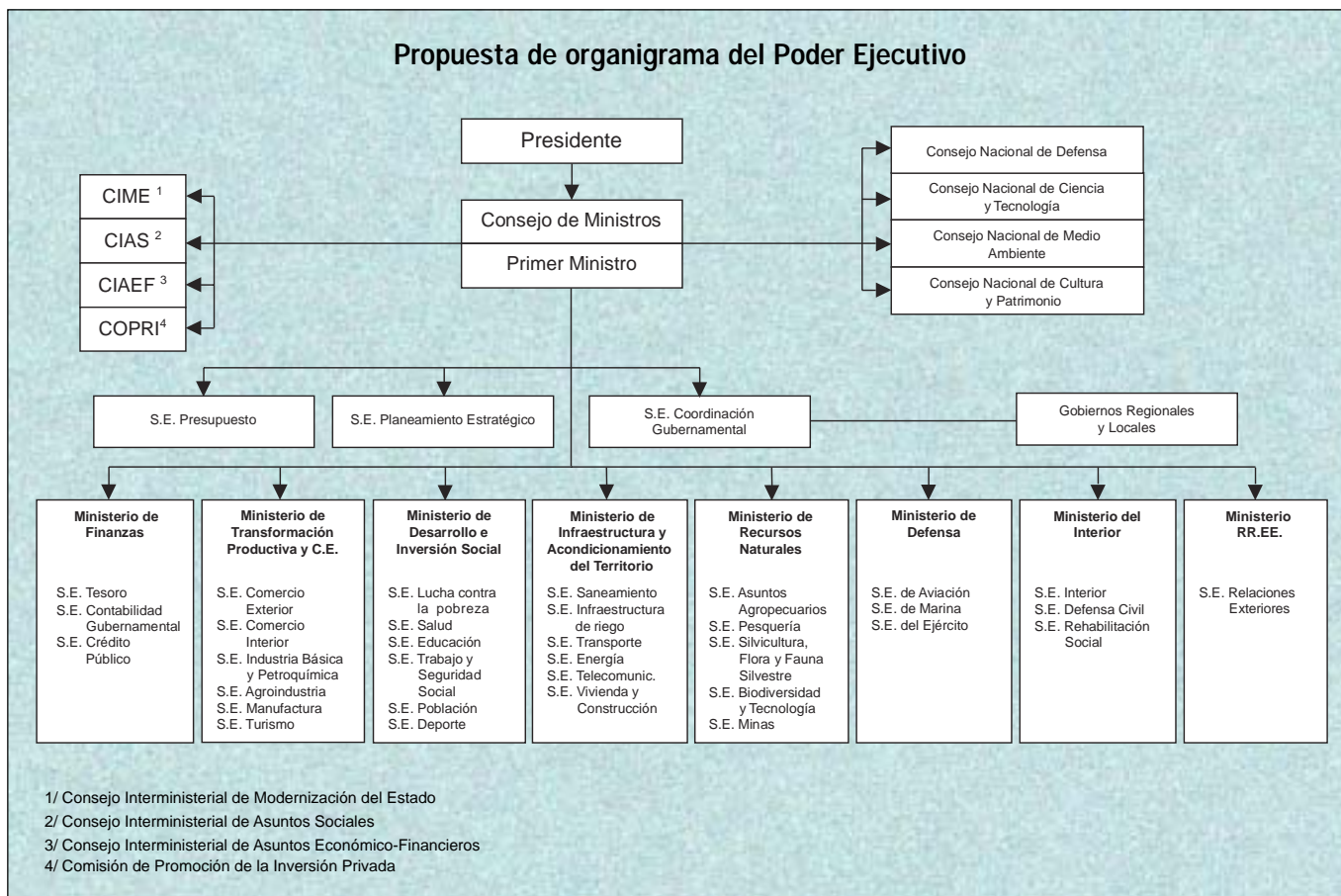
La oficina del primer ministro contaría con tres secretarías de Estado, encargadas del planeamiento estratégico, la preparación y control de la ejecución del presupuesto, y de la coordinación de la labor del Poder Ejecutivo con el Congreso, los gobiernos locales y el Poder Judicial. Asimismo, el primer ministro sería responsable por el funcionamiento de los consejos interministeriales encargados de la modernización del Estado, los asuntos sociales y los asuntos económico-financieros, además de la Comisión de Promoción de la Inversión Privada que tendría a su cargo las concesiones y privatizaciones. El Consejo Nacional de Defensa estaría compuesto por los

ministros de Defensa, Relaciones Exteriores, Interior, el primer ministro y por los comandantes generales de las fuerzas armadas y la Policía Nacional, todos bajo la conducción del presidente de la República. Por último, los consejos nacionales de Ciencia y Tecnología, de Medio Ambiente y de Cultura y Patrimonio reportarían a través de la oficina del primer ministro, si bien gozarían de plena autonomía para el ejercicio de sus funciones. El gráfico 7.2 presenta la estructura propuesta para el Poder Ejecutivo.

El Poder Ejecutivo cuenta en la actualidad con un numeroso gabinete ministerial (16 ministros) y existe un enorme desequilibrio en la distribución de los recursos presupuestales entre los ministerios. Hacia fines de los noventa el Ministerio de Economía y Finanzas concentraba el 30% del presupuesto, el Ministerio de la Presidencia alrededor del 20%, y el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior alrededor del 20% entre los dos. El 30% restante se repartía entre los otros doce ministerios, si bien los ministerios de Educación, Salud y Transportes recibieron entre el 6% y el 8% cada uno. Esto hace muy difícil que el Consejo de Ministros actúe como una instancia de discusión, evaluación y formulación de propuestas para la asignación de los recursos públicos. La reducción de los ministerios de 16 a 8 introduciría un cambio radical al agrupar dependencias estatales en función de las líneas estratégicas, eliminar el Ministerio de la Presidencia, y al transformar el Ministerio de Economía y Finanzas en sólo un Ministerio de Finanzas que se encargaría de la recaudación y de los de los gastos del Estado. De esta manera sería posible constituir un gabinete ministerial operativo y mejor balanceado desde el punto de vista presupuestal.

Para dar una idea sobre cómo se modificaría la distribución del gasto público con una nueva estructura del Poder Ejecutivo, es interesante hacer el ejercicio de reubicar las asignaciones presupuestales preexistentes a mediados de los noventa en conformidad con los cambios propuestos en el gráfico 7.2. Por ejemplo, el nuevo Ministerio de Desarrollo e Inversión Social contaría con alrededor del 25% del presupuesto total. El nuevo Ministerio de Finanzas (que contaría con el presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas, menos el 10% a transferirse a la oficina del primer ministro para cubrir los costos de planeamiento estratégico, preparación del presupuesto y coordinación gubernamental) tendría el 26% del presupuesto –si bien alrededor del 17% se destinaría al servicio de la deuda externa. El Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Infraestructura y Acondicionamiento del Territorio (que incluye los presupuestos del actual Ministerio de Transporte) obtendrían alrededor de 9% cada uno. El nuevo Ministerio de Recursos Na-

GRÁFICO 7.2



Fuente: Gustavo Guerra-García, *Reforma del Estado en el Perú: pautas para reestructurar el Poder Ejecutivo*, Lima, Agenda: PERÚ, 1999.

taurales (que incluye los presupuestos de los actuales Ministerios de Agricultura, de Pesquería y la mitad del presupuesto del actual Ministerio de Energía y Minas) tendría a su cargo un 3% del gasto público. Por último, el nuevo Ministerio de Transformación Productiva y Comercio Exterior y el Ministerio de Relaciones Exteriores obtendrían cada uno alrededor del 0.5% del gasto público. Todo esto sin considerar aún una reasignación del gasto público que trasladaría recursos de los ministerios de Defensa y del Interior hacia el gasto social.

*Una nueva relación entre el presidente, el primer ministro, los ministros y los secretarios de Estado*

El nuevo esquema plantea una clara diferenciación entre los papeles del jefe de Estado (presidente de la República) y del jefe de gobierno (primer ministro). Luego de la experiencia de decenios de oportunidades perdidas, de varias crisis de gobernabilidad y de un deterioro de las instituciones, al iniciarse el siglo 21 el presidente de la República tiene la especial responsabilidad de reconstituir las instituciones, de proponer una visión de futuro y construir consensos operativos para avanzar hacia la noción de bien

común, y de devolverle la legitimidad a las instituciones del Estado. Esto implica que el jefe de Estado debe conducir el país articulando esfuerzos, sumando iniciativas y tendiendo puentes hacia los otros poderes del Estado, hacia la sociedad civil y hacia las instituciones del sector privado. Para esto es preciso que el jefe de Estado no se vea abrumado por las tareas cotidianas de gestión gubernamental y por la administración del Poder Ejecutivo.

El primer ministro ejercería la función de jefe de gobierno, encargándose de presidir el Consejo de Ministros, de supervisar y coordinar el manejo de los ministerios y de las agencias gubernamentales del Poder Ejecutivo, y de coordinar las acciones que realice este último con las de los gobiernos locales, el Congreso, el Poder Judicial y otras instancias del aparato estatal. Además, tendría la responsabilidad de traducir en planes estratégicos, políticas y programas operativos las propuestas del jefe de Estado y del partido de gobierno sobre el futuro del país, particularmente mediante la asignación de recursos públicos a través del presupuesto nacional.

Los ministros tendrían a su cargo toda la gama de aspectos políticos y administrativos en sus respectivas carteras. Esto evitaría que los ministros sean

“secretarios” del presidente o del primer ministro sin capacidad efectiva de decisión. Los ministros se concentrarán en la formulación y conducción de las políticas sectoriales, asegurando su coherencia con las otras políticas de gobierno. Para esto es necesario delegar atribuciones y funciones administrativas (incluidas aquellas referidas al gasto público y la ejecución presupuestal) de los ministros a los secretarios de Estado, quienes serán los encargados de las actividades de carácter operativo. Se trata de establecer una distribución de funciones entre los secretarios de Estado y los ministros análoga a la que se tendría entre el primer ministro y el presidente.

### *Niveles de responsabilidad en la gestión pública*

La propuesta para reformar el Poder Ejecutivo diferencia tres niveles de responsabilidad: autoridades políticas, funcionarios de la gestión pública superior y los funcionarios de carrera.

Las autoridades políticas tienen a su cargo el establecimiento de prioridades, la definición de objetivos y lineamientos de política, la comunicación efectiva con la opinión pública, la concertación y la búsqueda de consensos, la formación de una visión compartida de desarrollo, y el reclutamiento de los funcionarios de gestión pública superior y de carrera más importantes. Las autoridades políticas son el presidente de la República, el primer ministro, los ministros, los secretarios de Estado y los superiores jerárquicos de las agencias de gobierno autónomas y las empresas públicas más importantes. Asimismo, en los gobiernos locales este nivel está conformado por los alcaldes, los regidores y los superiores jerárquicos de las empresas municipales.

El nivel de gestión pública superior está constituido por profesionales que combinen conocimientos técnicos con experiencia de gestión y con criterio político, capaces de armonizar la visión política del gobierno con las complejidades técnico-administrativas de las actividades del sector público. Incluye a los asesores del presidente y los ministros, los encargados de las oficinas de planeamiento de las secretarías de Estado, los directores generales de las secretarías de Estado, los directores ejecutivos de los programas importantes y los superiores jerárquicos de los organismos públicos descentralizados.

En vista de la precariedad institucional del aparato público peruano y la ausencia de políticas sectoriales definidas, el nivel de gestión pública superior merece especial atención. Es preciso establecer grupos de trabajo permanentes en cada ministerio conformados por asesores especializados en gestión

pública para apoyar a las autoridades en la formulación de políticas, planes y programas de gobierno. Estos grupos deben fortalecer la capacidad de diseño, seguimiento y evaluación de políticas públicas tomando en cuenta la posibilidad de fomentar acuerdos políticos de mediano y largo plazo.

En forma complementaria y considerando la urgencia de algunos problemas críticos de gestión pública, es necesario crear un “grupo volante” de profesionales altamente calificados adscrito a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Modernización del Estado. Su misión sería reforzar el nivel de gestión pública superior en las entidades públicas, prestando ayuda puntual y especializada a las entidades que lo soliciten para resolver problemas graves de gestión. Estos grupos trabajarían en una entidad determinada durante períodos que variarían entre dos y cuatro meses, antes de pasar a otra institución que requiera de sus servicios.

La categoría de funcionarios de carrera comprende a los profesionales especializados y los administradores de las entidades del aparato público, que deben constituirse en un servicio civil con mecanismos de selección, evaluación, promoción y capacitación de personal modernos y flexibles, que permitan aumentar la eficiencia y la eficacia de las instituciones públicas. Entre otras cosas, esto implica modificar las disposiciones legales referentes a la carrera del servidor público, los procedimientos de contratación y los sistemas para establecer remuneraciones.

### ***Recursos humanos para la gestión pública***

Para que la reforma del Poder Ejecutivo tenga éxito es imprescindible atraer y mantener profesionales, técnicos y personal administrativo altamente calificado, competente y con experiencia. Al mismo tiempo, es necesario poner en marcha programas para reducir el exceso de personal, dando oportunidades de capacitación y reconversión laboral a quienes tengan interés en continuar trabajando en el sector público.

#### *Gerentes públicos*

El nivel de gestión pública superior del gobierno comprende aproximadamente unos 300 cargos de alta responsabilidad, los cuales incluyen a directores generales, directores ejecutivos de programas y los superiores jerárquicos de los más importantes organismos públicos descentralizados. A su vez, a nivel de los gobiernos provinciales, se estima que existen alrededor de 600 cargos adicionales de este tipo. Para

contar con un conjunto de profesionales capaces de desempeñar adecuadamente las funciones de gestión pública superior, es necesario establecer mecanismos de evaluación y selección de personal, asignar niveles de remuneración adecuados y diseñar mecanismos de capacitación y actualización profesional.

En primer lugar, se requiere de nuevos procesos para la selección, contratación y evaluación de personal. Los objetivos de estos procesos son identificar profesionales en la administración pública o fuera de ella que estén en capacidad de asumir responsabilidades de dirección en el sector público y capacitar en forma continua a los funcionarios públicos para mejorar su desempeño. La evaluación debe ser vista como un instrumento de gestión de recursos humanos, más que como un mecanismo para otorgar premios y castigos. En segundo lugar, es necesario introducir modificaciones y cambios significativos en los procedimientos de cálculo de las remuneraciones públicas, adoptar previsiones presupuestarias suficientes para remunerar adecuadamente a los profesionales en el nivel gerencial del sector público y establecer incentivos que vinculen la remuneración al desempeño de los funcionarios. En tercer lugar, es necesario establecer programas de entrenamiento para que los profesionales en las diversas entidades públicas tengan la posibilidad de capacitarse y actualizar sus conocimientos en forma periódica. Estos programas de capacitación pueden organizarse a través de consorcios de entidades educativas nacionales y extranjeras, deberían contar con entre 850 y 1,000 profesionales calificados en un período de cinco años.

#### *Asesores de la gestión pública superior*

Los asesores de la gestión pública superior juegan un papel clave en el proceso de reforma del Poder Ejecutivo. Además de una excelente formación profesional, deben tener un profundo conocimiento de la realidad peruana en su campo de acción y una apreciación adecuada de los procesos de cambio en el entorno internacional. Si bien no es necesario que sean especialistas en las diversas ramas de la gestión pública moderna, deben tener conocimiento y estar familiarizados con una amplia gama de enfoques y metodologías, que abarcan desde el análisis histórico hasta la simulación matemática, pasando por el comportamiento de las organizaciones.

La carencia de asesores de la gestión pública superior con formación adecuada hace necesario desarrollar un agresivo programa de capacitación y entrenamiento. Partiendo de la base de conocimientos que le confiere su profesión, estos asesores recibirían una formación general sobre estrategias y gestión del de-

sarrollo, lo que les permitirá ubicar sus actividades en un marco más amplio. Luego de una evaluación, los egresados de estos programas de capacitación y entrenamiento pasarían a formar parte de un registro de asesores que serían contratados a través de la Comisión Interministerial de Modernización del Estado para prestar servicios en las diversas dependencias de la administración pública que lo soliciten.

#### *Especialistas en temas específicos de la administración pública*

Otro aspecto importante de la gestión de recursos humanos en la modernización del Poder Ejecutivo se refiere a la formación de especialistas en los diversos temas que abarca la administración pública. Entre otras medidas, esto exige identificar el número y tipo de especialistas que cada sector requiere para su adecuado funcionamiento, tanto en la actualidad como en el futuro. Se estima que en un plazo de cinco años sería necesario incorporar entre 3,500 y 4,000 especialistas para fortalecer el conjunto de instituciones del Poder Ejecutivo, de los cuales entre 2,200 y 2,500 deberían incorporarse al gobierno central y entre 1,300 y 1,600 participarían en la gestión de los gobiernos provinciales.

La urgencia de renovar los cuadros profesionales y técnicos de la administración pública contrasta con las limitaciones financieras, administrativas y operativas del aparato estatal. Esto hace necesario diseñar un programa de emergencia para convocar y retener funcionarios públicos, que debe incluir incentivos para repatriar a profesionales que se encuentran laborando en el exterior, recursos para retener y promover a los funcionarios públicos más destacados, becas de posgrado para profesionales jóvenes que se otorgarían con el compromiso de trabajar en el sector público, y programas especiales de capacitación de profesionales jóvenes en equipos de trabajo en las entidades públicas. Una parte significativa de los recursos del fondo de apoyo a la gestión pública sería destinada a este fin.

#### *Reducción de personal y reconversión laboral*

Durante la primera mitad del decenio de los noventa el gobierno llevó a cabo un desordenado proceso de racionalización del personal en el gobierno central, los gobiernos regionales y las empresas públicas. Uno de sus principales instrumentos fue el establecimiento de incentivos para quienes renunciaban a la administración pública. Al igual que en casos anteriores, el uso de estos incentivos hizo que los mejores profesionales, capaces de encontrar otras

oportunidades laborales, dejaron la administración pública. Más aún, entre 1991 y 1993 estos incentivos involucraron un alto costo con magros resultados. Un informe del Banco Mundial estima que el costo de los programas de reducción de funcionarios públicos –incluidos el costo directo de los incentivos y el valor presente de las obligaciones que contrajo el Estado por concepto de pensiones– superó los 500 millones de dólares, pero que el número de empleados públicos se redujo sólo en un 14%, ya que un elevado porcentaje de quienes dejaron de trabajar en el gobierno central fue reincorporado posteriormente en los gobiernos regionales.

En la actualidad el Estado cuenta con un número excesivo de funcionarios con calificaciones por debajo de los niveles requeridos, y carece de profesionales altamente calificados. Sin embargo, esto no implica que sea necesario despedir funcionarios públicos en forma abrupta y masiva. Por el contrario, es preciso diseñar y poner en práctica un proceso gradual y progresivo de adecuación de los funcionarios a la nueva estructura y las nuevas funciones del Poder Ejecutivo. Para este fin se hará uso del proceso natural de reducción (jubilación, renuncia, muerte), así como de la reasignación del personal a otras dependencias al interior del país, a programas de capacitación y a una entidad que cumpla la función de reserva de funcionarios públicos que serán reubicados en el futuro.

### ***Asignación de recursos y gestión del gasto público***

La gestión del gasto público es un aspecto fundamental del proceso de modernización del Poder Ejecutivo. Para esto es necesario contar con indicadores y con sistemas de información que permitan conocer la situación financiera de las dependencias del Estado, hacer un seguimiento de la ejecución del gasto público, evaluar el desempeño de los diversos programas que reciben recursos del Tesoro y facilitar el proceso de rendición de cuentas. Sin embargo, para que los indicadores sean de utilidad es necesario definir previamente las prioridades y los objetivos de política en las diferentes agencias que utilizan recursos del Estado. Considerando el esfuerzo que involucra la creación de un sistema de indicadores, se debe empezar por establecer indicadores de gestión sobre metas, recursos y actividades, para luego desarrollar indicadores de resultados y de impacto.

Los sistemas de información para la gestión son de especial interés para los encargados de la gestión pública superior, quienes deben definir las categorías de análisis, las necesidades de información y los procedimientos para la recolección de datos. Esto

permitirá a todos los funcionarios de la gestión pública superior contar con los elementos necesarios para tomar decisiones, coordinar con otras entidades gubernamentales, y ubicarse en el contexto más amplio de las políticas y la estrategia de desarrollo del gobierno. Además, estos sistemas de información son necesarios para articular las iniciativas y esfuerzo del sector público con el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil.

### ***Gestión presupuestal, evaluación y control del gasto***

La asignación de recursos públicos enfrenta en la actualidad serios problemas de gestión. No existe una entidad encargada de definir prioridades de gasto público, el poder de decisión presupuestal está excesivamente concentrado en el Viceministerio de Hacienda, se aprecia una significativa centralización fiscal en Lima y en las entidades del gobierno central (el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de la Presidencia concentran un 50% del presupuesto), los procedimientos para definir calendarios de desembolsos son rígidos y complicados, y el seguimiento y el control del gasto público son limitados y deficientes.

Una de las principales debilidades del sistema de presupuesto actual es la separación de los costos y los resultados de los programas. Las reformas en la gestión presupuestal deben llevar a una vinculación más estrecha entre la asignación de recursos, el desempeño de los programas y dependencias que hacen uso de ellos, y los resultados que se obtienen. Se trata de establecer un sistema presupuestario que armonice y logre un equilibrio entre los objetivos de estabilización y de disciplina fiscal, por un lado (capítulo 3), y que incentive a los funcionarios del Estado a utilizar los recursos escasos de la forma más eficiente posible.

La reforma del manejo del presupuesto nacional debe considerar al menos cinco aspectos. En primer lugar, se debe establecer un sistema de estimaciones de presupuestos a futuro para proyectar el gasto durante tres o cuatro años, lo que permitirá anticipar medidas para consolidar la disciplina fiscal y adoptar una perspectiva de mediano plazo en el manejo de los recursos públicos. En segundo lugar, la Secretaría de Estado de Presupuesto en la oficina del primer ministro debe encargarse de la formulación del presupuesto, mientras la Secretaría de Estado de Planeamiento Estratégico, en coordinación con la Contraloría General y la Comisión de Presupuesto del Congreso, tendría a su cargo la revisión y evaluación de su ejecución. Se trata de establecer un sistema de evaluación de gestión, resultados e impacto que proporcione información para la toma de decisiones en el Consejo de Ministros, en vez de fiscalizar sólo la ejecu-

ción presupuestal con procedimientos rígidos centrados únicamente en la correspondencia entre lo presupuestado y lo ejecutado.

En tercer lugar, cada ministerio debe contar con un sistema presupuestal que, si bien debe responder a los criterios generales establecidos por la Secretaría de Estado de Presupuesto, debe adaptarse a las condiciones y tipos de actividad que realizan los distintos ministerios. Esto permitirá programar el gasto de manera técnica, gestionar los recursos en forma flexible y aumentar la eficiencia del gasto. Los sistemas de revisión y evaluación presupuestal mencionados anteriormente permitirán ejercer un control adecuado sobre los gastos en cada ministerio, para lo cual es necesario asegurarse que todas y cada una de las dependencias presenten información veraz y oportuna. En cuarto lugar, el Congreso y las organizaciones de la sociedad civil deben jugar un papel más activo en la preparación, revisión y evaluación del presupuesto. Esto hace necesario modificar la forma en que se presenta la información para hacerla más asequible, y los plazos de entrega de la información presupuestal para recibir comentarios y sugerencias. Se trata de hacer más transparente la formulación y ejecución del presupuesto, y de transformarlo en una verdadera herramienta de gestión pública. Por último, es necesario establecer condiciones más flexibles de contratación de personal, señalando escalas y rangos para los niveles de remuneración, y delegar la responsabilidad de gestión de personal en los gerentes públicos.

En forma complementaria, para crear las condiciones para una adecuada y eficiente gestión de los recursos del Estado es necesario que las entidades públicas cuenten con grados de autonomía proporcionales al desarrollo de sus mecanismos de rendición de cuentas y a la transparencia de sus procesos de toma de decisiones. En un contexto en continua evolución, las instituciones estatales deben contar con suficiente libertad de acción para adecuar sus metas, planes y programas a las nuevas situaciones que se presentan en un entorno cambiante. A su vez, esta flexibilidad debe fundamentarse en un acuerdo o consenso operativo acerca de su misión, sus principales objetivos y de sus metas específicas, y en una filosofía institucional y cultura organizacional que sea consistente con su misión.

### ***Sistemas de regulación en el Poder Ejecutivo***

El fortalecimiento de las entidades reguladoras del Poder Ejecutivo es muy importante para el funcionamiento eficiente de los mercados. Las instituciones reguladoras abarcan la regulación de los mo-

noplios naturales privatizados, la regulación del uso de los recursos naturales, la regulación de las instituciones financieras, la regulación de la competencia y la defensa del consumidor, y la regulación de la propiedad intelectual.

Considerando que existe un número considerable de entidades reguladoras, algunas de reciente creación, para fortalecer la capacidad de regulación del Estado es necesario consolidarlas y darles mayor autonomía, capacidad de acción y peso político, pero manteniendo al interior de cada organismo regulador la especialización que demandan sus actividades en los diversos campos específicos que abarcan. Esta consolidación permitiría, además, obtener beneficios debido a economías de escala y a la mayor consistencia en el tratamiento de problemas de regulación que tienen características similares. Además, es importante incorporar a representantes de los usuarios de los servicios públicos en los Consejos Directivos de los organismos reguladores, así como crear instancias de consulta al interior de cada uno de ellos para asegurar la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Para darles mayor autonomía a las entidades reguladoras es necesario que sus autoridades sean designadas por el Poder Ejecutivo y ratificadas por el Congreso, de tal manera que puedan estar razonablemente aisladas de las presiones políticas cotidianas. Además, deben contar con una capacidad propia para generar y asignar recursos. Por otra parte, si bien los organismos reguladores deben tener una vinculación con las Secretarías de Estado que establecen las normas para sus operaciones, la evaluación del desempeño de las entidades reguladoras debe realizarse por el respectivo ministro en coordinación con la comisión del Congreso que corresponda a su sector.

### ***Regulación de monopolios naturales***

Pese a la importancia de la regulación para el buen funcionamiento de los mercados y a la necesidad de considerarla explícitamente en las estrategias de privatización de los servicios públicos, el Perú no tiene una amplia experiencia en materia de regulación de los monopolios naturales. Por lo tanto, es necesario formar e incorporar especialistas en estos temas, al mismo tiempo que se consolidan y fortalecen estas instituciones. Para este fin es conveniente agrupar a una serie de instancias de regulación y crear dos grandes organismos reguladores de los monopolios naturales, los cuales dependerían normativa y administrativamente del Ministerio de Infraestructura y Acondicionamiento del Territorio. El primero de estos organismos reguladores agruparía a las en-



tidades que regulan la telefonía fija y móvil, la distribución eléctrica, la provisión de gas, y la red de agua potable y alcantarillado, mientras que el segundo regularía las concesiones de carreteras interurbanas, ferrocarriles, puertos, aeropuertos y de grandes obras de irrigación.

### *Regulación del uso de los recursos naturales*

Actualmente el marco legal para la defensa del medio ambiente y de los recursos naturales es inadecuado, ineficaz y disperso. En la mayoría de los casos las normas vigentes y la capacidad técnica y administrativa de las entidades reguladoras no guardan relación con lo que se pretende regular, por lo que resultan irrelevantes o imposibles de aplicar. Pese a los esfuerzos realizados por el Consejo Nacional del Medio Ambiente, encargado de formular las políticas ambientales, la mayor parte de las entidades públicas relacionadas al medio ambiente están dispersas en los diferentes ministerios y no existen mecanismos de coordinación de políticas y programas (capítulo 5). En líneas generales, la legislación y las normas vigentes han supeditado el objetivo de lograr un uso sustentable de los recursos a los objetivos de promover la inversión y el crecimiento económico.

Para regular adecuadamente las actividades en este campo es necesario explorar la conveniencia de crear tres organismos reguladores, que estarían vinculados a los ecosistemas naturales, los ecosistemas cultivados y los ecosistemas construidos. Debido al carácter multisectorial de los problemas ambientales, estos tres organismos dependerían normativamente del Consejo Nacional del Medio Ambiente y administrativamente del Ministerio de Recursos Naturales.

### *Regulación de las instituciones financieras*

La regulación de las instituciones financieras es fundamental para garantizar la estabilidad y solidez del sistema financiero, para promover el ahorro interno, y para que este sector cumpla eficientemente su función de intermediación entre el ahorro interno y externo y la inversión (capítulo 3). Siguiendo el principio de agrupar a las instituciones de regulación de acuerdo a sus funciones generales, es preciso examinar la posibilidad de integrar en una sola Superintendencia de Instituciones Financieras las actividades que realizan en la actualidad la Superintendencia de Banca y Seguros, la Comisión Supervisora de Empresas y Valores y la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.

Esta nueva superintendencia tendría un grado de autonomía y un peso político acorde con la importancia de sus funciones. Permitiría, además, regular el sistema financiero con una visión de conjunto sobre las operaciones de los bancos comerciales, bancos de inversión, bolsa de valores, administradoras de fondos de pensiones, empresas de seguros y otras entidades de carácter financiero, asegurando que exista una coherencia entre sus actividades, que las empresas financieras operen con transparencia y que los usuarios del sistema financiero estén debidamente protegidos.

### *Regulación de la competencia y protección de la propiedad intelectual*

La promoción y regulación de la competencia es de fundamental importancia para el funcionamiento eficiente de los mercados. Una Superintendencia de Promoción de la Competencia debe encargarse de evitar la competencia desleal, el abuso de posiciones monopólicas, la creación de barreras artificiales para el acceso a los mercados, la concertación en la fijación de precios y otras prácticas ilícitas que distorsionan la operación de los mercados. Asimismo, esta institución debe encargarse de facilitar la salida del mercado y la reestructuración empresarial, y de proteger y defender a los consumidores.

El registro y administración de la propiedad intelectual y de establecer normas técnicas debe estar a cargo de una institución especializada, que debería además promover el control de calidad y establecer un sistema de información tecnológica para prestar servicios al sector productivo. Esto implica que las funciones del actual INDECOPI deberían dividirse en dos: la Superintendencia de Promoción de la Competencia y el Instituto de Propiedad Intelectual y Control de Calidad, que estarían adscritos al Ministerio de Transformación Productiva y Comercio Exterior.

## **Reforma del Poder Judicial**

La Constitución de 1993 contiene una serie de normas que, de ponerse en práctica de manera adecuada, permitirían mejorar significativamente el funcionamiento del Poder Judicial. Entre ellas es posible identificar:

- El encargo al Consejo Nacional de la Magistratura de todo lo referente a la selección, nombramiento, promoción y destitución de magistrados, con lo que se eliminan la tradicional participación de los órganos políticos en este campo.

- La creación de la Academia de la Magistratura, como órgano especializado encargado de la capacitación de los candidatos al ingreso y ascenso en la carrera judicial, así como de los jueces y fiscales.
- El reconocimiento de las formas de administración de justicia y aplicación del derecho consuetudinario a cargo de las comunidades campesinas y nativas.
- La elección popular de los jueces de paz.
- La continuidad del Tribunal Constitucional y del Ministerio Público como órganos autónomos.

De esta manera, se puede apreciar que bastaría cumplir con lo estipulado en la Constitución de 1993 para avanzar en la reforma del Poder Judicial. Sin embargo, como se indicó anteriormente, al iniciarse el siglo 21 estamos aún muy lejos de cumplir con estas disposiciones constitucionales. El Poder Judicial, el Ministerio Público y la Academia de la Magistratura continúan sometidos a reorganización; dos tercios de los jueces y fiscales del país tienen la calidad de provisionales o suplentes, y diversas normas y medidas políticas han paralizado el proceso de nombramiento de magistrados titulares que inició el Consejo Nacional de la Magistratura y mediatizado los cursos de formación de aspirantes a la Academia de la Magistratura. Además, al recorte de las atribuciones al Consejo de la Magistratura en materia de nombramientos judiciales, se sumó otra restricción en sus potestades para la destitución de magistrados supremos, lo que motivó la renuncia de los integrantes de dicho consejo y su reemplazo por suplentes, que han actuado de manera sumisa en sus relaciones con el gobierno.

Por otra parte, desde hace varios años, el Tribunal Constitucional carece de posibilidad de conocer o resolver acciones de inconstitucionalidad contra leyes o conflictos de competencia entre órganos estatales, pues el Congreso destituyó (en clara actitud de represalia) a tres de sus siete magistrados, habiendo quedado virtualmente sin poder funcionar para resolver asuntos de mayor gravitación jurídica y política. Asimismo, nada se ha hecho para dictar la ley que regularía ni para poner en marcha el sistema de elección popular de los jueces de paz.

Pero quizás más grave ha sido la manera en que se manipula a las diversas instituciones del sistema judicial para ponerlas al servicio de los intereses de quienes controlan el aparato gubernamental. En vez de ser la última instancia de defensa para los derechos de todos los ciudadanos, el sistema judicial se ha transformado en un instrumento para el ejercicio arbitrario del poder. Esto ha llevado a una perversión

de todo el sistema judicial, que se utiliza para imponer decisiones arbitrarias, acosar enemigos políticos, otorgar privilegios a los aliados del gobierno y defender intereses particulares. Unida a la corrupción, esta perversión del sistema jurídico ha acentuado la desconfianza y el temor de la ciudadanía frente al Estado, y es uno de los legados más nefastos que deja el gobierno actual a las generaciones futuras.

En consecuencia, al iniciarse el siglo 21 la reforma del Poder Judicial tiene como requisito previo recobrar la confianza y la credibilidad pública, lo que hace necesario un cambio radical en la manera que se tratan los asuntos en el sistema judicial. Entre otras cosas, esto implica recobrar la normalidad y estabilidad institucional cesando a las Comisiones Ejecutivas del Poder Judicial y del Ministerio Público, terminando con la reorganización impuesta en el sistema judicial, y también recomponiendo totalmente el Tribunal Constitucional, el Consejo Nacional de la Magistratura y la Academia de la Magistratura

Por todas estas razones, y a partir de la experiencia reciente, para ser confiable, creíble y legítima, la reforma del Poder Judicial debe fundamentarse en el respeto absoluto al Estado de Derecho, la supremacía de la Constitución, el respeto irrestricto a los derechos humanos y el restablecimiento y fortalecimiento de la institucionalidad democrática. Sin embargo, pese al enorme daño que se ha infligido al sistema jurídico durante los noventa, es preciso evitar la tentación de volver a fojas cero, y es necesario aprovechar los magros pero importantes avances del decenio de los noventa, principalmente en los aspectos administrativos. A partir de estas consideraciones es posible identificar algunos aspectos centrales de una agenda para reformar el Poder Judicial.

### ***Autonomía y autogobierno***

La autonomía del sistema judicial es el aspecto más importante de la reforma. Debe revertirse la situación actual de interferencia continua en la gestión de la administración de justicia. Los magistrados deben gozar de total independencia para el ejercicio de sus funciones. Su selección y nombramiento deben responder a criterios de evaluación basados en los méritos y conocimientos del postulante, antes que a decisiones sustentadas en factores de afinidad política o de relaciones personales. Además, las instituciones del sistema judicial deben recobrar el ejercicio de su potestad de autogobierno, y deben ser los propios magistrados quienes elijan a las autoridades que conduzcan y administren su institución. Esto requiere de un nuevo liderazgo en los

cuerpos judiciales y un proceso de renovación institucional impulsado por magistrados que gozan de reconocido prestigio intelectual y moral, así como de independencia política.

### ***Prestación del servicio judicial***

El resultado de la reforma del sistema judicial debe ser una mejora cualitativa en la prestación del servicio de justicia y la atención del ciudadano. En términos operativos, esto requiere de:

- La modernización de los sistemas administrativos, la racionalización de las estructuras organizativas y de gestión, la simplificación de trámites y procedimientos operativos, la informatización, el empleo de personal tecnificado y la incorporación de criterios de gestión económica más eficientes.
- Un mejor nivel y una política adecuada de remuneraciones, así como condiciones de trabajo acordes con la importancia que tiene la función de los magistrados y el personal de apoyo judicial, tanto para el Estado y como para la sociedad.
- Una nueva estructura orgánica del Poder Judicial o Rama Jurisdiccional, garantizando la unidad y exclusividad de la función jurisdiccional. Su máxima instancia jerárquica debe ser la Corte Suprema e incluir al Fuero Común, la actual Justicia Militar y otros órganos del Estado que realizan función jurisdiccional especializada.
- Una verdadera especialización de los magistrados, lo que permitirá mejorar la calidad y previsibilidad de las resoluciones judiciales, y la designación y permanencia en el cargo de quienes cuenten con conocimientos especializados o hayan recibido una capacitación especial para administrar justicia en determinado ámbito temático.
- Ubicar a la Justicia Militar en el lugar que le corresponde como instancia judicial especializada, ejercida en sus niveles superiores por abogados seleccionados por el mismo sistema aplicado al conjunto de los magistrados. Su competencia debe estar circunscrita a la función disciplinaria castrense y al conocimiento de los delitos de tipo militar, cometidos exclusivamente por personal militar o policial, estrictamente con motivo de actos de servicio. En consecuencia, en tiempos de paz carecería de toda competencia para juzgar civiles (incluye a militares retirados) y delitos comunes.
- Establecer un Sistema de Coordinación Judicial como espacio de concertación y planificación de políticas para el desarrollo del sector. Este me-

canismo de coordinación estaría integrado por las diversas instancias y entidades vinculadas al quehacer judicial, incluidos el Tribunal Constitucional, el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Jurado Nacional de Elecciones y la Academia de la Magistratura. Además, deben participar en este sistema representantes de los Colegios de Abogados y de las Facultades de Derecho.

### ***Códigos procesales***

Es necesario actualizar y perfeccionar los códigos procesales en sus aspectos técnicos y jurídicos, sobre todo en el ámbito penal. Se debe implementar un sistema procesal de tipo acusatorio, que garantice los derechos fundamentales y sustentado en la oralidad, donde la privación de la libertad sea una medida extrema y excepcional. La investigación criminal policial debe estar dirigida y controlada por el fiscal, respetando los derechos de la persona. Asimismo, es preciso revisar y suprimir la legislación penal de emergencia dictada en los últimos años, por las múltiples violaciones a los derechos constitucionales que conlleva.

### ***Jueces de paz, justicia comunal, arbitraje y conciliación***

La administración de justicia no se agota en el sistema judicial formal y debe ser complementada con diversos mecanismos, como los juzgados de paz, la justicia comunal, la participación ciudadana en la elección de ciertos cargos judiciales, y el uso del arbitraje y la conciliación para las partes en conflicto. Estos mecanismos se denominan “sistemas alternativos de resolución de conflictos” (recuadro 7.3).

La *justicia de paz*, que está a cargo de personas que no son abogados, tiene una buena aceptación en diversas zonas del país, especialmente en áreas rurales. Su eficacia reside en ser ejercida por una persona respetada por la comunidad local como “un buen vecino”, que actúa a través de la mediación y la conciliación antes que mediante la imposición de sentencias. La justicia de paz no resuelve en base a normas legales o códigos sino según el sentido común, los valores y prácticas socialmente aceptadas. De allí que colocar la justicia de paz en manos de abogados o formalizar excesivamente su actuación y procedimientos haría perder sus principales virtudes y la clave de su eficacia.

La Constitución de 1993 (artículos 152 y 139) prevé la *participación ciudadana* en materia judi-

RECUADRO 7.3

### Sistemas alternativos de solución de conflictos

Los sistemas alternativos de solución de conflictos (SASC) cubren el vacío que deja el Poder Judicial al no responder oportuna y adecuadamente a las demandas de resolución de controversias. Las partes que recurren a las SACS son de dos tipos: las personas de escasos recursos que no pueden acceder al Poder Judicial por los costos directos e indirectos del litigio; y las que requieren de intervención altamente especializada o de rápida resolución, porque para ellas la demora de un proceso judicial puede ser tan perjudicial como el conflicto mismo.

La Constitución de 1993 contempla diversas normas que reconocen formas comunales de administración de justicia, distintas al Poder Judicial y a la “justicia formal”, así como mecanismos que posibilitan e incentivan la participación ciudadana en este campo. Son componentes de este sistema alternativo las autoridades de las comunidades campesinas y nativas, las rondas campesinas y los juzgados de paz. Se explica la existencia de estos mecanismos de resolución de conflictos por la escasa presencia efectiva del Estado (entendido como aparato estatal) y del “derecho oficial”, así como al arraigo de prácticas ancestrales de administración de justicia, más acordes con la idiosincrasia y costumbres de las comunidades. Actualmente se estima que existen 4,000 jueces de paz

en todo el país, en comparación con poco más de 1,500 jueces en las otras instancias del Poder Judicial.

El arbitraje y la conciliación son dos importantes medios alternativos de resolución de controversias sin necesidad de acudir al Poder Judicial. El arbitraje es un servicio especializado pero de acceso restringido debido a su costo, ya que las partes deben contratar los servicios de un árbitro altamente calificado y con experiencia. Sin embargo, tiene gran importancia en la resolución de conflictos asociados a contratos o transacciones comerciales. El Centro de Conciliación y Arbitraje de la Cámara de Comercio de Lima atendió 74 procesos en 1998, pero las cuantías ascendían a US\$52 millones.

La conciliación se sustenta en la solución de la controversia mediante la intervención de un tercero que propicia la adopción de un acuerdo que surja del consenso entre las partes. En los últimos años se ha avanzado mucho en la legislación e impulso de la conciliación, con la conformación de centros privados dedicados a este tema. Por ejemplo, las Defensorías del Niño y el Adolescente (Demuna), dedicadas a problemas de tipo familiar, atendieron 16,891 casos solamente de enero a abril de 1999.

Fuente: Francisco José Eguiguren Praelli, *¿Qué hacer con el sistema judicial?*, Lima, Agenda: PERÚ, 1999; Instituto Apoyo, *Reforma del Poder Judicial*, Serie Task Forces: Agenda para la primera década, Lima, Instituto Apoyo, 2000.

cial, mediante la elección y eventual revocación popular de ciertos cargos judiciales. Los jueces de paz deben ser elegidos por votación popular de los vecinos de la localidad, y de las comunidades campesinas y nativas. A su vez, la posibilidad de revocar a un juez de paz constituye un efectivo mecanismo de control y fiscalización de la ciudadanía sobre su conducta funcional y moral.

Por otra parte, en el artículo 149 la Constitución del 1993 abre espacios para el *ejercicio de formas tradicionales de administrar justicia*, en particular para las comunidades campesinas y nativas. Éstas “pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial y de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona”. Otras normas legales deben establecer las formas de coordinación entre estas jurisdicciones especiales con los juzgados de paz y otras instancias del Poder Judicial.

Uno de los principales objetivos de la reforma judicial debe ser promover el uso de sistemas alternativos de solución de controversias, como el arbitraje y la conciliación. Estos mecanismos son más accesibles, rápidos, económicos y eficaces para la solución de disputas o litigios. También permiten

descongestionar la abrumadora carga procesal del Poder Judicial y contribuir a que los ciudadanos cuenten con un mayor acceso a la justicia.

### **Selección, nombramiento y promoción de magistrados**

Para garantizar la presencia de jueces y fiscales idóneos y adecuadamente calificados es preciso restablecer el ejercicio de las atribuciones del Consejo de la Magistratura y de la Academia en la formación de aspirantes a la carrera judicial y los concursos para el ascenso dentro de ella. Asimismo, el Consejo debe realizar los procesos de ratificación periódica de magistrados, que la Constitución manda efectuar cada siete años, y ejercer plenamente su competencia en materia de destitución de magistrados.

La provisionalidad en el Poder Judicial y el Ministerio Público debe ser erradicada. No es posible hacerlo, sin embargo, de un día para otro. No convienen los nombramientos masivos de magistrados titulares. El programa de emergencia de la Academia para la formación de aspirantes tiene que actuar como un primer filtro para la selección de candidatos, al mismo tiempo que se mejora la calidad pro-

fesional de los postulantes que se presentarán a concurso ante el Consejo de la Magistratura.

### ***Hacia una reforma judicial auténtica***

La reforma judicial tiene que ser consistente y sostenerse en el tiempo. Precisa un proceso de renovación institucional y generacional, que propicie el ingreso a la carrera de profesionales jóvenes, bien capacitados y dotados de vocación. Para esto es necesario acabar con la manipulación política y el clima de inseguridad en el sistema judicial, que desalientan a quienes podrían ejercer cargos judiciales con integridad, solvencia moral, conocimientos y experiencia, y con el compromiso de avanzar hacia un sistema judicial independiente y autónomo.

La lección final del fallido proceso de reforma llevado a cabo por el gobierno durante el decenio de los noventa es que no puede resultar auténtica una reforma judicial que se desarrolle bajo la tutela del poder político de turno, sin el sustento de un amplio consenso nacional. Tampoco lo será una reforma que pretenda conducir un Poder Judicial incapaz de hacer respetar su autonomía e independencia, carente por tanto de prestigio y dignidad. Por lo tanto, *no puede esperarse que un proceso de reforma judicial creíble, eficaz y legítimo sea posible bajo la conducción de un régimen autoritario*, sobre todo cuando su actuación se orienta a controlar y coaccionar la autonomía e independencia orgánica y funcional del sistema judicial.

### **Reforma del Poder Legislativo**

El Congreso es uno de los pilares del sistema democrático. Debe representar la amplia gama de intereses de la ciudadanía y al mismo tiempo actuar con eficiencia en la producción de leyes y la fiscalización de los otros poderes del Estado. Sin embargo, el Parlamento es una de las instituciones más desprestigiadas en la actualidad, y la opinión pública considera que los congresistas son corruptos, reciben sueldos excesivos, trabajan muy poco y tienen un desempeño deficiente. Esta grave situación exige una transformación del Poder Legislativo que debe girar en torno a la representatividad de los parlamentarios y la eficiencia del funcionamiento del Congreso.

### ***Restaurar la bicameralidad***

En primer lugar, es necesario pasar de un Congreso unicameral a uno bicameral con un Senado y una Cámara de Diputados, restaurando así el sistema vigente hasta la Constitución de 1993. El defi-

ciente desempeño y escasa representatividad del Congreso hacia fines de los años noventa deja en claro la necesidad de volver a un Congreso con dos cámaras. Esto permitiría contar con un Parlamento mucho más representativo y mejorar la eficiencia de la gestión parlamentaria, lo que implica distinguir claramente entre las funciones comunes a las dos cámaras y las específicas.

Las dos cámaras deben participar activamente en las discusiones de las leyes. Cada una tiene un carácter particular, por lo que la deliberación puede ser mucho más rica y compleja que en un sistema unicameral. La existencia de dos cámaras permitiría, además, evitar el apresuramiento y la falta de reflexión en torno a disposiciones legales que norman la vida económica, social y política del país. El Congreso sería presidido, alternativamente, por el presidente de cada una de las cámaras, empezando por la de los senadores, que inicia y termina el período presidencial de cinco años. Los congresistas, tanto senadores como diputados, podrán ser reelegidos inmediatamente por una sola vez, pero podrían postular nuevamente luego de pasado un período electoral de cinco años.

#### *Cámara de senadores*

La Cámara Alta tendría dos senadores por departamento, considerando al Callao, Lima Metropolitana y Lima Provincia de manera independiente. Esto implica una representación territorial, con independencia del tamaño de las circunscripciones. En total la conformarían 52 senadores, quienes permanecerían en su cargo por un período de cinco años. Eventualmente, de acuerdo a los avances en el proceso de regionalización, la representación en el Senado podría organizarse en función de regiones en vez de departamentos. La renovación del Senado tendría lugar por mitades, transcurridos dos años y medio del ejercicio del período presidencial. La postulación sería a través de listas propuestas por los partidos políticos, los candidatos deberían tener más de 35 años de edad y ser peruanos de nacimiento, y el cómputo electoral en cada departamento se hará utilizando la cifra repartidora. Esta cámara tendría funciones de revisión de la legislación aprobada en la Cámara Baja, y en general debe ofrecer una visión de conjunto acerca de los intereses del país y de las diversas regiones en su labor legislativa.

#### *Cámara de diputados*

Esta cámara permitiría contar con una representación política adecuada al tamaño de la población del país, y al de las diversas circunscripciones territoriales. Se trata de elegir un diputado por cada 50,000 electores, lo que implica un total de 260 di-

putados. La postulación se haría a través de un partido político o movimiento regional, los candidatos deberían tener más de 25 años de edad y los diputados serán elegidos mediante un sistema mixto que combine la mayoría relativa y la representación proporcional, lo que permitiría tomar en cuenta las preferencias personales de los electores y las de los partidos que designan las listas. Al igual que el senado, la renovación es parcial, por mitades, en la misma fecha de la elección de la Cámara Alta.

Parte del total de 260 diputados, correspondiente aproximadamente al 70%, sería elegido a razón de uno por provincia por mayoría relativa de votos en las provincias que tengan más de 10,000 electores (en caso contrario se unirían varias provincias), lo que satisface el criterio de elección personal. El resto de diputados se elegiría empleando el sistema de representación proporcional sumando los votos que recibe una lista en todo el país y empleando la cifra repartidora para definir el número de diputados con que contará un partido o movimiento regional. Luego se distribuirían los escaños de acuerdo al tamaño de la población electoral de cada departamento, correspondiéndole por lo menos uno al más pequeño. Los candidatos para esta segunda parte del total de diputados serían designados en listas presentadas por los partidos políticos y movimientos regionales, de tal manera que saldrían elegidos los primeros en las listas que obtienen diputados en cada departamento. Esto fomentaría la consolidación de los partidos y movimientos políticos.

### ***Fortalecimiento del fuero parlamentario***

Para el buen funcionamiento de la democracia es necesario que el Congreso cumpla con su papel legislador y con su función fiscalizadora de los otros poderes del Estado. Aunque el gobierno tenga mayoría en el Congreso, es fundamental que se respete la autonomía del fuero parlamentario. En particular, es necesario precisar las circunstancias extraordinarias en que el Congreso podría ceder sus facultades de legislar al Ejecutivo. Para evitar un posible reemplazo del Poder Legislativo por el Ejecutivo en la función de dictar las leyes que norman la vida nacional, se debe limitar los tipos de legislación que pueden abarcar los decretos de urgencia. Al mismo tiempo, el Congreso debe ampliar su labor de seguimiento de la aplicación de las leyes, tanto para asegurar su efectividad como para prevenir los abusos que pudieran presentarse.

Adicionalmente, es necesario reforzar la función de control político que debe realizar el Poder Legislativo. El Congreso debe participar efectiva-

mente en las principales decisiones que configuran la estructura del poder gubernamental. Por ejemplo, es necesario que tenga un papel significativo en la investidura del Consejo de Ministros, en la aprobación del presupuesto nacional, en el nombramiento de algunas altas autoridades (presidente del Banco Central, directores de organismos reguladores), en la investigación del comportamiento de otras instancias y poderes del Estado, y en la supervisión general de la conducta política del gobierno. Esto implica lograr un difícil, pero esencial equilibrio entre la coordinación de las actividades del Congreso con las del Poder Ejecutivo (y en particular con la oficina del primer ministro), por un lado, y mantener un alto grado de autonomía del Parlamento frente a los otros poderes del Estado, por otro.

### **Reforma del sistema electoral**

El objetivo central de la reforma del sistema electoral es establecer un sistema electoral autónomo, que goce de la confianza de todos los partidos y movimientos políticos, y que sea capaz de organizar y conducir los procesos electorales imparcialmente y con eficiencia. Esta reforma está íntimamente ligada con la reforma del Poder Legislativo y con el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos que son el vínculo entre la sociedad civil y el poder político.

Para lograr la legitimidad del sistema electoral y asegurar el buen funcionamiento de la democracia es esencial contar con reglas electorales justas, transparentes y estables, y con organismos electorales eficientes y confiables. Es preciso evitar que las reglas del juego electoral sean modificadas en función de los cambios en las relaciones de fuerza entre los actores en el escenario político, y de acuerdo a los intereses de corto plazo de quienes ejercen el poder en determinado momento. La reforma del sistema electoral exige, más que otros aspectos de la reforma del Estado, un amplio consenso entre la diversa gama de fuerzas políticas. Asimismo, es importante que la reforma se realice en un momento prudentemente distante de un proceso electoral, evitando así condicionarla al cálculo político.

En el mediano plazo las nuevas reglas electorales deben conducir a un sistema político con un número limitado de partidos y movimientos fuertes y consolidados, lo que le daría mayor estabilidad y representatividad al sistema político en el ámbito nacional. En el ámbito de los gobiernos locales se trata de lograr algo similar, buscando contar con movimientos políticos que expresen el sentir de la ciudadanía y respondan a sus demandas. Además de los procedimientos para las elecciones de congresistas, que fueron planteados en la sección anterior, la re-

forma del sistema electoral abarca los procedimientos para la elección presidencial, las reglas para el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, la estructura de los organismos electorales y las normas que rigen las campañas electorales.

### ***Elección presidencial***

El presidente de la República debe ser una persona con capacidad de conducción política, de liderazgo y de convocatoria, como corresponde a quien asume la función de jefe de Estado. Es necesario desalentar la postulación a nombre de organizaciones políticas improvisadas y sin trayectoria, por lo que los candidatos para presidente, primer vicepresidente y segundo vicepresidente –uno de los cuales sería mujer– deben ser propuestos por los partidos políticos que hayan tenido una participación en las contiendas electorales por lo menos durante diez años (sí bien sería necesario establecer procedimientos de transición para las dos primeras elecciones con el nuevo sistema). El presidente y los vicepresidentes serían elegidos por un período de cinco años, y no podrían ser reelegidos inmediatamente, sino sólo después de un período presidencial.

Para ser elegidos directamente los candidatos de una fórmula presidencial deben superar la mitad de los votos válidos. De no alcanzar ningún candidato este porcentaje, la elección recaería en el Congreso, el cual escogería entre quienes logren las dos primeras mayorías relativas. Quien sea elegido por el Congreso debe lograr una mayoría simple tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores. Esto permitiría reflejar más fielmente el sentir del electorado, y establecería un balance más adecuado entre el peso que tienen el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en la vida política nacional. Además, propiciaría coaliciones duraderas entre partidos y movimientos políticos, los cuales tendrían que negociar y transar en las dos cámaras para elegir al presidente en caso de que ningún candidato logre mayoría absoluta. Debido a que el Congreso se renovará por mitades cada dos años y medio, se evitaría la posibilidad de que las elecciones presidenciales influyan de manera excesiva sobre la elección de los senadores y diputados.

### ***Partidos y movimientos políticos***

Quienes participen activamente en la vida política del país deben hacerlo como integrantes de colectivos políticos estables, capaces de ejercer el poder político de manera eficiente y transparente, de rendir cuentas a la ciudadanía y asumir la responsabilidad de gestionar el sector público. Se debe evitar la presencia episódica de grupos efímeros o de polí-

ticos improvisados cuyo comportamiento es frecuentemente irresponsable. Para esto es necesario contar con un número limitado de partidos y movimiento políticos fuertes, capaces de mantener continuidad y de adoptar una perspectiva política de largo plazo. El marco legal para los partidos políticos debe establecer normas sobre su creación y desaparición, funcionamiento interno y financiamiento. Además, deben posibilitar una variedad de formas de operación, permitiendo a la ciudadanía organizarse de acuerdo a sus preferencias. Por ejemplo, debe establecerse una distinción entre los *partidos políticos*, que operan en el ámbito nacional en todos los departamentos, y que pueden presentar candidatos a la Presidencia de la República y candidatos para el Senado, y los *movimientos políticos regionales* que operan en un ámbito geográfico más limitado (por ejemplo, cuatro o cinco departamentos) y que pueden presentar candidatos para los diputados elegidos directamente y a las elecciones municipales y regionales. Más adelante, en la sección sobre sociedad civil se hacen precisiones adicionales sobre las características y el funcionamiento de los partidos políticos (véase en particular el recuadro 7.8).

#### *Fundación y desaparición de partidos y movimientos*

Para ser inscrito un partido político deberá presentar una lista de adherentes equivalente al uno por ciento del número de inscritos en el padrón electoral. En el caso de movimientos regionales la lista de adherentes debería superar el uno por ciento de los electores en los departamentos en que opera el movimiento. Puesto que no se trata de una elección, un ciudadano podrá firmar por varias listas.

Los requisitos para inscribirse en el registro de partidos y movimientos políticos son contar con una doctrina y un programa de gobierno, tener estatutos y reglamentos de conformidad con el marco legal vigente, acreditar a los directivos ante los organismos electorales, y tener una oficina nacional y oficinas en por lo menos 18 departamentos. Los requisitos para establecer e inscribir movimientos regionales serían similares, excepto que se les exigiría tener presencia sólo en los departamentos de su ámbito de acción.

Un partido político pierde su inscripción cuando no logra una votación superior al 5% del total de votos válidos en las elecciones para la Cámara de Diputados; un movimiento regional la pierde cuando no logra al menos el 10% de los votos válidos en los departamentos en que opera. Los partidos y movimientos perderán también su inscripción si no intervienen en procesos electorales, sean

estos parlamentarios o municipales. En este último caso un partido político deberá hacerlo en por lo menos un tercio de las circunscripciones en competencia, mientras que un movimiento regional deberá hacerlo en la mitad de las circunscripciones. Esas disposiciones buscan evitar la participación de partidos efímeros y sin responsabilidad política en las contiendas electorales en el ámbito nacional. Cuando se trate de participar sólo en elecciones municipales, los requisitos para inscribir movimientos políticos serán menos exigentes, con el fin de estimular la participación ciudadana en los asuntos políticos locales.

### *Normas para el funcionamiento interno*

Si bien las normas legales deben dejar a discreción de los miembros de un partido o movimiento las decisiones sobre estructura organizativa y procedimientos operativos, éstas deben enmarcarse dentro de criterios que garanticen la vigencia de las prácticas democráticas al interior de la agrupación política. La designación de los directivos y candidatos para las elecciones debe hacerse empleando procesos electorales internos, los cuales pueden asumir la forma de elecciones primarias abiertas o cerradas a los miembros del partido, mecanismos de elección indirecta y otros procedimientos.

Para apoyar la incorporación más activa de la mujer en la vida política nacional, al designar candidatos para las elecciones nacionales los partidos deben asegurarse que por lo menos el 30% de candidatos sean mujeres. Para los movimientos regionales se emplearán criterios similares en su ámbito geográfico de actuación. Por otra parte, cada partido o movimiento establecerá las categorías de miembros y las obligaciones y derechos asociados a cada una de ellas.

### *Financiamiento de los partidos*

Para asegurar la independencia de los partidos y de los movimientos políticos es necesario establecer normas que garanticen una mayor transparencia de las fuentes de financiamiento y del uso que se hace de los recursos financieros. La experiencia de otros países demuestra que la participación del Estado en el financiamiento de los partidos políticos puede contribuir a una significativa reducción de la influencia excesiva que ejercen las personas, empresas y otras organizaciones que donan dinero para las campañas electorales y para solventar los gastos de los partidos.

Con una perspectiva de mediano y largo plazo, es preciso avanzar hacia una situación en que los ingresos de los partidos y movimientos políticos sean cubiertos principalmente con recursos públicos. Para

asignar de manera equitativa los recursos públicos para este fin, se podría destinar la mitad de los fondos disponibles en partes iguales entre los partidos legalmente inscritos, y la otra mitad en proporción al número de votos recibidos en las últimas elecciones. Algo similar se haría con los recursos disponibles para los movimientos regionales. El financiamiento se entregaría anualmente, si bien podría contemplarse una asignación extraordinaria en los meses previos a las elecciones.

Los partidos políticos y movimientos regionales no podrán recibir ingresos de fuentes extranjeras o de empresas privadas, y el financiamiento no estatal estaría limitado a personas naturales y a comités de campaña constituidos por ciudadanos. En ambos casos se establecerán límites para los montos que pueden contribuir las personas y los comités, y estos últimos deberán registrarse ante los organismos electorales. Los partidos políticos estarán obligados a presentar al organismo electoral un informe detallado y auditado sobre sus ingresos y gastos, y este organismo establecerá una comisión permanente especial para vigilar y controlar el uso de los fondos por los partidos y movimientos políticos.

### ***Campañas electorales***

Las normas que rigen el manejo de los procesos electorales se orientarán hacia lograr una mayor equidad entre los candidatos y hacia asegurar la limpieza y la transparencia de las elecciones. Para esto es necesario limitar la influencia que pueden ejercer diversas entidades estatales en la conducción de los procesos electorales.

En particular, es necesario disminuir la presencia que las fuerzas armadas tienen en la actualidad en los procesos electorales. No hay razón para que resguarden los centros de votación, labor de la cual debería encargarse la Policía Nacional, y menos aún para que reciban copia del acta electoral. Por otra parte, si bien los funcionarios públicos están prohibidos de participar en las campañas electorales utilizando las ventajas y prerrogativas que les confieren sus cargos, la ley debe ser más severa y las sanciones ejemplares para los infractores, incluida la pena de destitución del cargo. En cuanto al presidente de la República, si bien está claro que al no permitirse la reelección inmediata no puede participar en elecciones, también debe limitarse su capacidad de influir a favor de los candidatos de uno u otro partido. Entre otros aspectos, se le debe prohibir inaugurar personalmente obras públicas durante el año anterior a las elecciones generales, así como entregar cualquier tipo de regalo o donación directamente a la población.



Los medios de comunicación y las empresas encuestadoras que realizan sondeos de intención de voto juegan un papel clave en los procesos electorales, por lo que deben regularse su papel en las campañas. Se debe garantizar el acceso de los ciudadanos a información veraz e imparcial, lo que permitirá fortalecer su capacidad de decisión democrática. La actuación y el desempeño de los medios de comunicación y las empresas encuestadoras en las campañas serán evaluados por una comisión independiente y representativa de ciudadanos, cuyos miembros serían designados por los poderes del Estado, los partidos y movimientos políticos, las organizaciones de la sociedad civil y los gremios que representan a los medios de comunicación y a las empresas encuestadoras. Los resultados de esta evaluación serían difundidos ampliamente por los propios medios. De esta manera los ciudadanos tendrán una mejor apreciación de los sesgos y preferencias de los diferentes medios, lo que les permitirá juzgar su imparcialidad y la calidad de la información que reciben.

### ***Organismos y procesos electorales***

Para garantizar la limpieza y credibilidad de los procesos electorales es necesario contar con un Poder Electoral autónomo y fuerte, capaz de resistir presiones políticas de todo orden. La división del Jurado Nacional de Elecciones en 1993 en tres instituciones debilitó a las autoridades electorales y provocó una serie de conflictos entre ellas. Los organismos electorales deben reducirse a dos: el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), que estaría a cargo de la conducción general de los procesos electorales y de administrar justicia electoral, y la Organización Nacional de Procesos Electorales (ONPE), que se encargaría de organizar y realizar las elecciones. El Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC) pasaría a formar parte de la ONPE.

Los miembros del JNE serán designados por el Congreso, el Poder Judicial y por organizaciones representativas del mundo académico y la sociedad civil por períodos de cuatro años, y ninguno de ellos podrá haber participado directamente en el gobierno en ejercicio. A su vez, los miembros del JNE designarán al jefe de la ONPE. El presupuesto de los organismos electorales será aprobado con prioridad por el Congreso y entregado sin demora al inicio de año por el Ministerio de Finanzas. Esto permitirá mantener la autonomía de los organismos electorales y evitar las presiones que podría ejercer el Poder Ejecutivo sobre ellos.

Durante la preparación y la realización de las elecciones, los organismos electorales proporcionarán todas las facilidades a los personeros de los candidatos y a los organismos de observación electoral.

Estos últimos deben estar inscritos en el JNE y tendrán la posibilidad de observar todos los actos del proceso electoral. La ONPE se encargará de capacitar a los miembros de mesa y a los personeros de los partidos. Luego del escrutinio se entregará copias del acta a los miembros de los organismos electorales, a los personeros y a los grupos de observadores. La ONPE publicará su primer informe sobre los resultados de las elecciones al completarse una quinta parte del escrutinio oficial, señalando de allí en adelante en forma periódica los resultados parciales y el porcentaje que falta escutar.

La buena marcha de los procesos electorales exige un cierto grado de conocimiento y de experiencia por parte de todos los que participen en ellos. Los organismos electorales deben difundir ampliamente los procedimientos que se van a seguir durante el acto electoral y el escrutinio. Para esto debe promover y coordinar con los partidos y movimientos, las instituciones observadoras y los medios de comunicación, entre otras entidades, iniciativas de capacitación para los personeros y miembros de mesa, y también programas de información para los electores. Los organismos del sistema electoral auspiciarán y promoverán la realización de elecciones en colegios, universidades, sindicatos, gremios y asociaciones de todo tipo, prestando apoyo y asesoría sobre cómo conducir adecuadamente una elección. Asimismo, deben colaborar estrechamente en la organización de las elecciones internas y primarias de los partidos políticos. La participación continua en procesos electorales en todos los ámbitos de la vida nacional ayudará a reforzar los hábitos democráticos y motivará a todos los ciudadanos a defender activamente la democracia.

### **Desconcentración, descentralización y regionalización**

El excesivo centralismo que ha caracterizado al Estado peruano desde sus inicios –que se acentuó de manera abrumadora durante el decenio de los noventa– presenta el gran desafío de distribuir competencias de gobierno y recursos financieros entre los niveles nacional, regional y local. Además de responder a una aspiración largamente postergada, un proceso de descentralización legítimo, sostenido y eficaz permitirá un mejor uso del territorio nacional, un aprovechamiento más adecuado de los recursos naturales, una distribución más equilibrada de las actividades productivas, y una efectiva participación ciudadana en la vida política del país. Para avanzar en esta dirección se requiere una fuerte voluntad política y persistencia, de otra manera no será posible superar las barreras e intereses que impiden el traspaso de funciones y actividades del gobierno central hacia los gobiernos regionales y locales.

Los procesos de desconcentración, descentralización y regionalización deben llevarse a cabo de una manera progresiva y gradual, evitando saltos y cambios bruscos que sólo producen avances insostenibles seguidos de retrocesos hacia el centralismo. Dos aspectos deben ser tomados en cuenta para este fin: la naturaleza de las actividades gubernamentales a descentralizar, y la situación y capacidad de las instancias locales y regionales para hacerse cargo de estas actividades. Los procesos de transferencia de competencias y recursos implican un laborioso período de aprendizaje durante el cual se pueden cometer muchos errores. Sin embargo, esto no debe llevar a cuestionar ni suspender la descentralización, por problemática e incierta que parezca su puesta en práctica en el corto plazo. Por esta razón, es necesario generar un amplio consenso entre los representantes de las organizaciones políticas, el sector público, la empresa privada y las organizaciones de la sociedad civil, a fin de sostener estos procesos en el mediano y largo plazo.

La *desconcentración* debe estar orientada a fortalecer las direcciones regionales y departamentales de los ministerios como un primer paso para crear una masa crítica de capacidad profesional, técnica y de gestión pública en los espacios regionales y locales que apoye posteriormente a la descentralización y a la regionalización. En este sentido, uno de los problemas que debe ser resuelto en el más corto plazo es la desarticulación entre las direcciones departamentales y regionales, por un lado, y los ministerios sectoriales, por otro. En muchos casos, estas entidades dependen normativamente de los ministerios sectoriales, pero en los aspectos presupuestales y administrativos dependen de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), los cuales, a su vez, dependen del Ministerio de la Presidencia. Para corregir esta situación es necesario desactivar a los CTAR y restituir las direcciones departamentales y regionales a sus respectivos ministerios. Paradójicamente, se requiere de un paso previo que podría percibirse como una “recentralización” para avanzar hacia la desconcentración, la descentralización y la regionalización.

La *descentralización* implica la transferencia de funciones del gobierno central a los gobiernos locales, y presenta menos dificultades que la constitución y definición de atribuciones de los gobiernos regionales. La primera tarea en el proceso de descentralización consiste en definir con claridad la distribución de competencias, atribuciones y responsabilidades para cada uno de los tres niveles de gobierno, reservando para las instancias más altas aquellas actividades que no pueden realizarse eficientemente en el ámbito local o regional. La transferencia de funciones debe ir acompañada de medidas para

canalizar o generar recursos financieros para los gobiernos locales, así como de programas de asistencia técnica para reforzar su capacidad de gestión. Por otra parte, algunos municipios provinciales y distritales cuentan con experiencia y recursos, y han tenido éxito en el desempeño de sus funciones, por lo que el proceso de descentralización podría articularse alrededor de ellos.

La *regionalización* implica no sólo una transferencia de funciones, sino también una cesión de poder de decisión para establecer normas, y generar y administrar recursos. Es un proceso más complejo y difícil que debe armonizar las legítimas aspiraciones de las diversas regiones del país con la necesidad de mantener la unidad nacional, y al mismo tiempo establecer un delicado balance entre las funciones y competencias del gobierno central y las de los gobiernos regionales y locales. Además del mandato constitucional, la regionalización debe tomar en cuenta factores culturales y simbólicos que confieren su identidad propia a diferentes partes del territorio nacional, prestar atención a las características geográficas y geoeconómicas del espacio (capítulo 6), y atender a los intereses económicos propios de cada localidad.

### ***Prioridades para la descentralización***

Una vez definida la distribución de competencias, atribuciones y responsabilidades de las diversas instancias de gobierno, es preciso establecer prioridades y una secuencia para transferir desde el gobierno central aquellas que correspondan a los gobiernos regionales y locales. De acuerdo a la nueva estructura del Poder Ejecutivo (gráfico 7.2), la Secretaría de Estado de Coordinación Gubernamental tendría a su cargo esta tarea, así como la identificación de las fuentes de recursos para reforzar la capacidad de los gobiernos regionales y locales y el diseño de mecanismos de rendición de cuentas para las entidades ejecutoras (cuadro 7.2).

Para establecer prioridades y una secuencia de actividades a descentralizar es necesario tomar en consideración tres criterios: heterogeneidad y diversidad intrínseca de la actividad, cantidad de información local requerida para una adecuada gestión, y complejidad de la gestión técnica y administrativa. De esta manera, actividades con alta heterogeneidad, un alto requerimiento de información local y que no demandan una alta capacidad de gestión podrían ser las primeras en descentralizarse. Las actividades homogéneas, que demanden poca información local y cuya complejidad exija una gestión muy sofisticada permanecerían en el gobierno central. Las actividades con alta heterogeneidad, requerimientos de información local significativos y alta demanda

de capacidad de gestión podrían ser desconcentradas en un primer momento y descentralizadas posteriormente (cuadro 7.3).

### Opciones para la regionalización

Existen dos opciones estratégicas para poner en práctica un proceso gradual de regionalización, que debe estar estrechamente ligado a la consolidación y articulación de los espacios económicos regionales y a las decisiones sobre ordenamiento territorial (capítulo 6). La primera daría prioridad a la configuración de regiones a través del *fortalecimiento y la aglutinación de gobiernos provinciales*, mientras que la segunda daría prioridad a la *creación de gobiernos regionales elegidos directamente*, sea ya en cada uno de los departamentos o agrupando varios de ellos.

En la primera opción, el proceso de regionalización política y administrativa dependería de la voluntad y capacidad de concertación de los municipios provinciales. La iniciativa para proponer la configuración de regiones estaría en manos de los alcaldes provinciales, en estrecha colaboración con la Secretaría de Estado de Coordinación Gubernamental. Esta Secretaría de Estado establecería los requisitos mínimos para que un conjunto de provincias se pueda transformar en región y también establecería incentivos para motivar la concertación entre municipios provinciales (por ejemplo, asignando recursos presupuestales adicionales al conjunto de municipios provinciales que acuerden establecer una región). En una primera instancia, las competencias y recursos de los gobiernos regionales se definirían agregando una parte importante de lo que tienen bajo su control y a su disposición los municipios provinciales, para luego transferirles funciones y recursos adicionales desde gobierno central.

Tan pronto se llegara a un acuerdo entre varias provincias para constituir una región se establecería una Asamblea Regional, conformada por los alcaldes provinciales y por representantes de los regidores de los municipios provinciales en proporción a la población de cada uno de ellos. La Asamblea Regional tendría a su cargo la elección del coordinador de la región entre sus miembros, y la designación del secretario ejecutivo de la región, quien debe ser un profesional de reconocido prestigio y experiencia. Estas asambleas tendrían facultades para fiscalizar el manejo de los recursos en su región, aprobar programas y proyectos regionales, y proponer prioridades para el gasto. Para apoyar la labor de las asambleas regionales se crearía un Consejo Consultivo conformado por repre-

CUADRO 7.2			
Descentralización, desconcentración y tipo de gestión pública			
Tipo de actividad del sector público	Fuentes de financiamiento	Definición de prioridades	Ejecución del gasto
Centralizada	Tesoro de la República	Gobierno central	Gobierno central
Desconcentrada	Tesoro de la República	Gobierno central con información de dependencias regionales y departamentales	Dependencias regionales y departamentales de las entidades del gobierno central.
Descentralizada	Tributos a nivel regional y local, complementados por transferencias del gobierno central	Gobiernos regionales y locales	Gobiernos regionales y locales

CUADRO 7.3			
Criterios para establecer la secuencia de la descentralización y desconcertación. Ejemplos ilustrativos			
Ejemplos de actividades de gobierno	Heterogeneidad y diversidad intrínsecas	Cantidad de información local o regional requerida para una adecuada gestión	Complejidad de la gestión técnica administrativa
Recaudación de impuestos	Baja	Media	Media
Provisión de servicios de salud	Media	Alta	Baja
Gestión de la red vial primaria o nacional	Baja	Baja	Media
Mantenimiento de caminos rurales y/o vecinales	Media	Alta	Baja
Regulación del transporte aéreo	Baja	Baja	Alta
Microproyectos de desarrollo	Alta	Alta	Baja
Defensa Civil	Alta	Alta	Baja
Regulación de la biomasa del mar	Media	Alta	Media
Construcción de infraestructura educativa	Baja	Media	Baja
Provisión de infraestructura menor de riego	Media	Alta	Media/Baja

sentantes de los alcaldes distritales, de las direcciones regionales y departamentales de los ministerios, de las Cámaras de Comercio, de las organizaciones de trabajadores y campesinos, y de los Colegios Profesionales de la zona. La Secretaría de Estado de Coordinación Gubernamental daría apoyo técnico y administrativo para el establecimiento de estas asambleas y los consejos consultivos.

La segunda opción consiste en darle prioridad a la elección directa de los gobiernos regionales y al fortalecimiento de instancias regionales desconcentradas. En esta opción el Congreso, a propuesta del Poder Ejecutivo, definiría el ámbito y la estructura de cada uno de los gobiernos regionales y los procedimientos para elegir a sus autoridades. Por ejemplo, podría partirse de los actuales departamentos y definir regiones uniendo dos o más de ellos. En este caso, las dependencias del gobierno central que operan en esos departamentos se transformarían en los núcleos de gestión regional, contando con el apoyo de su respectivo ministerio o entidad y con el de la Secretaría de Coordinación Gubernamental. Una vez elegidas las autoridades regionales, los núcleos de gestión regional pasarían a depender de ellas. La primera tarea de las autoridades regionales consistiría en definir los ámbitos de competencia específicos de la región, diferenciándolos de aquellos que corresponden al gobierno central y a los municipios provinciales y distritales.

En cualquiera de las dos opciones es necesario que las competencias y funciones de los gobiernos regionales sean manejadas de acuerdo a criterios efectivamente regionales, que deben trascender los intereses y perspectivas de los gobiernos municipales y de las localidades específicas. A título ilustrativo, una lista de competencias y funciones apropiadas para los gobiernos regionales incluiría lo siguiente:

- Administración de los sistemas de saneamiento y de drenaje.
- Protección del medio ambiente y conservación de áreas verdes.
- Acondicionamiento del territorio y participación en el manejo de cuencas.
- Provisión de energía no interconectada.
- Construcción, mantenimiento, reparación y rehabilitación de vías (calles, caminos vecinales, caminos rurales, embarcaderos, aeródromos).
- Construcción de infraestructura comunitaria (postas médicas, escuelas, locales comunitarios).
- Administración de establecimientos educativos y redes de servicios de salud.

- Lucha contra la pobreza y provisión de apoyo social.
- Apoyo a las organizaciones de seguridad y control del tránsito.
- Prevención de riesgos y emergencias.
- Promoción del desarrollo regional y local (actividades productivas y servicios).
- Promoción de actividades culturales, deportivas y de recreación.

### ***Descentralización de los poderes legislativo y judicial***

El traslado de competencias a los niveles regionales y locales involucra principalmente al Poder Ejecutivo. No obstante, debe ser complementada con medidas para descentralizar los poderes legislativo y judicial.

La reforma del Poder Legislativo debe apoyar los procesos de descentralización y regionalización. Una transferencia de poder tan importante como la que supone estos procesos no podrá sostenerse en el tiempo si no existe la suficiente capacidad de presión política de parte de sus beneficiados en el Congreso. Los cambios propuestos en la estructura del Poder Legislativo y las modificaciones planteadas para el sistema electoral –un Senado con representantes de los departamentos (y eventualmente de las regiones), diputados elegidos en cada una de las provincias o grupos de provincias con más de 10,000 electores, posibilidad de crear movimientos políticos regionales– aseguran que los intereses favorables a la descentralización y a la regionalización tendrán una presencia significativa en el Congreso.

Para descentralizar el Poder Judicial es necesario fortalecer a las cortes superiores ubicadas en los departamentos y regiones, ampliando su capacidad de tratar los asuntos legales y jurídicos en el territorio que cubren. Cada vez menos casos deben llegar a la Corte Suprema, y la mayor cantidad de controversias y conflictos deben ser resueltos en el nivel más bajo posible. Además, la administración de justicia precisa de información sobre el entorno y la situación particular en que se producen los conflictos, lo que se puede lograr mediante la descentralización.

### **REFORMA DEL SECTOR PRIVADO**

El segundo conjunto de hebras de la urdimbre del tejido social peruano que se va a reconstituir durante los próximos dos decenios se refiere a la re-

forma de las empresas e instituciones del sector privado. Esta reforma tiene por objeto hacer que las empresas privadas operen de manera cada vez más eficiente y cumplan plenamente su función de crear riqueza. Para que esto suceda es necesario un cambio de mentalidad que llevaría a superar la persistencia de actitudes rentistas, a invertir el capital propio y asumir riesgos razonables, y a perseverar en las iniciativas empresariales.

El papel central que debe jugar el sector privado en la creación de riqueza debe estar acompañado de un mayor sentido de responsabilidad social por parte de las grandes empresas, un compromiso de los inversionistas extranjeros con el desarrollo económico y social del país, un cambio en el estilo muchas veces cerrado e informal que caracteriza las operaciones de las empresas familiares, y una transformación de la pequeña empresa y de la microempresa para convertirlas en unidades productivas eficientes y capaces de generar excedentes.

## Las empresas privadas

Un clima propicio para el desarrollo del espíritu empresarial requiere de concertación entre el sector privado, el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. Es preciso que el gobierno y los empresarios identifiquen conjuntamente iniciativas para mejorar los marcos legales y las políticas que rigen el funcionamiento del sector privado. Para crear un entorno favorable al desarrollo de las empresas, y en particular para orientar las iniciativas empresariales y promover una mejor asignación de recursos, las políticas gubernamentales deben promover la competencia y asegurar que los mercados emitan señales claras y sin distorsiones. Además, la promoción de la actividad empresarial debe incluir la provisión de servicios, como el financiamiento de exportaciones, la normalización técnica, la información sobre oportunidades de mercado, el financiamiento de la innovación, el registro de la propiedad industrial y la provisión de asistencia técnica, que deben estar a cargo de entidades públicas, gremios empresariales y organizaciones especializadas.

Las oportunidades y los problemas que enfrentan las empresas son diferentes de acuerdo a su tamaño. La pequeña empresa (de 6 a 20 empleados) y la microempresa (de 1 a 5 empleados) generan empleo para una importante proporción de la fuerza laboral (alrededor del 70% de los puestos de trabajo) y una parte significativa del producto nacional (por lo menos un 40%), pero tienen una productividad muy baja, rara vez son capaces de generar excedentes de manera continua y tienen una vida relativamente corta. Al ubicarse generalmente en el sec-

tor informal (se estima que sólo una sexta parte de ellas están legalmente constituidas), difícilmente tienen acceso al crédito o a capital que le permitan crecer y ser viables en el mediano y largo plazo. Más que empresa en el sentido estricto de la palabra, la microempresa puede considerarse como un mecanismo de supervivencia y refugio contra el desempleo, muchas veces basado en la autoexplotación personal y familiar.

La mediana empresa (de 21 a 99 empleados) puede convertirse en el principal actor de la transformación productiva, pero requiere modernizar sus procesos de gestión, particularmente cuando se trata de empresas familiares. Además de los mejores resultados económicos y mayor competitividad que se derivan de una gestión más eficiente, la falta de transparencia de muchas empresas familiares dificulta su acceso a las fuentes de financiamiento. Un dato ilustrativo del limitado impacto de la mediana empresa en el desarrollo del país es que emplea a sólo un 10% de la población económicamente activa (PEA). En otros países éste es un sector dinámico y diverso que genera una gran cantidad de puestos de trabajo, lo que sugiere que el Perú requiere de un mayor número de medianas empresas eficientes y competitivas en condiciones de crecer, generar empleo y proyectarse hacia el exterior.

Existe un número relativamente limitado de grandes empresas (aquellas que emplean cien o más personas), las cuales se ubican en sectores como la minería, los servicios financieros, algunos rubros de la industria y el comercio, y las telecomunicaciones. Emplean alrededor del 20% de la PEA (cuadro 7.4) y generan una parte muy importante del producto nacional, la recaudación tributaria y las exportaciones. El gran impacto económico que tienen las actividades de un reducido número de grandes empresas en la economía del país muestra la impor-

Empleados por establecimiento	Total de trabajadores	Porcentaje
Total PEA	6'592,065	100.0
1 a 9	4'355,166	66.1
10 a 49	695,760	10.6
50 a 99	152,206	2.3
100 a 499	342,953	5.2
500 a más	978,775	14.8
Otros	67,775	1.0

tancia de promover activamente un mayor sentido de responsabilidad social para ampliar su contribución al desarrollo nacional.

A partir de un diálogo abierto, respetuoso y cordial con representantes de los distintos tipos de empresas, es necesario que las autoridades gubernamentales perfeccionen el marco legal y los lineamientos de política que rigen y orientan el comportamiento del sector privado. Se trata de diseñar reglas del juego más claras y consistentes, que consideren tanto las necesidades de desarrollo del país como las exigencias que plantea la competencia internacional, lo que haría que invertir en el Perú sea una opción atractiva para empresarios nacionales y extranjeros.

Como paso previo a este perfeccionamiento del marco legal y de las políticas, se precisa evaluar la experiencia del último decenio con las privatizaciones, las disposiciones legales para estimular la inversión extranjera, y la dispensa de algunas normas sobre protección del medio ambiente, entre otras iniciativas gubernamentales para atraer al capital extranjero y promover la inversión nacional. Esta evaluación, que debe realizarse sin sesgos ni apasionamiento, permitirá identificar qué aspectos deben modificarse para lograr un balance adecuado entre los intereses de las empresas que buscan la rentabilidad privada y los intereses del Estado que deben buscar la rentabilidad y el progreso social.

Sin embargo, es necesario destacar que la primera obligación y responsabilidad social de una empresa es generar utilidades, ahorrar, invertir y crear riqueza para quienes están asociados a ella, para su entorno inmediato y para el país. Por lo tanto, las reformas en el sector privado deben orientarse, ante todo, a crear las condiciones para que las empresas nacionales y extranjeras de todo tamaño puedan ser exitosas y cumplir con su función central de generar prosperidad.

### ***La gran empresa***

Las grandes empresas extranjeras y nacionales deben asumir y afianzar un fuerte sentido de responsabilidad social hacia el Perú y hacia el desarrollo local, que debe expresarse en una búsqueda simultánea de beneficios para la empresa y para la comunidad. Algunas grandes empresas se comportan de esta manera hace mucho tiempo, pero es necesario generalizar esta práctica a todas ellas, principalmente por su enorme peso en la vida económica nacional. Ésta es una tendencia que se ha venido reafirmando en el ámbito internacional, entre otras razones porque la globalización ha expuesto a las grandes empresas al escudriñamiento de organiza-

ciones no gubernamentales, que influyen sobre las decisiones de los inversionistas (recuadro 7.4).

Un tema que debe ser ampliamente debatido se refiere a lo que se denomina “utilidades extraordinarias” (*windfall profits*), que no dependen principalmente de la calidad de la inversión, de la gestión o de la productividad de la empresa sino de condiciones excepcionalmente favorables relacionadas con el contexto en el cual opera la empresa. Algunos ejemplos serían los aumentos súbitos en los precios del petróleo producto de conflictos violentos en zonas productoras, de incrementos en los precios de productos agropecuarios de exportación por cambios en las condiciones climáticas (sequías, heladas, inundaciones); o de costos de producción muy bajos relacionados con las características geofísicas de las zonas en que operan las empresas mineras.

Las negociaciones entre las grandes empresas extranjeras y el gobierno, en las cuales generalmente se acuerda otorgar una serie de incentivos económicos y jurídicos para los inversionistas, deberían considerar una contraparte de reinversión en el país cuando se produzcan utilidades extraordinarias que excedan un nivel previamente acordado entre el gobierno y el inversionista. Esta reinversión podría ser realizada por la misma empresa en sectores, programas y proyectos seleccionados o destinada a la promoción del desarrollo social –posiblemente a través de entidades filantrópicas asociadas a la empresa, de asociaciones con los gobiernos locales y regionales, y de organizaciones de la sociedad civil–, pero de no concretarse alguna de estas opciones se procedería a aplicar un impuesto a las utilidades extraordinarias. Para poner en práctica iniciativas de esta naturaleza es necesario entablar un diálogo entre representantes del gobierno y de las grandes empresas para fijar condiciones razonables y para facilitar una amplia variedad de opciones de inversión productiva en el país o en la comunidad donde se asienta la empresa.

### ***La mediana empresa***

Las empresas medianas, sobre todo en la industria manufacturera y otras actividades con alto valor agregado, deben jugar un papel central en la transformación productiva, la competitividad y el crecimiento económico. Estas empresas están generalmente en mejores condiciones que las empresas pequeñas y las microempresas para generar excedentes, invertir y crecer de manera continua.

Para promover la acumulación de capital en las empresas medianas es necesario, además de otorgar incentivos a la reinversión de utilidades,

### Responsabilidad social de las empresas

En el contexto del proceso de globalización (capítulo 2) las empresas que operan en el ámbito internacional enfrentan dos grandes desafíos: mantener su posición en mercados cada vez más competitivos y responder a las presiones sociales de los consumidores y de la sociedad civil. Durante el último decenio ha ido creciendo el número de grandes empresas transnacionales que responden a estos dos desafíos tratando de conciliar la competitividad con la responsabilidad social, asumiendo el papel de empresas-ciudadanas comprometidas con el desarrollo social y la protección del medio ambiente (véase el ejemplo del consorcio Shell/Mobil en el capítulo 5, recuadro 5.5).

Las empresas pueden expresar su compromiso con el desarrollo de su entorno de diferentes maneras:

**Filantropía.** Se basa principalmente en un compromiso ético de la empresa con la sociedad. Consiste en utilizar parte de las utilidades para financiar proyectos de desarrollo social o cultural, sin una expectativa de beneficios para la empresa y frecuentemente sin posibilidades de medir el impacto de estas acciones.

**Inversión social.** Se basa en la premisa de que la empresa recibirá beneficios indirectos de sus acciones en apoyo de la comunidad. Los recursos asignados para este fin se consideran una inversión para facilitar las operaciones de la empresa, y para mejorar su imagen y reputación. Generalmente forman parte de los gastos operativos y de su estructura de costos.

**Responsabilidad social.** Trata de integrar la filantropía con la inversión social, buscando asegurar la lealtad de la comunidad y de los consumidores, incrementar la productividad del trabajo, y garantizar el éxito empresarial con una perspectiva de mediano y largo plazo. Los recursos para financiar iniciativas de responsabilidad social provienen tanto de los gastos de operación como de las utilidades.

Entre la gran cantidad de iniciativas empresariales de responsabilidad social que surgieron durante el decenio de 1990 en el ámbito mundial se tiene, por ejemplo, al grupo de “Empresas Filipinas para el Progreso Social”, que congrega a más de 180 empresas con 3,000 proyectos comunitarios que benefician a dos millones de filipinos; la “Iniciativa Empresarial Nacional para el Crecimiento, el Desarrollo y la Democra-

cia” en Sudáfrica, que cuenta con cerca de 130 empresas participantes que apoyan una diversidad de actividades educativas, de nutrición, de salud y de vivienda; y al grupo “Acción Empresarial en pro de la Responsabilidad Social” en Estados Unidos, que tiene más de 1,000 empresas participantes en una amplia gama de actividades de apoyo a la comunidad. Además, en Estados Unidos muchos empresarios exitosos han establecido fundaciones donando acciones de sus empresas. Los más conocidos son Bill Gates, Ted Turner y George Soros, que han canalizado cientos de millones de dólares por año hacia actividades benéficas.

Un estudio de 120 empresas peruanas con ventas conjuntas de US\$7,500 millones en 1997 señaló que éstas dedicaban alrededor del 0.75% de sus ventas a actividades de inversión social, muchas de ellas en proyectos que benefician tanto a la empresa como a la comunidad en su entorno (vías de transporte, redes de distribución de electricidad, suministro de agua).

Otro estudio, que cubrió a 30 empresas mineras que operan en el Perú, que tuvieron ingresos totales de US\$2,670 millones y utilidades de US\$540 millones en 1996, indica que estas empresas dedicaron alrededor del US\$21 millones a las actividades de inversión social, lo que representa un 3.8% de sus utilidades. El promedio del aporte por empresa es de US\$ 231,000, si bien tres de ellas –Centromin, Yanacocha y Antamina– concentran el 81% del monto total. Todas las empresas de la muestra construyeron carreteras que benefician a las comunidades, dos terceras partes de ellas abastecen de energía eléctrica a las comunidades vecinas, el 40% colabora con el servicio de agua potable y desagüe, y cerca de la mitad apoya la construcción de locales de servicios públicos. Además, casi las tres cuartas partes de estas empresas tienen un presupuesto para el desarrollo de sus trabajadores. Muchas de estas obras se consideran parte de los costos operativos de las empresas.

Sin embargo, es preciso acotar que las empresas mineras gozan de una serie de beneficios tributarios, que han llevado a un cierto desequilibrio entre su importancia económica y el pago de impuestos. Mientras que en 1998 las empresas mineras contribuyeron con el 11% del PBI, sus pagos por impuestos alcanzaron el 4.23% de los ingresos recaudados por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT).

Fuentes: Maryse Gaudier, *Las empresas del futuro: Eficiencia económica y logros sociales*, Institut International d'Études Sociales, Serie bibliográfica N° 19, Génova, 1999; Baltazar Caravedo Molinari, *Lo social y la empresa a fines de siglo: Responsabilidad social empresarial, avances y logros*, Biblioteca en Responsabilidad Social, Lima, Centro de Investigación del la Universidad del Pacífico, 1999.

facilitar el acceso al mercado de capitales. Por ejemplo, la inscripción de acciones de estas empresas en la bolsa de valores podría estimularse mediante la creación de una segunda pizarra con condiciones menos rígidas que las estipuladas en la actualidad. Considerando los problemas persistentes de sobreendeudamiento y de acceso al crédito, esta

opción podría ser atractiva para impulsar cambios en los modelos de gestión empresarial y el manejo de información, ya que esto les permitiría acceder a recursos de inversión. A su vez, esto fortalecería el capital y el patrimonio de las empresas, disminuyendo el peso que tiene el endeudamiento con la banca y otras fuentes en su financiamiento.

Por otra parte, es preciso promover la transformación de las pequeñas empresas en medianas empresas, eliminando las trabas que dificultan el crecimiento y apoyando la concertación de alianzas estratégicas. Esto permitiría lograr economías de escala y de ámbito, reducir costos fijos y mejorar la competitividad en muchos rubros, especialmente de la industria manufacturera. En particular, es preciso promover la creación de conjuntos de empresas (*clusters*). Esto hará posible la puesta en marcha de programas de subcontratación con empresas más grandes, ayudará a obtener financiamiento en condiciones más favorables y permitirá tener un mejor acceso a información (tecnológica, sobre mercados, sobre precios, entre otros rubros), cuyo costo elevado la suele poner fuera del alcance de una firma individual. Además, como se indicó en el capítulo 3, la configuración de conjuntos de empresas facilitaría el acceso a los mercados internacionales que requieren de altos volúmenes de producción, el cumplimiento de especificaciones estrictas, y un elevado y uniforme nivel de calidad.

La mayoría de empresas medianas son de origen familiar, por lo que las virtudes y defectos de las empresas familiares deben ser tomadas en cuenta para el diseño de políticas de promoción del sector privado. Si bien está claro que el entorno familiar, por las relaciones de confianza, grado de compromiso y voluntad de trabajo, presenta condiciones idóneas para la creación y éxito inicial de las empresas, también es cierto que el tipo de gestión poco transparente y frecuentemente cerrado de las empresas familiares, así como problemas asociados a la sucesión, se convierten en obstáculos para su crecimiento y viabilidad.

Una vez que las empresas familiares pasan de su etapa inicial, es importante adoptar un enfoque profesional de gestión y desligar el manejo de la empresa de las relaciones de familia. Además, puede ser conveniente ampliar y diversificar los accionistas, buscando operar de manera más transparente y eficiente. De esta manera las empresas medianas podrán acceder a una mayor diversidad de fuentes de financiamiento y atraer gerentes de alto nivel con experiencia y conocimientos especializados, lo que les permitirá crecer, generar utilidades, garantizar el futuro económico de la familia propietaria y tener un impacto más significativo en la vida económica nacional.

### ***La pequeña y microempresa***

La pequeña empresa y la microempresa juegan, además de su papel económico, un importante papel social. Proporcionan fuentes de ingreso para la

mayoría de los trabajadores en el país, si bien sus bajos niveles de productividad y su carácter informal hacen que los puestos de trabajo que generan sean mal remunerados y precarios. Además, tienen serias limitaciones en su gestión, no tienen la capacidad de generar excedentes en forma sostenida y no pagan impuestos.

Una primera iniciativa para superar esta situación consiste en promover la formalización de las pequeñas y microempresas, proporcionando incentivos y servicios de apoyo a cambio de que éstas se constituyan en unidades productivas formales, cumplan con sus obligaciones fiscales y crezcan de manera sostenida. Como se indicó en el capítulo 4 al tratar sobre el empleo autogenerado, el proceso de formalización puede considerarse como un “bien público temporal” que justificaría el apoyo estatal. Al mismo tiempo, es necesario simplificar el sistema tributario y reducir los impuestos, con el fin de reducir el costo de dejar la informalidad.

El gobierno central y los gobiernos locales, en coordinación con los gremios empresariales, las organizaciones no gubernamentales, los centros académicos y las empresas consultoras privadas, deben proporcionar servicios de apoyo a la pequeña y microempresa. Estos servicios deben abarcar la provisión de información sobre oportunidades de mercado, programas de asistencia técnica y capacitación administrativa, acceso a las fuentes de financiamiento, asesorías en control de calidad y mantenimiento de equipo, y provisión de infraestructura física.

La gran mayoría de pequeñas empresas y microempresas carece de información acerca del mercado (posibles clientes, competidores, proveedores), sobre todo cuando se trata de colocar productos en el mercado externo. Los módulos de información establecidos en varias ciudades por el Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales (MITINCI), a fines del decenio de los noventa, proporcionan una experiencia valiosa en este sentido y demuestran la utilidad de estos servicios. Los avances en las telecomunicaciones, las tecnologías de la información y en los métodos de educación a distancia presentan oportunidades para organizar programas de capacitación técnica y administrativa orientados hacia mejorar la productividad de las pequeñas empresas y microempresas. Estos programas podrían llegar hasta los lugares más apartados y ofrecer, además de programas educativos, servicios de consulta con especialistas. Algo similar puede ponerse en marcha en lo referente al control de calidad, cuya importancia es crucial para las empresas que desean exportar.



Las limitaciones de financiamiento afectan significativamente las operaciones de las pequeñas y microempresas, que por lo general sólo tienen acceso a los prestamistas informales en condiciones que lindan con la usura. Es necesario acercar este tipo de empresas a las fuentes de financiamiento formales, particularmente a la banca comercial y a las instituciones financieras de tipo solidario (cajas de ahorro municipal, cooperativas financieras). El acceso a estas fuentes de financiamiento, cuyo costo es significativamente menor que el de los prestamistas, sería proporcionado como contraparte a la formalización de las pequeñas y microempresas, y contar con apoyo del Estado a través de bancos de fomento de segundo piso y de mecanismos para reducir el riesgo de los préstamos que otorga la banca privada. En este sentido, la experiencia de un gran número de organizaciones no gubernamentales en la provisión de crédito a la pequeña y microempresa debe ser aprovechada. Por ejemplo, es posible hacer uso de los mecanismos de garantía solidaria y las redes de atención a usuarios que han puesto en ejecución algunas organizaciones no gubernamentales y asociaciones locales para mejorar el acceso al crédito.

La provisión de servicios de infraestructura física, particularmente a través de parques industriales que cuenten con energía eléctrica, agua y desagüe, acceso al transporte, y edificios, puede ser de gran ayuda para las pequeñas empresas que, por lo general, no cuentan con los recursos para invertir en infraestructura física de manera individual. La experiencia de algunos parques industriales municipales (por ejemplo, Villa El Salvador en Lima) demuestra que éste es un mecanismo de apoyo muy efectivo, y que puede jugar un importante papel en la descentralización productiva y el desarrollo regional y local. Algo similar sucede con las incubadoras empresariales que establecen los centros de educación superior, en donde se le presta todo tipo de apoyo a las pequeñas empresas que trabajan con tecnologías avanzadas, y que generalmente se crean por iniciativa de jóvenes profesionales.

Tal como se indicó en el capítulo 3, los mecanismos de subcontratación asociados a la creación de conjuntos empresariales (*clusters*) juegan un papel muy importante en la promoción de la pequeña empresa, al igual que los programas de compras estatales. Sin embargo, en este último caso es necesario evitar el uso político de los programas y evitar una dependencia excesiva de los fondos provenientes del Estado, para lo cual los programas de compras estatales deben ser temporales e ir asociados con iniciativas de capacitación y asistencia técnica.

A diferencia de las pequeñas empresas que tienen la posibilidad de crecer y consolidarse, es muy probable que las microempresas continúen siendo

principalmente un refugio contra el desempleo. Sin embargo, los programas de capacitación y entrenamiento, así como el acceso al crédito, permitirían que un número creciente de microempresas genere excedentes y se transformen de mecanismos de supervivencia en pequeñas empresas viables, lo que permitirá ahorrar, invertir y mejorar la calidad de vida de quienes están involucrados en ellas.

## REFORMA DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

El tercer conjunto de hebras de la urdimbre del tejido social peruano que se va a reconstituir durante los próximos dos decenios se refiere a la reforma de las instituciones de la sociedad civil. La sociedad civil está constituida por las redes organizativas y los patrones de interrelación que resultan de las asociaciones humanas voluntarias. Se ubica en el espacio situado entre las acciones que realiza el Estado y aquellas de carácter estrictamente económico que realizan las empresas privadas que operan en el mercado. Las formas asociativas de la sociedad civil abarcan desde los vínculos sociales de intimidad, como la familia, hasta los grandes movimientos sociales, pasando por las asociaciones civiles sin fines de lucro, los gremios empresariales y las organizaciones profesionales. En todas estas entidades que configuran la sociedad civil es posible generar modalidades de acción concertada en base a consensos orientados. Por esta razón, además de cumplir una serie de funciones operativas, las organizaciones de la sociedad civil pueden convertirse en promotoras de una cultura de la democracia y de las prácticas y hábitos democráticos.

### La sociedad civil

La sociedad civil ha adquirido gran importancia en la vida nacional durante los últimos tres decenios. Por ejemplo, una serie de iniciativas de organizaciones voluntarias para mejorar las condiciones de vida de los sectores más pobres de la población han permitido superar las limitaciones de la acción estatal y la falta de dinamismo del sector privado, al mismo tiempo que han demostrado la eficacia de los mecanismos para la acción conjunta. Esto se puede apreciar claramente en situaciones de emergencia, cuando se hace necesario enfrentar el hambre, la desocupación y la violencia; en casos de violación de los derechos humanos, cuando es preciso defender a los ciudadanos de abusos cometidos por grupos subversivos y por las fuerzas armadas y la policía; y cuando el excesivo centralismo y la postergación de amplias zonas en el interior del país han despertado la con-

ciencia regionalista y motivado iniciativas para promover los intereses locales. Se espera poco del Estado y se reconoce la precariedad del sector privado, lo que abre espacios para acciones conjuntas –articuladas en torno a las asociaciones voluntarias– que son características de la sociedad civil.

Las organizaciones de la sociedad civil que surgieron en el Perú durante los últimos treinta años han ocupado prácticamente todos los ámbitos de la vida pública del país. Su articulación inicial tuvo lugar, por regla general, en torno a intereses específicos y muchas veces inmediatos, como la lucha contra el hambre, las reivindicaciones laborales, el ejercicio profesional, la promoción de intereses gremiales y la defensa de los derechos humanos y la democracia. Sin embargo, estas organizaciones han ido ampliando paulatinamente su ámbito de acción, y muchas de ellas han superado ampliamente sus objetivos y mandatos iniciales.

A pesar de haber surgido a partir de intereses o necesidades puntuales, muchas organizaciones de la sociedad civil están empezando a tener gran importancia en la vida nacional. Por ejemplo, los comedores populares han logrado gradualmente ser interlocutores válidos con el Estado, las iglesias, las organizaciones no gubernamentales (ONG), y sus actividades a nivel nacional los han convertido en uno de los principales medios para canalizar importantes recursos para ayuda social. Algunos gremios empresariales están empezando a tener una mayor influencia en la formación de la opinión pública y la toma de decisiones políticas a través de la generación de espacios públicos de debate sobre temas económicos y políticos. Organizaciones juveniles han vuelto a la escena nacional, y grupos de estudiantes universitarios juegan un papel importante en la promoción de la democracia. Varias organizaciones vinculadas a la protección de los derechos humanos, a la libertad de expresión, a la observación de procesos electorales y a la conservación del medio ambiente han proyectado sus actividades en el ámbito internacional, y juegan ahora un papel muy importante en la percepción externa de la situación peruana. Asimismo, muchas instituciones académicas y de promoción social han logrado crearse un espacio para influir en la opinión pública y se han convertido en fuente de ideas y propuestas de política.

Al iniciarse el siglo 21 se abren nuevas perspectivas para estas organizaciones. La convergencia de esfuerzos en función de objetivos comunes, característica fundamental de las organizaciones de la sociedad civil, ha proporcionado una rica experiencia y lecciones muy valiosas sobre lo que pueden lograr las organizaciones voluntarias. Extender esta toma de conciencia hacia terrenos más amplios, y

en particular hacia la acción política y hacia la provisión alternativa de bienes y servicios, requiere sólo un cambio de perspectiva y un compromiso de sus miembros. Las organizaciones de la sociedad civil peruana deben percibirse a sí mismas como actores principales en el proceso de avance hacia el futuro deseado y hacia la noción del bien común. Un renovado sentido de protagonismo de la sociedad civil debe promover la emergencia y consolidación de una gran variedad de formas autónomas de articulación social, y también estimularlas a que se conviertan en agentes de la democratización social y la participación ciudadana.

No obstante, los procesos de diversificación, articulación y consolidación de las organizaciones de la sociedad civil enfrentan una serie de problemas. En primer lugar, se tiene el escaso interés y la falta de voluntad de quienes detentan el poder político y controlan las entidades del sector público para establecer un diálogo constructivo y no manipulador con las organizaciones de la sociedad civil, y especialmente con las organizaciones populares. Esto hace muy difícil una efectiva colaboración entre el Estado y la sociedad civil, y debilita la capacidad de negociación de esta última. Además, no permite conciliar intereses y llegar libremente a acuerdos políticos que reforzarían las instituciones democráticas y promoverían la estabilidad política.

Otro conjunto de problemas está asociado con las debilidades internas de las organizaciones de la sociedad civil. Muchas de ellas deben ser más representativas, establecer mecanismos de rendición de cuentas, crear mecanismos independientes para evaluar su desempeño, ser más eficientes y transparentes en el manejo de recursos, y mantener su autonomía frente a las fuentes de financiamiento. Sólo un comportamiento democrático y transparente les permitirá articular con eficacia y legitimidad la amplia gama de intereses que representan, para luego proyectarlos en la escena política nacional.

### ***Una sociedad civil plural***

Durante el decenio de los noventa se aceleró el proceso de transformación de la sociedad civil que se venía gestando desde mediados de los setenta. La sociedad civil peruana se volvió más abierta, fluida y plural, en contraste con el carácter más bien limitado y cerrado que tenía hace tres decenios. Las entidades caritativas y benéficas dedicadas a obras sociales, las organizaciones populares de corte radical y reivindicativo, y los gremios del sector privado focalizados estrechamente en intereses empresariales cedieron paso a una gama más amplia de iniciativas y demandas de la sociedad civil. En algunos

casos surgieron nuevas organizaciones, algunas de ellas estimuladas por programas estatales (comités del programa el Vaso de Leche), en otros casos alrededor de entidades religiosas (clubes de madres), y en algunas instancias como respuesta a problemas generados por el Estado o el sector privado (organizaciones defensoras de los derechos humanos, de protección de los consumidores, de protección del medio ambiente). Por otra parte, entidades existentes desde hace mucho tiempo (gremios empresariales, asociaciones profesionales, centros académicos y de promoción del desarrollo, movimientos estudiantiles) se renovaron y ampliaron sus ámbitos de acción para adaptarse a un nuevo contexto nacional e internacional. Al mismo tiempo, aumentaron las demandas ciudadanas canalizadas a través de las organizaciones de la sociedad civil, en parte debido a la debilidad de los partidos y movimientos políticos. De esta manera se fue configurando una sociedad civil plural, activa e influyente.

Sin embargo, la pluralidad de las organizaciones de la sociedad civil tiene como correlato la fragmentación, la proliferación de iniciativas y el peligro de generar una cacofonía de demandas. Esto es consecuencia de la multiplicidad de intereses, muchos de ellos contrapuestos, que surgen en una sociedad tan diversa como la peruana. Por lo tanto, si bien las organizaciones de la sociedad civil pueden y deben jugar un papel muy importante en la formulación y defensa de los intereses de diferentes grupos sociales, no son un sustituto de los partidos y movimientos políticos cuya función es, precisamente, articular, procesar y ofrecer respuestas a las demandas ciudadanas estructurando programas políticos coherentes.

Las *organizaciones populares* (comedores populares, asociaciones de vecinos, clubes de madres, comités del Vaso de Leche, asociaciones de pobladores) juegan un papel muy importante en la vida de los sectores más pobres de la sociedad peruana. Muchas de ellas surgieron a partir de iniciativas puntuales y como respuesta a situaciones de emergencia, pero fueron consolidándose gradualmente como instrumento para encarar algunas de las consecuencias más graves de la crisis económica y de la pobreza. En la actualidad se han convertido no sólo en interlocutores políticos, sino también en mecanismos para canalizar el apoyo social del Estado y de la cooperación internacional. Por ejemplo, los comedores populares y los comités del Vaso de Leche prestan servicios de distribución y administración de la ayuda alimentaria a grandes sectores de la población nacional (que de acuerdo a algunos estimados abarcan hasta el 40% de las familias peruanas). Otras organizaciones, como los núcleos ejecutores organizados por FONCODES en las comunidades en que

opera, se han convertido en administradores de recursos y ejecutores de pequeños proyectos productivos y de infraestructura física (capítulo 4, recuadro 4.13). Otras organizaciones de base participan activamente en programas de capacitación laboral, entrenamiento y asistencia técnica para microempresas. Sin embargo, las organizaciones populares no están exentas de problemas. En muchos casos han perdido su autonomía y se han convertido en sujetos del clientelismo de las agencias gubernamentales que entregan recursos financieros y apoyo alimentario a cambio de manifestaciones de apoyo político. Además, no son infrecuentes problemas internos, como el comportamiento autoritario de algunos dirigentes, la desconfianza acerca del manejo de las finanzas y las acusaciones de favoritismo para otorgar beneficios indebidos a algunos miembros.

A pesar de las dificultades que enfrentan y lo precario de su situación económica, las *organizaciones y comunidades campesinas* siguen representando los intereses económicos, laborales y culturales de un importante sector de la población rural del país. Los rasgos organizativos y sociales que han permitido a muchas de estas comunidades subsistir como entidades económicas y culturales autónomas (solidaridad, ayuda mutua, trabajo colectivo, democracia interna) se han proyectado a las asociaciones y organismos de carácter local y regional. Si bien se ha perdido en parte la relación orgánica e ideológica que mantuvieron con las grandes centrales agrarias nacionales, las asociaciones rurales de base (comités de desarrollo de caseríos, federaciones zonales, comités de productores, juntas de usuarios de riego) siguen siendo actores importantes en las nuevas relaciones políticas y económicas que la población rural ha establecido con el Estado y el mercado. Durante el decenio de los noventa el Estado ha dejado de intervenir directamente en la promoción de las empresas asociativas, en la comercialización de productos agropecuarios, en la determinación de precios y en la provisión de crédito agrario. Las organizaciones y los gremios campesinos están respondiendo a los nuevos desafíos, en la medida de sus posibilidades, asumiendo algunas de estas funciones asociados con empresas privadas y organizaciones comunales para la producción y comercialización de productos, construcción y mantenimiento de obras de infraestructura, entre otras actividades.

Las *rondas campesinas*, que surgieron inicialmente como respuesta al abigeato y se transformaron en medio de defensa contra el terrorismo de Sendero Luminoso, constituyen un caso especial de organizaciones en el ámbito rural. Si bien la amenaza terrorista ha desaparecido en la mayor parte del territorio nacional, muchas rondas campesinas se mantienen aún activas, lo que presenta tanto oportuni-

dades como problemas asociados con la búsqueda de un nuevo papel que desempeñar una vez derrotado el terrorismo.

Durante los últimos años se percibe un renovado dinamismo de los *gobiernos locales* y las *organizaciones vecinales*, tanto en el interior del país como en Lima Metropolitana, en parte como respuesta de la población y de los gobiernos locales a la falta de representatividad del sistema político vigente en la actualidad. Varias municipalidades se han asociado para plantear de manera conjunta sus demandas al gobierno central y para dialogar con representantes de las diversas agencias estatales. Algunos gobiernos locales han comprendido las ventajas de apoyar la creación de organizaciones no gubernamentales y de trabajar con ellas, sobre todo ante lo exiguo de los recursos de que disponen y la posibilidad de canalizar recursos adicionales a través de estas organizaciones. Las *mesas de concertación* que se crearon en algunos municipios de Cajamarca y de otros departamentos a fines del decenio de los ochenta y durante los noventa dan testimonio de estas iniciativas conjuntas de los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil.

Paralelamente, han surgido entidades para organizar la participación ciudadana en los gobiernos municipales con el fin de mejorar las perspectivas de desarrollo local. Además de las mesas de concertación, se tienen a las asociaciones vecinales interesadas en el mejoramiento de la infraestructura física y los servicios; las asociaciones de pequeños empresarios, interesadas en incrementar la actividad comercial de sus distritos; los comités distritales de desarrollo y los comités interinstitucionales involucrados en actividades de promoción y planificación del desarrollo local; y las asociaciones de padres de familia y los comités de aula en los centros educativos, que asumen papeles de promoción, gestión y dirección en la educación.

También es importante destacar el papel que cumplen, sobre todo en los ámbitos local y regional, una diversidad de *asociaciones* y *organizaciones de servicio público*, como los clubes de Leones y de Rotarios, las obras de beneficencia y educativas que realizan las iglesias, y las organizaciones no gubernamentales de apoyo a grupos vulnerables de la población (niños huérfanos, ancianos indigentes, discapacitados). Estas entidades tienen una larga trayectoria de actividades en beneficio de la comunidad y llenan vacíos en la provisión de servicios (apoyo a hospitales, postas médicas, centros educativos, cuerpos de bomberos) que están fuera de las posibilidades del gobierno central y los gobiernos locales. Asimismo, los *colegios* y *asociaciones profesionales* juegan un papel muy

importante –sobre todo en el interior del país– en promover debates, proporcionar asistencia técnica a los gobiernos y empresas locales, y en las actividades de extensión profesional.

Los *gremios* y *asociaciones empresariales*, muchos de ellos creados hace varios decenios, se han consolidado gradualmente y juegan un papel importante en la vida nacional. Por ejemplo, la Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE) convocada por el Instituto Peruano de Administración de Empresas (IPAE) ha sido desde hace varios decenios el principal lugar de encuentro de empresarios, políticos, funcionarios públicos y académicos, y con frecuencia ha orientado el debate sobre las opciones de desarrollo para el país. A partir del decenio de los ochenta, particularmente con la creación de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), los gremios empresariales se han convertido en interlocutores válidos del gobierno y en uno de los principales actores de la sociedad civil. Si bien representan el punto de vista del sector privado, con frecuencia los intereses económicos empresariales coinciden con aquellos de otros sectores de la población, particularmente en el interior del país. Esto se puede apreciar durante los últimos años a través del papel central que juegan las cámaras de comercio en la articulación de demandas y de planes de desarrollo en la macrorregión Sur, en la Costa Norte y en el Oriente (capítulo 6, recuadro 6.7). Las cámaras de comercio han convocado a debates públicos sobre temas económicos y políticos, participado en una serie de iniciativas regionales y prestado su apoyo a otras asociaciones locales.

Sin embargo, más allá de acuerdos generales sobre la vigencia de la economía de mercado y la estabilidad de la economía, la diversidad de actividades e intereses empresariales genera discrepancias y conflictos al interior de los gremios, particularmente en lo referente a las políticas económicas. Esto hace muy difícil plantear posiciones unificadas en los diálogos con las autoridades gubernamentales y consolidar la influencia de los gremios empresariales en la vida nacional. Por otro lado, la percepción de que los gremios están dominados por los intereses de las grandes empresas produce divisiones internas. En algunos casos esto ha llevado al alejamiento de los medianos y pequeños empresarios de los gremios establecidos, y a la creación de nuevas asociaciones empresariales.

Las *organizaciones sindicales* se han vuelto cada vez más marginales y su importancia entre los trabajadores ha disminuido considerablemente durante los últimos años, en parte debido a los efectos de las crisis económicas y al impacto de la globalización sobre las empresas, y también porque ha dis-

minuido la proporción de trabajadores formales asalariados en la población económicamente activa. Además, muchos sindicatos perdieron prestigio y vigencia como resultado de actitudes politizadas e intransigentes en sus relaciones con las empresas y el Estado. Para constituirse nuevamente en instituciones representativas de una amplia gama de trabajadores, en instrumentos para mejorar las condiciones laborales, y en interlocutores válidos de los empresarios y del Estado, los sindicatos deben renovar sus criterios de afiliación para incorporar a los trabajadores que no cuentan con un puesto de trabajo asalariado, mejorar sus capacidades de negociación y de diálogo, y adoptar una actitud positiva frente a los procesos de transformación y reconversión empresarial. Esto llevaría a establecer un nuevo estilo de relación con los empresarios y con las autoridades gubernamentales que permitiría, al mismo tiempo, defender los intereses de los trabajadores y contribuir a la transformación y competitividad del sistema productivo peruano.

Las *organizaciones de defensa de los derechos humanos* han cumplido un papel de singular importancia a partir del decenio de los ochenta. La violencia terrorista y la represión de las fuerzas armadas y la policía nacional hicieron necesaria la presencia activa de estas organizaciones para alertar a la ciudadanía sobre los abusos de una y otra parte en el terrible conflicto que vivió el país durante casi 15 años. Un gran número de organizaciones defensoras de los derechos humanos, que se dedicaron a la información y educación, a la defensa de ciudadanos injustamente acusados, al apoyo a las familias de desaparecidos, a la defensa de las instituciones democráticas, a la protesta por las violaciones de derechos humanos y la alteración del orden constitucional, entre otras actividades, coordinaron sus actividades de manera efectiva y difundieron –sobre todo a través de la prensa escrita y de la radio– información sobre la situación de los derechos humanos que de otra forma hubiera permanecido oculta. A medida que las violaciones de los derechos humanos fueron disminuyendo de intensidad en el decenio de los noventa y que se hizo evidente la intención del gobierno de prolongar su mandato más allá del límite constitucional, estas organizaciones plantearon de manera activa la defensa de las instituciones democráticas y la importancia de la gobernabilidad democrática para el desarrollo del país.

Un conjunto de *organizaciones no gubernamentales* (ONG) que abogan por causas específicas, particularmente en temas como la protección del medio ambiente, los derechos de los pueblos indígenas, la defensa de los consumidores y el acceso a los programas de planificación familiar, han venido

cumpliendo un papel central en la articulación de propuestas de política y han influido significativamente sobre la opinión pública. En algunos casos se trata de organizaciones que combinan labores de promoción social, de investigación y estudio, y de capacitación y difusión.

Por ejemplo, los avances en materia de legislación y normas de protección del medio ambiente, se deben en parte a las presiones que han ejercido las organizaciones no gubernamentales, como la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. En forma similar, varias ONG han llamado la atención sobre la situación de los pueblos indígenas, sobre la apropiación de conocimientos tradicionales por parte de intereses comerciales, y sobre los abusos que cometen algunas empresas en la explotación de recursos naturales no renovables. Otras instituciones han puesto en discusión el impacto que tienen actividades mineras e industriales sobre el medio ambiente, han señalado los abusos que se cometen al hacer trabajar a niños en actividades peligrosas (como la minería informal del oro) y han organizado campañas en defensa de los intereses de los consumidores (por ejemplo, para reducir el costo de los servicios públicos). Por último, la asociación civil Transparencia ha cumplido un importante papel en los procesos electorales de los últimos años, actuando como observadora, realizando un conteo rápido, capacitando personeros, proporcionando información a los electores y organizando programas de educación cívica.

### ***Las relaciones entre la sociedad civil y el Estado***

Estos ejemplos dan testimonio de la gran variedad de organizaciones que conforman una sociedad civil plural, vigorosa e influyente en el Perú al iniciarse el siglo 21. Sin embargo, la posibilidad de que las organizaciones de la sociedad civil continúen asumiendo un papel activo en la vida nacional no depende exclusivamente de ellas o de sus miembros. Se necesitan también respuestas del Estado y del sector privado, que deben reconocer y aprovechar el enorme potencial de estas organizaciones para contribuir al desarrollo nacional a través del diálogo, la negociación y la concertación, así como de su participación en la provisión de una amplia gama de servicios a la comunidad. Además de prestar atención a sus iniciativas y de entablar una relación respetuosa y constructiva con ellas, corresponde a las agencias gubernamentales y empresas privadas apoyar financieramente a las organizaciones de la sociedad civil a través de asignaciones en el Presupuesto de la República y de acciones filantrópicas.

Las relaciones entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil determinan, en gran medida, el campo de acción para estas últimas y el estilo de vinculación que tienen con las agencias gubernamentales. El Estado tiene la responsabilidad principal de sentar las bases para una relación armónica y productiva con las organizaciones de la sociedad civil, y de crear un clima de confianza, respeto mutuo y colaboración propicio para movilizar la energía y la capacidad organizativa de las asociaciones voluntarias. En particular, los recursos públicos no deben utilizarse para establecer relaciones de clientelismo político con las organizaciones de base que atienden las necesidades de los sectores más pobres de la población, ni para otorgar prebendas a las asociaciones cuyos planteamientos coinciden con los del gobierno y castigar a las que tienen puntos de vista opuestos. Por el contrario, las agencias gu-

bernamentales deben facilitar y apoyar el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil mediante, entre otras iniciativas, la provisión de información y el reconocimiento de sus contribuciones al desarrollo nacional (recuadro 7.5).

Otra tarea de singular importancia que debe realizar el Estado para estimular y facilitar el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil se refiere a los marcos legales que rigen su comportamiento. Es preciso adecuar las disposiciones legales que norman la creación y el funcionamiento de estas instituciones, y que establecen las relaciones que deben tener con organizaciones gubernamentales, incluida la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) y el registro de organizaciones receptoras de cooperación internacional en el Ministerio de la Presidencia.

#### RECUADRO 7.5

### El Estado y la información para las organizaciones de la sociedad civil: el caso de Argentina

La diversidad y autonomía de las organizaciones de la sociedad civil hace que frecuentemente sea muy difícil coordinar acciones y evitar la duplicación de esfuerzos. Además de la creación de consorcios y otras formas de trabajo conjunto, la disponibilidad de información sobre la situación social, las políticas sociales y las fuentes de financiamiento, así como sobre las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, puede ayudar a mejorar la eficiencia y eficacia de sus actividades. Esta labor informativa debería ser realizada por una agencia gubernamental, posiblemente ubicada en la Secretaría de Estado de Coordinación Gubernamental o en el Ministerio de Desarrollo e Inversión Social (gráfico 7.2), cuya función sería prestar apoyo directo a las organizaciones de la sociedad civil y canalizar sus iniciativas, propuestas y demandas hacia las instancias de gobierno.

Una experiencia de este tipo se puso en marcha en Argentina a partir de 1995 con la creación del Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC) como unidad adscrita a la Secretaría de Desarrollo Social. Esta iniciativa fue concebida como una manera de transformar las relaciones entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, que en muchos casos habían convertido a estas últimas prácticamente en entidades ejecutoras de programas financiados por el Estado. El CENOC creó espacios de trabajo conjunto en los cuales las organizaciones de la sociedad civil pudieron dialogar e intercambiar puntos de vista con representantes del gobierno. Esto ayudó a generar propuestas para mejorar la gestión y el impacto de las políticas sociales, y para hacer el gasto público social más transparente.

Parte del éxito del CENOC se debió a que su diseño y operación se encargó a personas con larga experiencia y reconocida trayectoria en organizaciones no gubernamentales. Esto le

dio credibilidad a la propuesta de creación del CENOC y disipó los temores de que el Estado pudiera cooptar, influir excesivamente o politizar la actuación de estas organizaciones. Hacia mediados de 1999 aproximadamente 6,100 “Organizaciones de la Comunidad”, en su mayoría organizaciones de base, estaban inscritas en el CENOC y casi la mitad de ellas participaba frecuentemente en reuniones regionales para coordinar el diseño y ejecución de proyectos. Un gran número de las organizaciones inscritas participó en concursos de elaboración de proyectos sociales a nivel nacional, en el cual se otorgaba un “Premio Anual a la Innovación Social”.

Considerando que el CENOC no otorga subsidios ni financia proyectos, el principal incentivo para inscribirse en su registro es la posibilidad de acceder a gran cantidad de información sobre las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, las fuentes de financiamiento nacionales e internacionales, las políticas sociales del gobierno federal y los gobiernos provinciales. Asimismo, el CENOC presta asesoría para la preparación de proyectos, organiza programas de capacitación y pone en contacto a ONG que trabajan en temas similares, estimulando el intercambio de experiencias y la disseminación de las prácticas exitosas de las organizaciones, asesorías para la elaboración de proyectos, capacitación de recursos humanos, entre otros.

En el Perú existen organizaciones como la Asociación Nacional de Centros y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, que han venido realizando funciones de esta naturaleza. Es notoria la ausencia de una entidad estatal que cumpla funciones similares a las del CENOC, y que establezca relaciones de cooperación respetuosas de la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil.

Fuente: Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC), *Informe de Gestión (1995-1999)*, Secretaría de Desarrollo Social, Bs. Aires, 1999.

### Situación jurídica de las asociaciones civiles sin fines de lucro

Pese a la gran diversidad de organizaciones de la sociedad civil que existe en el Perú la legislación vigente considera un número limitado de figuras jurídicas para establecer entidades sin fines de lucro y para otorgarles reconocimiento como personas jurídicas. Las organizaciones privadas sin fines de lucro reconocidas en la actualidad son:

**La asociación.** Es el tipo legal más utilizado por las organizaciones no lucrativas que tienen personalidad jurídica propia. El vínculo asociativo se genera en torno a un fin u objetivo común, que no necesariamente debe ser de interés social o utilidad pública, y que puede ser de interés sólo para los miembros de la asociación. El patrimonio de una asociación no puede repartirse entre sus miembros y al disolverse ésta debe ser transferido a otra asociación con fines similares.

**La fundación.** Se crea mediante la afectación de los bienes de uno o más fundadores con fines preferentemente religiosos, de asistencia social, cultural u otros de interés social. Al interior de la fundación no existe un vínculo legal de asociación, y está conformada por administradores que no necesariamente son miembros de ella. Esta forma organizativa no ha sido muy utilizada en el Perú en la medida en que no existen incentivos tributarios ni de otro orden para su creación, y en que el Código Civil no le otorga mayor flexibilidad para la toma de decisiones. Además, el Consejo de Supervigilancia de las Fundaciones tiene la misión de proteger la aplicación del patrimonio de

acuerdo a los fines previstos por los fundadores, lo que puede añadir restricciones adicionales a su funcionamiento.

**El comité.** Es una organización de personas naturales o jurídicas, o de ambas, dedicada a la recaudación pública de aportes financieros o en especie destinados a un fin altruista. Esta figura jurídica se emplea para la realización de colectas públicas, homenajes, obras asistenciales, eventos científicos y culturales, y otras iniciativas similares que son, por naturaleza, de carácter temporal. Existen muy pocas organizaciones inscritas en los Registros Públicos bajo esta modalidad.

Estas formas jurídicas y sus reglamentos son claramente insuficientes para atender la diversidad de demandas y características de las organizaciones de la sociedad civil. Es necesario reconocer legalmente una mayor diversidad de formas asociativas y establecer, a través de un proceso de consulta, criterios para diseñar las normas jurídicas que amparen a las nuevas formas asociativas. Por ejemplo, es posible definir criterios basados en los objetivos de la institución, el tipo de servicios prestados, la naturaleza de los beneficiarios, las fuentes de financiamiento, las relaciones que tienen con el Estado (gobierno central, gobiernos locales), el número de miembros de la asociación, entre muchos otros. Se trata de establecer una serie de categorías y formas legales que correspondan a la diversidad de objetivos y formas de acción de la sociedad civil plural con que cuenta el Perú al iniciarse el siglo 21.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Oficina de Servicio Legal de la Asociación Nacional de Centros, 1998.

Las figuras jurídicas a través de las cuales el Estado reconoce a las organizaciones de la sociedad civil no corresponden a su gran diversidad de funciones, objetivos y características operativas. Por ejemplo, la figura jurídica de “asociación civil sin fines de lucro” abarca por igual a los clubes deportivos, fundaciones filantrópicas, organizaciones que proveen servicios, centros académicos y organizaciones populares sin establecer distinciones entre sus funciones y modalidades operativas –en algún momento hasta la Bolsa de Valores era una asociación civil sin fines de lucro (recuadro 7.6).

Por otra parte, los requisitos administrativos vigentes para recibir donaciones de la cooperación internacional recargan la labor administrativa de muchas de las organizaciones de la sociedad civil en forma innecesaria, mientras que prácticamente no existen incentivos por parte del gobierno para estimular la filantropía de las empresas privadas y de las personas de altos ingresos. Esta situación limita considerablemente las posibles fuentes de financiamiento para las organizaciones de la sociedad civil y debe ser corregida a la brevedad posible. Además, el Estado debe

promover y estimular el apoyo internacional a las organizaciones de la sociedad civil, muchas de las cuales dependen de la cooperación internacional para su supervivencia. Debe evitarse la tentación de controlar y restringir el acceso al financiamiento externo a las organizaciones de la sociedad civil –aunque sus actividades y planteamientos puedan incomodar al gobierno en un momento determinado.

### **Las organizaciones de jóvenes y estudiantes**

La juventud universitaria y los líderes estudiantiles han jugado un papel muy importante en la vida nacional a lo largo del último siglo. La mayoría de los dirigentes políticos que asumieron responsabilidades en el ámbito nacional dio sus primeros pasos en los centros de estudiantes y en las luchas políticas universitarias. Hasta principios del decenio de los ochenta era común que los jóvenes, especialmente aquellos con inquietudes sociales y aptitudes para ejercer liderazgo, participaran activamente en la vida universitaria representando a los estudiantes ante los orga-

nismos universitarios, contribuyeran al cogobierno en sus universidades, intervinieran en debates sobre diversos aspectos del desarrollo nacional y participaran en actividades de carácter político. En muchos casos esto era considerado un complemento importante para su formación ciudadana.

Esta manera de entender la vida estudiantil y las posibilidades de participación que se derivan de ella se redujo significativamente desde principios de los ochenta hasta mediados de los noventa, principalmente debido a la violencia subversiva, el terrorismo y a la represión en un gran número de centros de estudio. Muchos dirigentes estudiantiles asumieron posiciones contestatarias y radicales, y en algunos casos apoyaron directamente a los grupos subversivos. Esto dio lugar a la intervención de las fuerzas armadas en los claustros universitarios y a una persecución de líderes estudiantiles. Como consecuencia, los estudiantes que tenían motivación e interés en participar en la vida política universitaria y nacional, pero que no estaban dispuestos a asumir posiciones radicales, vieron su margen de acción reducido a su mínima expresión. La vida política universitaria quedó totalmente desarticulada durante un decenio y medio, al mismo tiempo que los partidos políticos experimentaron una profunda crisis. El resultado ha sido una “generación perdida” y la carencia de jóvenes líderes con vocación de servicio público y capacidad de acción en la vida política nacional.

Esta situación empezó a cambiar paulatinamente a mediados de los noventa y las inquietudes de los estudiantes universitarios encontraron una clara expresión en las marchas de protesta de junio de 1997. La renovada actividad de las organizaciones de estudiantes a partir de esa fecha hizo evidente que la juventud peruana estaba buscando maneras de hacer patente su insatisfacción con la situación política y con sus perspectivas de futuro. Hasta esa fecha, gran parte de esta búsqueda permanecía alejada y poco visible en medio de un sistema político en crisis y de una variedad de iniciativas de organizaciones de la sociedad civil. Desde entonces se han producido avances significativos en la capacidad de organización y en las actitudes de una gran variedad de grupos estudiantiles. Han empezado a surgir nuevas agrupaciones de jóvenes, los centros y federaciones de estudiantes han recobrado su vitalidad, y es posible apreciar la presencia de nuevos líderes universitarios. Todo esto ha creado una valiosa oportunidad de renovar el estilo y el contenido del liderazgo político durante los próximos dos decenios.

Al iniciarse el siglo 21 la juventud ha expresado, tanto a través de sus opiniones y actitudes como de su interés en participar en la vida nacional, la

necesidad de entablar diálogos plurales y constructivos que lleven a consensos, de recuperar la confianza en las posibilidades de la acción colectiva y de restaurar la legitimidad de las instituciones democráticas. Ha resurgido la vocación de servicio público, característica de la generación de dirigentes estudiantiles de los años cincuenta y sesenta, que se eclipsó durante los setenta por la excesiva politización de la vida universitaria, y que prácticamente desapareció durante los ochenta debido a la violencia, a la represión y al predominio de actitudes individualistas entre los jóvenes.

Sin embargo, existe el riesgo de que el potencial transformador de las organizaciones y líderes juveniles no llegue a materializarse. En parte esto se debe a la ausencia de figuras con las cuales puedan identificarse los jóvenes, ya que la gran mayoría de los líderes políticos actuales no goza de prestigio entre ellos; a la falta de información sobre la situación nacional y las posibilidades de desarrollo del Perú en los próximos dos decenios; y a la persistencia de actitudes y estilos de liderazgo autoritarios, estimuladas en gran medida por la manera en que se ha ejercido el poder y la autoridad gubernamental durante el decenio de los noventa. Además, es necesario que las organizaciones de jóvenes superen la desconfianza y las barreras a la comunicación que dificultan la acción conjunta, y que no permiten articular redes y alianzas para mejorar su efectividad. Varias experiencias de trabajo con grupos jóvenes demuestran que es posible superar estas limitaciones, diseminar la importancia de las prácticas democráticas, y ayudar a que la juventud desarrolle sus propias maneras de visualizar el futuro y de organizar su participación en la vida política nacional (recuadro 7.7).

Hace casi cien años una generación joven sintió que el sistema político vigente en el Perú no correspondía a las exigencias de una nueva sociedad y una nueva época; su participación activa en la vida nacional produjo los principales líderes e ideas que articulaban buena parte de la política peruana durante el siglo 20. Las organizaciones de jóvenes y estudiantes –que constituyen uno de los componentes muy importante de la sociedad civil peruana en la actualidad– enfrentan un desafío similar al de aquella generación.

### ***Sociedad civil, poder y Estado: reforma de los partidos y movimientos políticos***

Como se indicó en las secciones precedentes, los partidos políticos son esenciales para la vida democrática del país. Los sistemas electorales y las normas que rigen las elecciones definen el marco



### La experiencia de Agenda: PERÚ con el apoyo a las organizaciones juveniles

A partir de 1996 el equipo de Agenda: PERÚ realizó una serie de actividades vinculadas a la participación de los jóvenes en la vida nacional. En un primer estudio se entrevistó a más de 100 investigadores, líderes de opinión, maestros y estudiantes universitarios de 30 universidades en 12 ciudades del país, y se organizaron dos talleres regionales en el Norte y en el Sur del país, y un taller nacional en Lima. Estas actividades dieron origen a dos publicaciones, a un gran número de presentaciones y a una difusión de los resultados a través de los medios masivos de comunicación.

En una segunda etapa, realizada entre 1998 y el 2000, Agenda: PERÚ promovió alrededor de 60 actividades de consulta, discusión y diseminación (talleres, coloquios, seminarios, conferencias, encuestas, debates, ferias de información, entrevistas en prensa escrita, radio y televisión), abarcando 15 ciudades del país y alcanzando de manera directa a más de 4,000 personas. Se publicó un libro y se prestó apoyo a la edición de revistas universitarias. Actualmente se mantiene una página web dedicada a temas de juventud universitaria y participación que ha recibido más de 30,000 visitas.

Estas actividades permitieron constatar que a mediados de los noventa muchos jóvenes, en especial universitarios, no estaban seguros de cuál debería ser su participación en asuntos públicos. Al igual que gran parte de la sociedad peruana, se encontraban en un estado de confusión e incertidumbre debido principalmente a la desconfianza en el sistema político vigente para resolver los problemas del país. A esto contribuyó la brecha generacional de liderazgo, producto de las severas restricciones que enfrentaron las organizaciones estudian-

tiles para actuar durante el decenio de los ochenta y parte de los noventa.

Esto cambió luego de las marchas espontáneas de junio de 1997, cuando muchos jóvenes empezaron a buscar sus propias maneras de organizarse como ciudadanos activos. Las actividades auspiciadas por Agenda: PERÚ y muchas otras instituciones se convirtieron en puntos de encuentro para líderes juveniles de diversas partes del país y en espacios de formación y discusión, que a su vez ayudaron a superar desconfianzas y a gestar un cambio de actitud hacia la participación en la vida política. La repercusión que tuvo la participación activa de los jóvenes en las marchas y protestas para democratizar el país los ha transformado en interlocutores activos de las organizaciones y movimientos políticos, pero al mismo tiempo ha exigido mayor capacidad de organización, de generar propuestas y de gestionar iniciativas.

Por otra parte, la juventud no es un sector homogéneo y estático de la población. Además de representar la diversidad de la sociedad peruana, los jóvenes conforman un segmento de la sociedad en constante renovación. Cada cohorte enfrenta desafíos diferentes y debe articular sus propias respuestas a un entorno que cambia continuamente. Por lo tanto, es preciso crear instituciones que permitan la transmisión de experiencias de una generación a otra. En las actividades de Agenda: PERÚ se trató de que los jóvenes que participaron en los primeros eventos ayuden a formar a quienes se incorporaron en los eventos siguientes. Esto permitió observar un proceso de maduración en muchos de ellos, y en particular en los líderes que se mostraron dispuestos a asumir la responsabilidad de organizar eventos subsecuentes.

Fuente: *Sociedad civil, juventud y participación política* (compilado por Marlene Castillo), Lima, Agenda: PERÚ, 1999; Jorge Chávez Granadino, *¿Los jóvenes a la obra?: Juventud y participación política*, Lima, Agenda: PERÚ, 1999; y *Jóvenes construyendo ciudadanía: hacia un enfoque participativo de las políticas de juventud en el Perú* (compilado por Jorge Chávez Granadino y Luis Fernán Cisneros), Lima, Agenda: PERÚ/Asociación Promoción de Juventudes, 2000.

en el cual operan los partidos y movimientos políticos, que son los mecanismos a través de los cuales los ciudadanos organizados expresan libremente sus preferencias sobre quiénes deben ejercer el liderazgo en las diversas instituciones del Estado. De esta manera, los partidos y movimientos vinculan a la ciudadanía y a las organizaciones de la sociedad civil con el ejercicio del poder político.

Si bien la sociedad civil peruana muestra alentadores progresos hacia una participación más activa y eficiente en la vida nacional, muchas de sus expresiones democráticas permanecen todavía en el ámbito de las relaciones de base y de los grupos interesados en temas y problemas específicos. La crisis del sistema político ha hecho que los ciudadanos duden de que sea posible aplicar a su relación con el Estado los mismos criterios y exigencias de rendi-

ción de cuentas, representatividad y control de autoridades elegidas que aplican cotidianamente en las organizaciones a que pertenecen y que operan en ámbitos más restringidos. Sin embargo, es necesario que la sociedad civil deje de ser principalmente una aglomeración de organizaciones constituidas a partir de intereses puntuales e inmediatos, y que avance hacia formas de asociación política democrática que articulen una diversidad de intereses y los proyecten en el ámbito nacional.

Como se indicó en la sección precedente sobre reforma del sistema electoral, los partidos políticos y los movimientos regionales deben ser el principal canal a través del cual la ciudadanía peruana se exprese y procese sus demandas sociales, y por lo tanto deben ser el nexo principal entre la sociedad civil y el poder político. Sin embargo, por una variedad de razones,

los partidos políticos en el Perú han perdido su capacidad de cumplir con estas funciones y no han sido capaces de ejercer una intermediación apropiada y eficaz entre los ciudadanos y el Estado.

El desprestigio de los partidos durante el decenio de los ochenta y noventa hizo casi inevitable su reemplazo por agrupaciones de independientes, pero éstas no han conducido a mejores resultados en lo referente a estabilidad política y a mejoras económicas y sociales. Muchas de estas agrupaciones han carecido de planteamientos doctrinarios, han improvisado programas de gobierno y no han llegado a contar con una masa crítica de militantes ni con una organización estable. Las desventajas de no contar con partidos y movimientos fuertes se han hecho evidentes durante las crisis políticas de los últimos años, y la construcción de un sistema de partidos políticos es una tarea pendiente para avanzar hacia el buen

gobierno y consolidar la democracia. Para esta labor de reingeniería política deben tomarse en cuenta las experiencias de otros países, aprender de los errores del pasado y construir un sistema de partidos que sea capaz de articular las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía, transformándolas en proyectos políticos viables en el mediano y largo plazo.

La viabilidad de las organizaciones partidarias y de los movimientos regionales dependerá principalmente de lo convincente de su visión de futuro para el país o la región, de su capacidad organizativa y credibilidad, y de la calidad de sus integrantes y líderes. Las diversas instancias del Estado, y en particular el Congreso y las autoridades electorales, tienen la responsabilidad de establecer marcos legales para promover el desarrollo y la consolidación de un sistema de partidos, principalmente a través de las leyes y normas que rigen los procesos electorales.

#### RECUADRO 7.8

### El partido red: hacia una nueva forma de organización política

El concepto de “partido red” plantea una nueva manera de organizar a la ciudadanía en los ámbitos nacional, regional y local para participar activamente en la vida política. Sus principales objetivos son procesar las demandas ciudadanas con transparencia y eficiencia, contribuir al proceso de aprendizaje social y articular propuestas de gobierno para someterlas a consideración de la ciudadanía –todo esto orientado hacia lograr triunfos electorales que permitan a sus miembros ejercer el poder y la autoridad en forma efectiva y garantizar la gobernabilidad democrática. El partido red hace uso de los avances en las tecnologías de información y en las técnicas de organización para potenciar el contenido de la acción política.

#### **Organización y estructura**

El partido red está conformado por un núcleo coordinador central, un gran número de unidades territoriales y funcionales en diferentes niveles, miembros individuales afiliados al partido red, una unidad de seguimiento y evaluación, y por una unidad de solución de controversias. El *núcleo coordinador central* está encargado de definir la doctrina, los lineamientos programáticos, la estrategia de acción política, los criterios de membresía y los códigos de ética y comportamiento. Además, coordina las actividades de la organización en el ámbito nacional y mantiene la cohesión interna del partido red. Está conformado por representantes designados por las unidades territoriales y funcionales, y por representantes de los miembros individuales.

Las *unidades territoriales y funcionales* son los principales componentes del partido red y consisten en grupos organizados de personas en una localidad determinada (distrito, provincia, departamento, región), o agrupados de acuerdo a intereses

específicos (medio ambiente, derechos humanos, lucha contra la pobreza), profesión u ocupación, entre otros criterios. El núcleo coordinador central establece los requisitos para que un grupo se incorpore como una unidad al partido red. Cada una de estas unidades opera con un alto grado de autonomía en su ámbito específico de acción, pero respetando el marco doctrinario y las normas de comportamiento establecidas para la organización en su conjunto. Los *miembros individuales* son personas que se afilian al partido red y participan en sus actividades, pero sin formar parte de una unidad territorial o funcional. Esta diversidad de formas de incorporación tiene por objeto estimular la participación ciudadana en forma personal o a través de circunscripciones territoriales o funcionales.

La *unidad de seguimiento y evaluación* tiene la responsabilidad de velar por la integridad política y moral del partido red, y por hacer respetar los códigos de ética y de comportamiento que rigen para sus miembros. La *unidad de resolución de controversias* tiene como función solucionar los conflictos que se presenten al interior del partido red, sobre todo considerando que el carácter descentralizado y flexible de la organización puede dar lugar a traslapes y divergencias al momento de la acción política. Además de miembros del partido red, esta unidad incorporaría a personas eminentes de reconocido prestigio y solvencia moral.

#### **Funcionamiento y operación**

Los componentes que configuran la estructura organizativa del partido red interactúan de una manera flexible, tienen pocos niveles jerárquicos, y generan obligaciones mutuas y responsabilidades compartidas que aseguran su cohesión interna y continuidad. Las unidades territoriales y funcionales y

Sin embargo, una vez establecido un marco legal e institucional razonable para el funcionamiento de las organizaciones políticas, le corresponde a éstas la enorme responsabilidad de constituirse en intermediarios confiables, representativos y eficientes entre la sociedad civil y las instancias de poder político. Esto requiere de una nueva actitud de sus líderes y de innovaciones en la organización de los partidos y movimientos. En particular, es necesario renovar la concepción tradicional y vertical de la estructura partidaria –compuesta por un líder, cuadros dirigentes, militantes, simpatizantes y por una “masa” de votantes que expresa su adhesión a través de movilizaciones y en el momento de las elecciones– para avanzar hacia formas modernas de organización en redes, que están asociadas a los avances en las tecnologías de la información y que han demostrado ser mucho más eficaces en todos los ámbitos de la actividad humana.

Este tipo de organización estimularía una mayor participación de los ciudadanos en los partidos y movimientos políticos, facilitaría la comunicación y las prácticas democráticas en su interior, y ayudaría a que las vinculaciones entre los partidos y las organizaciones del Estado sean más abiertas y transparentes. El recuadro 7.8 plantea algunos lineamientos de lo que podría ser un partido o movimiento político organizado de acuerdo a estos principios.

## REFORMA DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD

La reforma de las instituciones de seguridad, cuya función es crear las condiciones básicas para el ejercicio libre de las facultades humanas y el logro de los objetivos de desarrollo individual y colectivo, es el cuarto y último conjunto de hebras

Los miembros individuales aportan su dedicación, compromiso, tiempo y capacidad de organización y movilización. Además de lineamientos doctrinarios y políticos que definen el perfil del partido red, el núcleo coordinador central aporta asistencia técnica y administrativa, información sobre la situación del país y sobre las actividades de otras unidades, visibilidad política y proyección nacional a los miembros del partido, y también servicios de apoyo, como capacitación y entrenamiento. Todas las unidades y personas que conforman el partido red aportan recursos financieros en la medida de sus posibilidades.

El núcleo central establece normas acerca del número de ciudadanos necesario para constituir las unidades territoriales y funcionales, así como los requisitos para los niveles de actividad (reuniones, pronunciamientos, capacitación, publicaciones, eventos públicos) que demuestren el interés de sus miembros en la vida partidaria. El partido red hace uso de mecanismos que garantizan un alto grado de transparencia, una efectiva rendición de cuentas y una elevada cuota de participación individual, utilizando intensivamente las nuevas tecnologías de la información para mantener la comunicación al interior del partido y para tomar decisiones en forma rápida y transparente.

Los cargos directivos en el partido red y los candidatos para elecciones se definen mediante procesos democráticos internos, sea ya a través de elecciones primarias directas o de otros mecanismos que garanticen la representatividad e idoneidad de quienes representan al partido red. Partiendo del principio de que la adhesión voluntaria al partido implica una disposición para asumir responsabilidades, también se hace uso de sorteos para designar a parte de los miembros que desempeñan funciones directivas en las unidades territoriales y en el núcleo coordinador central.

Una posibilidad que debe ser explorada consiste en adoptar

los procedimientos de una “organización circular” para compartir información, garantizar la transparencia y evaluar el desempeño, que fomentan la participación y ayudan a lograr mayor eficiencia. En cada nivel de la organización circular, quienes responden ante un supervisor están a su vez por encima de él cuando se constituyen colectivamente en un comité de evaluación del desempeño del supervisor. Estos comités operan en todos los niveles e instancias de la organización e incluyen, además, al jefe del supervisor. De esta forma cada comité agrupa a tres niveles de organización: el supervisor, sus subordinados y su superior jerárquico. Este mecanismo permite asegurar el flujo fluido de la información, evaluar continuamente el desempeño de la organización y garantizar la transparencia en la gestión. Sin embargo, esto no debe transformarse en un conjunto de procedimientos y una cultura “asambleísta” que diluye la responsabilidad y restringe la capacidad de acción de quienes toman decisiones. Los principios de una organización circular se aplicarían principalmente en las unidades territoriales y funcionales del partido red.

En cierta medida y con variaciones muy importantes y significativas, el esquema de organización que caracterizaría a un partido red sería similar al que se emplea en una entidad constituida a la manera de franquicias empresariales. En este tipo de organización se establece un conjunto de obligaciones recíprocas entre quien otorga la franquicia (asistencia técnica, investigación y desarrollo, capacitación, presencia en el mercado, inversión) y quienes la reciben (control de calidad, adherencia a normas técnicas, inversión, niveles de actividad). Muchas organizaciones no gubernamentales que se asocian en redes en el ámbito regional o global –particularmente en el campo ambiental, en la protección de los derechos humanos y en la lucha contra la corrupción– operan en la práctica de esta manera, si bien no hacen uso del nombre “franquicia” que está asociado principalmente con empresas comerciales.

que conforman la urdimbre del tejido social peruano que se va a reconstituir durante los próximos dos decenios. Sus componentes se refieren a las *entidades encargadas de la seguridad nacional*, que tienen la misión de resguardar la integridad territorial frente a amenazas externas e internas, lo que permite que el Perú ejerza plenamente su autonomía política y económica; las *organizaciones a cargo de la seguridad ciudadana*, que mantienen el orden público, luchan contra el crimen y la delincuencia (en particular contra el narcotráfico); la *protección de la población contra los desastres*, que incluye los desastres naturales y aquellos causados por la intervención humana; y la *seguridad en el ámbito personal*, centrada en el respeto a los derechos humanos y en la preservación de la integridad física de las personas.

La idea central en este conjunto de reformas de las instituciones de seguridad es reducir a un nivel razonable y tolerable la exposición a los peligros que enfrentan los peruanos, reforzar su capacidad de respuesta y su resistencia a situaciones adversas, y reducir la vulnerabilidad del país, la comunidad y las personas ante cualquier tipo de amenaza que limite la capacidad de decidir y realizar en plena libertad los proyectos nacionales, comunales y personales.

## Las instituciones de seguridad

Una adecuada concepción de seguridad nacional es indispensable para garantizar la gobernabilidad democrática y avanzar hacia la visión de futuro deseado y la noción del bien común. Aunque su origen se refiere a la defensa frente a amenazas externas e internas vinculadas a conflictos violentos, el concepto de seguridad nacional ha ido adquiriendo una serie de nuevas facetas, como la seguridad económica, alimentaria, energética, financiera y ambiental, particularmente debido a las nuevas formas de vulnerabilidad asociadas a la emergencia de un contexto internacional cada vez más turbulento e incierto (capítulo 2). La seguridad ciudadana ha adquirido renovada importancia durante los últimos decenios debido al terrorismo, al impacto de los desastres naturales y al incremento de la delincuencia y el narcotráfico, mientras que la seguridad personal y el respeto de los derechos humanos individuales han pasado a ocupar un lugar central debido a la vulnerabilidad de gran parte de la población afectada por la exclusión económica, social y política (capítulo 4).

Garantizar la seguridad en todos los niveles es una tarea de la sociedad en conjunto y no sólo de los militares, la policía, el serenazgo y las agencias privadas de seguridad. El diseño y puesta en práctica de políticas de seguridad eficaces requiere de la co-

operación de una amplia gama de organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y del Estado. La lucha contra Sendero Luminoso durante el decenio de los ochenta y parte de los noventa demostró la importancia de las alianzas estratégicas entre estos tres grandes actores en la vida nacional.

## Civiles, militares y defensa nacional

La responsabilidad del diseño de la política de defensa nacional es compartida entre el Poder Ejecutivo, el Congreso y las fuerzas armadas, si bien de acuerdo a la Constitución las autoridades civiles ejercen control sobre el aparato militar. Sin embargo, ésta es una tarea delicada y difícil de realizar, ya que a lo largo de la historia republicana las relaciones entre los gobiernos civiles y las instituciones castrenses han estado marcadas por desencuentros y conflictos. Aún no se ha conseguido establecer un conjunto de relaciones entre civiles y militares que garantice plenamente, con continuidad y con perspectiva de largo plazo, la vigencia efectiva de la gobernabilidad democrática.

La experiencia histórica demuestra que cuando el gobierno cuenta con una amplia base de legitimidad democrática sus relaciones con las fuerzas armadas son más fluidas y menos conflictivas. Cuando se carece de legitimidad aparece la tentación de utilizar el poder militar como fuente de apoyo político y surge la necesidad de concretar alianzas con los mandos castrenses. Los sucesos de los dos últimos decenios, marcados por el retorno a la democracia después de doce años de gobierno militar, por la lucha contra el terrorismo, por el autogolpe de abril de 1992 y por la excesiva politización de las fuerzas armadas, dan un claro ejemplo de estas dificultades y tentaciones.

Buena parte del problema está en que las relaciones entre civiles y militares pueden caracterizarse, sin mucha exageración, como un diálogo de sordos. Un primer paso para superar esta situación consiste en crear espacios para el intercambio de ideas y puntos de vista, así como un lenguaje común entre civiles y militares para referirse a la historia, la situación actual y las perspectivas futuras del Perú. La visión de la historia peruana que tienen los miembros de las fuerzas armadas, que ingresan como cadetes a la edad en que otros jóvenes reciben una educación universitaria, está condicionada por una singular perspectiva centrada en el papel de las instituciones castrenses en los últimos dos siglos. Por su parte, los jóvenes que ingresan a otros centros educativos o que no llegan a realizar estudios superiores tienen una visión sesgada e incompleta sobre el papel de las fuerzas

### Evolución de la doctrina de seguridad nacional

El general José del Carmen Marín fue el primero en elaborar una concepción moderna de la doctrina de seguridad nacional a principios de los años cincuenta en el Centro de Altos Estudios Militares (CAEM). De acuerdo a sus planteamientos, el Estado tiene dos funciones centrales: lograr el bienestar de toda la población y garantizar la seguridad nacional, si bien la seguridad debe estar al servicio del bienestar. Esta doctrina buscó integrar el desarrollo socioeconómico con la capacidad de realizar acciones militares efectivas.

La doctrina de seguridad nacional evolucionó progresivamente, vinculando la integridad del territorio nacional con la seguridad interna entendida en un sentido cada vez más amplio. A partir de los años sesenta esta doctrina se asoció con una visión de desarrollo a largo plazo, que se plasmó en la idea de "Proyecto Nacional". La experiencia de la lucha contra las guerrillas reforzó el énfasis en el desarrollo socioeconómico, que fue considerado una condición necesaria para hacer frente a las causas de la subversión.

Durante el decenio de los setenta la doctrina de seguridad incorporó la idea de que las confrontaciones internacionales se daban no sólo en la dimensión Este-Oeste, sino también en la dimensión Norte-Sur como consecuencia de los desequilibrios estructurales entre países pobres y países ricos. Esto dio ori-

gen a una política exterior muy activa para promover cambios en el orden internacional. Paulatinamente se fue articulando una doctrina de seguridad nacional en la cual el desarrollo humano con justicia social estaba asociado con una serie de transformaciones estructurales en todos los ámbitos de la vida nacional (reducción de desigualdades, participación ciudadana, cambios en el patrón de acumulación económica), con lo que la seguridad se vinculó no sólo al Estado, la nación o el gobierno, sino también al sector privado, a las organizaciones de la sociedad civil y a la población en general. Desde esta perspectiva, la prosperidad, el bienestar y un nivel de vida digno hacen que los ciudadanos tengan algo que defender. Por lo tanto, no hay seguridad sin avance socioeconómico y el desarrollo basado en la equidad es la mejor forma de combatir el terrorismo y otras amenazas externas e internas.

La doctrina de seguridad nacional debe continuar evolucionando, sobre todo considerando las consecuencias de la caída del muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría. A la capacidad de defender la integridad del territorio y al desarrollo socioeconómico es necesario añadir la gobernabilidad democrática y la consolidación de las instituciones de la democracia. Al iniciarse el siglo 21, la seguridad nacional debe fundamentarse en tres pilares: capacidad de defensa del territorio, prosperidad y bienestar para todos, y plena vigencia del sistema democrático.

Fuentes: Edgardo Mercado Jarrín, "Reconceptualización de la doctrina de seguridad nacional", documento de trabajo inédito; Francisco Sagasti, "El futuro de las relaciones entre las fuerzas armadas y la sociedad civil", conferencia dictada en la reunión de la 32a. promoción del CAEM, realizada en la Secretaría de Defensa Nacional, 12 de noviembre de 1994.

armadas, que oscila entre el culto a los héroes y el respeto por la eficiencia que asocian con el ejercicio militar de la autoridad, y el rechazo al autoritarismo y a los privilegios que se asocian con las carreras en las fuerzas armadas.

Por esta razón debe facilitarse el acceso de los jóvenes militares a las universidades y centros académicos fuera del ámbito castrense. Al mismo tiempo, es necesario contar con civiles especializados en asuntos vinculados a las fuerzas armadas y a la defensa nacional. El Centro de Altos Estudios Militares (CAEM) ha ofrecido desde hace decenios un curso anual sobre Defensa Nacional, pero ha contado con una participación civil relativamente limitada que debe ser ampliada. De este modo, civiles familiarizados con la filosofía y el manejo de las instituciones castrenses podrán jugar un papel cada vez más importante en asuntos vinculados a la defensa nacional y participar activamente –con pleno conocimiento de causa– en las diversas instancias del Estado vinculadas al quehacer militar y a la defensa nacional. Por otra parte, es preciso desarrollar una nueva concepción de la "Doctrina de Defensa Nacional" que esté de acuerdo a las exigencias de la época actual, y en la cual se incor-

poren consideraciones referentes a la gobernabilidad democrática (recuadro 7.9).

Así como el Consejo Nacional de Defensa es un espacio para las interacciones y el trabajo conjunto entre civiles y militares (gráfico 7.2), existen otros ámbitos en los que hace falta, por el contrario, separar claramente las competencias de unos y otros. La carencia de definiciones y lineamientos de política claros y taxativos en estos ámbitos –que incluyen a la justicia, actividades económicas, zonas de emergencia, intervención en procesos electorales y el papel de los organismos de inteligencia– ha generado continuas fricciones y roces que deben ser evitados en el futuro.

#### *Justicia militar*

La justicia militar sólo debe funcionar en casos de delito de función cometidos por personal militar en actividad. No debe tener jurisdicción en los casos de delitos comunes cometidos por personal de las fuerzas armadas, ni en los actos que realicen militares retirados que se encuentran incorporados a la vida civil. De otra forma, se podría continuar ali-

mentando la suspicacia sobre interpretaciones erradas del “espíritu de cuerpo” que llevaría a proteger indebidamente a los miembros de las fuerzas armadas, lo que a su vez afectaría negativamente el prestigio de las instituciones castrenses. Por otra parte, si bien en una situación de emergencia como la producida por el terrorismo se borraron los límites entre las jurisdicciones de la justicia militar y la justicia civil, superada la situación de conflicto interno esto no tiene justificación. Por lo tanto, debe eliminarse la competencia de los tribunales militares para procesar a civiles.

### *Actividades económicas de las fuerzas armadas*

Éste es otro aspecto que requiere clara delimitación, a fin de asegurar que las entidades castrenses no intervengan ni realicen actividades económicas, sea ya mediante empresas vinculadas a las fuerzas armadas o mediante la prestación directa de servicios que compiten con el sector privado. Por ejemplo, es necesario limitar la construcción y el mantenimiento de carreteras y otras vías de acceso por parte de los ingenieros militares y el personal del Ejército, asegurando que se realicen sólo en zonas de frontera o en circunstancias muy especiales, como la rehabilitación de urgencia en caso de desastres naturales. Asimismo, la intervención de la Fuerza Aérea en el transporte de civiles y pasajeros compitiendo directamente con las empresas privadas no tiene sentido, y su participación debe limitarse sólo a los casos en que no exista una empresa privada que preste el servicio. En ambos casos se podría hablar de competencia desleal por parte de las fuerzas armadas, ya que no pagan impuestos y sus costos básicos de operación están cubiertos por el Estado. Además, estas actividades generan oportunidades de corrupción que deben ser evitadas para no causar daños a las instituciones castrenses.

### *Control de las zonas de emergencia*

A lo largo de casi dos decenios varias partes del territorio nacional han estado bajo una situación de emergencia, en la cual el control de las instituciones públicas recae, en última instancia, en el jefe del Comando Político-Militar, quien es un miembro activo de las fuerzas armadas. Esto provoca una serie de interferencias en el manejo de las entidades públicas y desnaturaliza el ejercicio del poder político de las autoridades locales elegidas democráticamente. Algunos de estos jefes de Comando Político-Militar se han comportado en forma arbitraria, imponiendo sus puntos de vista y

preferencias sobre las autoridades de la región, y en algunos casos se han dado instancias de corrupción. Derrotado el terrorismo y superadas las secuelas de la guerra interna que desató la subversión, es indispensable devolver a la ciudadanía y sus representantes la capacidad de ejercer, sin interferencias de las fuerzas armadas, el manejo de las instituciones públicas y control de las instancias políticas en todo el país.

### *Intervención en procesos electorales*

Como se indicó anteriormente en la sección sobre reformas del sistema electoral, es necesario eliminar el requisito de entregar una copia de las actas de escrutinio a las fuerzas armadas, que no tiene sentido en el contexto actual. Además, es importante hacer cumplir rigurosamente la prohibición de que miembros de las instituciones castrenses intervengan para influir en la conducta y los resultados de los procesos electorales. Debe establecerse sanciones ejemplares a los miembros de las fuerzas armadas que violen esta norma, así como a sus superiores jerárquicos que no vigilen su cumplimiento. Por otra parte, para evitar que sean tratados como ciudadanos de segunda categoría, debe otorgarse el voto a los militares, pero estipulando que el derecho al voto no se ejercerá, bajo ninguna circunstancia, en cuarteles o locales militares. Los miembros de las fuerzas armadas deben votar en las mismas mesas de votación a las que acuden los ciudadanos de la localidad.

### *Papel de los servicios de inteligencia*

Durante el decenio de los noventa el Servicio de Inteligencia Nacional y los servicios de inteligencia del Ejército, la Marina y la Aviación han expandido su ámbito de acción. Inicialmente, esto fue consecuencia del papel que jugaron en la lucha contra la subversión, pero se han ido añadiendo progresivamente campos como la lucha contra el narcotráfico, los secuestros y otras facetas del crimen organizado y la delincuencia. Además, durante el decenio de los noventa, su campo de acción se extendió al seguimiento de periodistas, la vigilancia de políticos, el chantaje y el soborno de figuras públicas, la persecución de opositores al gobierno, entre otras actividades ilegales que en muchas ocasiones dieron lugar a violaciones de los derechos humanos. Es necesario limitar el campo de acción de los servicios de inteligencia a los aspectos estrictamente vinculados a la seguridad nacional. Luego de una profunda reorganización de los servicios de inteligencia, se debe crear una comisión mixta especializada conformada por representantes del Congreso, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, las fuerzas armadas y la Defensoría del Pueblo, que ten-

dría como función supervisar las actividades de estos servicios y asegurar que cumplan sólo las funciones que les han sido debidamente asignadas.

### **Seguridad ciudadana, Policía Nacional y sociedad civil**

La Policía Nacional enfrenta una serie de problemas que limitan su capacidad de acción e impiden mejorar el nivel de seguridad ciudadana. Se requiere una convergencia de esfuerzos de la policía y la sociedad civil para solucionar estos problemas a la brevedad posible (recuadro 7.10). Una enseñanza fundamental de los últimos dos decenios ha sido que las rondas campesinas, las asociaciones de vecinos, el serenazgo y otras organizaciones de la sociedad civil prestan un valioso y

efectivo apoyo a las labores que efectúa la Policía Nacional. Este aporte debe consolidarse e institucionalizarse en los próximos años. Un primer paso en esta dirección consiste en registrar a estos grupos y organizaciones en el Ministerio del Interior y los municipios, para lo cual es preciso establecer requisitos mínimos (número de miembros, estructura jurídica, representantes) y programas de capacitación para sus dirigentes. Esto permitirá definir con claridad que son colaboradores del Estado y no entes autónomos que resguardan el orden y administran justicia.

Los problemas que genera la falta de claridad a este respecto son evidentes en el caso de algunas rondas campesinas que, luego de concluida la lucha contra la subversión, se han transformado en guardianes de un orden decidido e impuesto por ellas

RECUADRO 7.10

#### **Problemas que limitan la capacidad de la Policía Nacional**

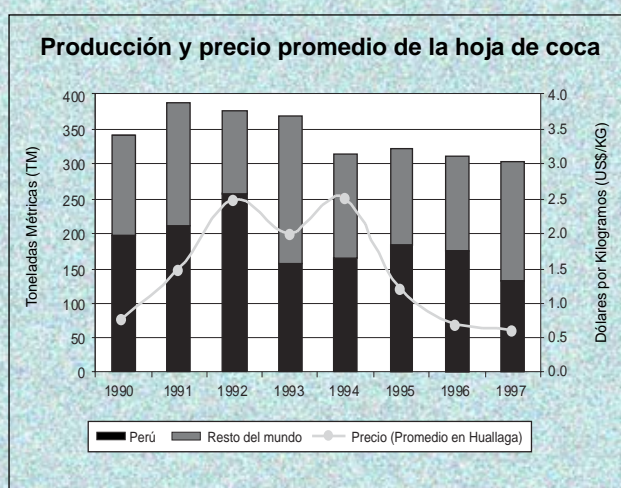
La Policía Nacional tiene como principal función garantizar el orden interno y cuenta con unidades especializadas en la lucha contra el terrorismo, el tráfico de drogas, los delitos contra el patrimonio, el mantenimiento del orden público, la regulación del tránsito, entre otras. Luego de dos decenios de reorganizaciones y cambios en su plana directiva, en la actualidad enfrenta una serie de problemas que limitan severamente su capacidad de acción. Entre ellos es posible identificar:

- Equipamiento inadecuado para cumplir con sus funciones. Por ejemplo, el número de vehículos de patrulla es insuficiente, no se cuenta con el número suficiente de computadoras para registrar los datos sobre delitos y delincuentes, los centros de información existentes no están interconectados, y no se dispone de sistemas de comunicación adecuados entre los efectivos policiales, las comisarías y otras unidades de la Policía Nacional. En forma adicional, el presupuesto y la capacidad para el mantenimiento de equipos son muy limitados.
- Procesos lentos e inadecuados que limitan la recolección de información y datos sobre seguridad interna, y que dificultan el acceso de la población a los servicios policiales. Además de equipo moderno para realizar estas actividades (computadoras, conexiones en línea, sistemas de posicionamiento geográfico), es necesario contar con personal capacitado y recursos operativos a fin de brindar un buen servicio a la comunidad.
- Las unidades especializadas de la Policía Nacional han recibido atención preferencial, en detrimento de aquellas unidades encargadas de las labores cotidianas. Por ejemplo, la amenaza que implican los atentados terroristas, el narcotráfico y el incremento de las bandas que asaltan bancos y secuestran hicieron que se diera preferencia en el suministro de material y la asignación de recursos a las unidades que tienen a su cargo estos delitos, relegando a un segundo plano a las comisarías distritales. Esto ha llevado a un relativo abandono de las dependencias que tienen una relación muy estrecha con la población y se encuentran en la base del sistema de seguridad ciudadana.
- La organización y el funcionamiento propios de las instituciones militares, caracterizados por un estilo jerárquico, cerrado y poco permeable al diálogo, se han replicado en la policía debido, en gran medida, a la gran influencia del Ejército sobre ella. Esto limita la flexibilidad que debe tener la institución policial que debe desarrollar una amplia gama de vinculaciones con la población, especialmente en las zonas más pobres del país.
- La función policial se ha desprestigiado y no cuenta con el apoyo masivo de la población. Entre otras razones, esto se debe a que los bajos sueldos obligan a los policías a realizar labores fuera de sus horas de trabajo; se desempeñan como agentes de seguridad privados o en el serenazgo municipal, entre otras actividades. Esto afecta negativamente su dedicación y efectividad durante sus turnos de trabajo policial. Además, las bajas remuneraciones motivaron la salida de los mejores cuadros y efectivos policiales, y las precarias condiciones de trabajo no les permiten cumplir adecuadamente con sus funciones. Más grave aún es el hecho de que varios ex policías –e incluso algunos policías en ejercicio– han sido identificados como participantes en actos delictivos y bandas criminales.
- No existe un sistema de incentivos que aliente el buen comportamiento y desempeño de los policías. Las normas y procedimientos vigentes propician actitudes pasivas y estimulan a desplegar el menor esfuerzo posible. La buena labor no se reconoce ni premia adecuadamente, mientras que los errores en el desempeño de la función reciben sanciones severas.

Fuente: Instituto Apoyo, *Seguridad ciudadana*, Serie Task Forces: agenda para la primera década, Lima, Instituto Apoyo, 2000.

### Programas de lucha contra las drogas

El Perú es el principal productor de hoja de coca y entre 1990 y 1997 fue responsable por más del 50% de la producción mundial. En 1990 fue también el principal productor de clorhidrato de cocaína (490 toneladas métricas), situación que continuó durante los años siguientes. A partir de 1994 la producción declinó hasta llegar a 240 toneladas métricas en 1998, lo que se explica por el mayor control sobre los cultivos y sobre los envíos de pasta básica y clorhidrato de cocaína. Otro factor importante fue la caída del precio de la hoja de coca, que promovió el abandono de cultivos y redujo la disponibilidad del insumo básico para la cocaína (véase gráfico).



Fuente: The Peru Monitor, *The Peru Report*, Lima, junio 1999.

La lucha principal contra el narcotráfico se llevó a cabo en dos escenarios que explican cerca del 75% de la producción de hoja de coca: el valle del Huallaga y Apurímac. De esta manera, la Dirección Nacional Anti-Drogas (DINANDRO) con la ayuda logística de la *Drug Enforcement Administration* (DEA) de los Estados Unidos erradicó en 1998 cerca de 8,000 hectáreas de coca en estado maduro –sin incluir semillas erradicadas que impiden la producción futura–, aproximadamente el doble de lo que el gobierno planeó erradicar inicialmente. Además, cerca de 10,000 hectáreas fueron abandonadas por los campesinos, en gran medida desalentados por los bajos precios. Las labores de la DINANDRO en la detección de envíos y destrucción de laboratorios permitieron confiscar cerca de 5 toneladas métricas en el primer semestre de 1999 (más del doble de lo confiscado en 1998), destruir 15 laboratorios de procesamiento de pasta básica y clorhidrato de co-

Fuente: Peru Monitor, *The Peru Report*, Lima, junio 1999; Alejandro Vassilaqui, "Lo que se puede hacer en el Huallaga", *El Comercio*, 15 de octubre 1999.

caína y 100 pozos de maceración de hoja de coca. Paralelamente, se puso en marcha un programa de reemplazo de cultivos para estimular la siembra de café y cocoa en vez de coca.

Sin embargo, hacia fines de 1998 el precio de la hoja de coca empezó a elevarse. Como consecuencia, el precio promedio para ese año se triplicó en relación con el año anterior y llegó a US\$1.75 por kilogramo. Al revertirse el esquema de incentivos de precios se pusieron en peligro los logros alcanzados en los programas de sustitución de cultivos, ya que muchos campesinos habían abandonado el cultivo de coca voluntariamente debido a los mejores precios de productos alternativos. Para hacer frente a esta situación el gobierno peruano propuso a los Estados Unidos un Programa de Desarrollo Integral a fines de 1999. Este programa buscaba erradicar el cultivo de coca en cinco años empleando las siguientes medidas:

- Limitar el área de producción de la coca a lo necesario para el uso tradicional (entre 5,000 y 10,000 hectáreas)
- Promover el desarrollo de cultivos alternativos a través de programas de crédito, capacitación, asistencia técnica e inversiones en infraestructura.
- Mejorar el nivel de vida y erradicar la pobreza de los campesinos cocaleros.
- Propiciar la conciencia de la población sobre el problema de producción, tráfico y adicción, en especial de las zonas cocaleras.

El diseño de programas para reducir el cultivo de coca debe tomar en cuenta que la baja productividad y la incertidumbre en el nivel de los precios hacen poco rentables y muy riesgosos los cultivos alternativos. Además, la productividad de los cultivos de coca mejoró significativamente durante el decenio de los noventa, de tal forma que la reducción de áreas cultivadas no se tradujo en una disminución de la producción de coca. Por otra parte, para garantizar la sostenibilidad de los programas cultivos alternativos es preciso incluir medidas para promover la reforestación, las actividades pecuarias y el procesamiento de los productos agropecuarios y forestales. Así, la puesta en práctica de programas de reducción de los cultivos de coca enfrenta una multiplicidad de problemas, cuya solución requiere de estrategias sofisticadas y de cuantiosos recursos financieros, buena parte de los cuales deberían ser proporcionados por la cooperación internacional.

mismas. Además, se tienen los linchamientos que ocurren en algunas zonas marginales en las grandes ciudades, en donde los pobladores hacen justicia por su cuenta y castigan a su manera. Esto indica que es necesaria una supervisión estatal más cercana de las actividades de estas organizaciones, tarea que corresponde a la Policía Nacional y al Poder Judicial.

A partir de esta supervisión será posible identificar una gama de oportunidades de cooperación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. Por ejemplo, sería posible delegar en el serenazgo y las asociaciones de vecinos algunas competencias en asuntos como la dirección del tráfico de vehículos y la lucha contra los delitos menores. Por su proximidad



dad a la población estas organizaciones se encuentran en buenas condiciones para asumir estas responsabilidades que requieren una relación continua con la ciudadanía.

Por otra parte, es preciso mejorar la coordinación de las actividades de la policía con las del Ministerio Público y las organizaciones internacionales de lucha contra el crimen. La globalización de la delincuencia y el crimen organizado, unida a la complejidad de ciertos tipos de delitos (financieros, informáticos, ambientales, terrorismo, secuestros), hacen necesario contar con una policía especializada en inteligencia operativa e investigación de nuevas modalidades delictivas, y con capacidad de cooperar de igual a igual con sus contrapartes en otros países y en organizaciones internacionales. Para los delitos financieros, así como para los delitos que hacen uso de tecnologías modernas de la información, es indispensable actualizar las disposiciones legales y conformar equipos técnicos altamente especializados.

La necesidad de una mayor coordinación entre la acción policial y la de los otros actores es especialmente notoria en el caso de la lucha contra el narcotráfico. Además de la Policía Nacional es necesario conjugar las acciones de las organizaciones de la sociedad civil, las empresas privadas y los organismos internacionales. Las fuerzas armadas deben tener sólo un papel de apoyo a la labor de la Policía Nacional y mantenerse al margen de una intervención directa en la lucha contra el narcotráfico. En las zonas de cultivo la acción represiva necesita ser complementada con la participación de agencias para el desarrollo que apoyen la sustitución de la producción de la coca por otros productos. En el caso del lavado de dinero producto del narcotráfico es preciso asegurar una estrecha cooperación entre las instituciones financieras. Para prevenir y combatir el consumo de drogas los gobiernos locales e instituciones de la sociedad civil –como CEDRO y los programas de rehabilitación al drogadicto– juegan un papel de singular importancia para complementar las iniciativas del gobierno central y los gobiernos locales (recuadro 7.11).

Además de una mejor vinculación de la Policía Nacional con los gobiernos locales y con las organizaciones de la sociedad civil, el éxito de los esfuerzos para garantizar la seguridad ciudadana requiere de una profunda revisión de la forma en que se trata y castiga a las personas que han cometido delitos. El respeto a la dignidad de la persona y a los derechos humanos es fundamental para una lucha eficiente contra el crimen, lo que implica prestar particular atención al funcionamiento de las comisarías y los establecimientos penales. Se ha desarrollado

una cultura de maltrato y vejación a las personas que cometen delitos, algo que es preciso revertir sobre todo en el caso de las cárceles. Sólo el 30% de los presos han sido sentenciados, y este porcentaje es aún menor en Lima Metropolitana. Esto significa que la gran mayoría de personas en el sistema carcelario tienen la condición de inculpados y se encuentran esperando juicio o que se dicte su sentencia. Asimismo, el manejo de los penales es extremadamente ineficiente desde una perspectiva de costo-beneficio. Al no cumplir con una rehabilitación y reeducación de quienes cometen delitos, sino por el contrario convertir a las cárceles en centros de capacitación y entrenamiento para el crimen, se forma generación tras generación de delincuentes y aumenta la inseguridad ciudadana.

El objetivo central de las cárceles y establecimientos penales es reincorporar a la sociedad a quienes han cometido delitos y crímenes. Para esto deben transformarse y ser manejados como centros de rehabilitación, capacitación, enseñanza y regeneración personal. El Poder Judicial juega también un papel muy importante en esta tarea, ya que el hacinamiento de las cárceles obedece en gran medida a la mala administración de justicia en el país. En particular, son muy perjudiciales e injustos los plazos extremadamente dilatados para que los inculpados sean sometidos a juicio y se dicte la sentencia correspondiente.

Las iniciativas para prevenir la delincuencia deben complementar la vigilancia policial, la labor del Poder Judicial y las actividades de los establecimientos penales. En particular, es necesario trabajar con jóvenes en situación de riesgo, sobre todo en las zonas marginales urbanas (recuadro 7.12).

### ***Defensa Civil: tarea conjunta***

La gran diversidad geográfica del Perú lo expone a una inusitada variedad de desastres naturales –terremotos, lluvias torrenciales, inundaciones, huaicos, sequías, incendios forestales, deslizamientos de masas de hielo, entre otros. Esto debería haber llevado a desarrollar una avanzada y ampliamente compartida cultura de previsión de desastres en nuestra sociedad. Sin embargo, esto no ha sucedido. La improvisación –añadida, quizás, a una actitud fatalista– es evidente en todos los ámbitos y niveles de la vida nacional, desde la construcción de viviendas en lugares de alto riesgo hasta la demora en reaccionar cuando ocurre un desastre, pasando por lo precario de las defensas contra las periódicas crecidas de los ríos en la costa. Además, es preciso tomar medidas para hacer frente a los desastres causados por la negligencia e imprudencia humana, y en particular

aquellos que involucran contaminación del agua y el aire, y otras amenazas a la vida y a la salud.

Los desastres naturales destruyen la infraestructura vial y de comunicaciones, ocasionan pérdidas de propiedad, afectan seriamente la producción y pueden causar graves epidemias. Todo esto afecta en particular a los sectores más pobres y vulnerables de la sociedad. Por esta razón es necesario darle mucho mayor importancia a la defensa civil, que debe abarcar un conjunto de acciones para proteger la vida, el patrimonio y el medio ambiente –antes, durante y después de los desastres. El Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) debe coordinar y dirigir estas iniciativas, involucrando a los líderes del sector público, la empresa privada y las organizaciones de la sociedad civil en las zonas expuestas a los desastres. Sin embargo, las actividades de INDECI han dependido en forma excesiva de las fuerzas armadas, y su jefe es un general en actividad. Siendo importante la participación de los militares, la defensa civil debe ser, en efecto, fundamentalmente de carácter civil.

Es preciso diseñar y poner en práctica políticas que abarquen la preparación ante eventuales desas-

tres naturales, las medidas que se van a tomar cuando éstos ocurren, y todo lo relacionado con la posterior rehabilitación de la infraestructura y la propiedad afectada (recuadro 7.13). Esto implica una combinación de iniciativas legislativas, asignación de recursos del presupuesto nacional, incentivos para las medidas de prevención que adopten las empresas, programas de educación y capacitación para la población, simulacros en colegios y otras organizaciones, y también campañas periódicas de información a la ciudadanía. Asimismo, es preciso organizar a la comunidad para enfrentar posibles epidemias, muchas de las cuales son consecuencia de los desastres naturales, que causan estragos en la población y en la vida económica del país.

### **Seguridad personal y derechos humanos**

La seguridad personal está estrechamente vinculada con la vigencia y el respeto irrestricto de los derechos humanos, que establecen un conjunto mínimo de condiciones para el libre ejercicio de las facultades humanas y para vivir con dignidad. La aprobación de la Declaración Universal de los Derechos

#### RECUADRO 7.12

### **Seguridad pública y prevención: El programa DESEPAZ en Colombia**

El Programa Desarrollo, Seguridad y Paz (DESEPAZ) fue establecido en Cali en 1992 con el objetivo de reducir los altos niveles de criminalidad, principalmente mediante la eliminación o reducción significativa de los factores de riesgo que están en la raíz de la violencia cotidiana, especialmente entre los jóvenes. Estos factores incluyen la pobreza, desigualdad y marginación; una cultura de la respuesta violenta a conflictos; la violencia en los medios de comunicación; la impunidad e ineficacia de la justicia y de la policía; el uso de armas, consumo de alcohol y de drogas; y la presencia de pandillas juveniles.

DESEPAZ puso énfasis en la investigación y estudio sistemático de las causas y efectos de la violencia. Impulsó el fortalecimiento institucional mediante la creación de consejos municipales de seguridad, ayudó a la policía exigiendo al mismo tiempo un mejor comportamiento en sus intervenciones, y apoyó a la administración de justicia. Asimismo, organizó campañas de educación ciudadana y alentó la participación a través de la creación de consejos comunitarios de gobierno. En todo momento se dio prioridad a la prevención y la equidad, articulando las iniciativas de DESEPAZ con las políticas sociales.

Según un estudio realizado por el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Cali, a mediados del decenio de los noventa exis-

tían aproximadamente 8,500 jóvenes, agrupados en 130 pandillas juveniles, las cuales mostraban una gran variedad en lo referente a las características de sus actividades delictivas. El programa consideró prioritaria la reincorporación de estos jóvenes a la sociedad. DESEPAZ estableció una red de “Casas de la Juventud” para proporcionar espacios y actividades de recreación sana, organizó olimpiadas intercomunales para estimular el deporte, promovió la generación de ingresos a través de programas especiales de empleo para jóvenes, y colaboró con las escuelas para mejorar la calidad de la educación. Al mismo tiempo, se ejecutaron medidas específicas de control municipal, como la ley semiseca para reducir el consumo de alcohol, la prohibición de portar armas, los programas de prevención de accidentes de tránsito, y la lucha contra el crimen organizado y contra la impunidad.

La política seguridad ciudadana debe poner énfasis en la prevención, orientándose hacia reducir la población infractora y delinencial, prestando atención preferente a las categorías de delitos más significativas por su frecuencia y gravedad, y tratando de lograr un impacto duradero. Programas como DESEPAZ, que tratan de eliminar las bases sociales, culturales, institucionales y territoriales de las conductas delictivas en los jóvenes, tienen un efecto multiplicador y deben recibir atención prioritaria.

Fuente: Manuel Piqueras, “Buen gobierno, seguridad pública y crimen violento”, Instituto de Defensa Legal, Lima, 1998.

### Estrategia internacional para reducir los desastres y su impacto

El principal desafío para la reducción de los desastres naturales y su impacto consiste en desarrollar una cultura en que impere la previsión y que tenga como instrumento la gestión del riesgo, en vez de simplemente reaccionar ante los desastres y proporcionar ayuda a los damnificados. Si bien los peligros naturales, tecnológicos y ambientales no pueden ser evitados completamente, existen enfoques y prácticas para prevenirlos, así como una experiencia acumulada que permite reducir la gravedad de los desastres que pueden ocasionar fuertes pérdidas. Prevenir no sólo es más humano que remediar, sino también mucho más económico.

El número de desastres naturales de gran magnitud y las pérdidas económicas que han causado han aumentado en los últimos decenios. Según estimados de la Secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, durante el decenio de los sesenta ocurrieron 16 desastres naturales de gran magnitud en todo el mundo, con pérdidas económicas cercanas a los US\$50,000 millones. En el decenio de 1990 el número de estos desastres aumentó a 53, y las pérdidas económicas fueron cercanas a los US\$500,000 millones. Esto hace imperativo considerar a los desastres como un problema central del desarrollo, especialmente en países altamente vulnerables como el Perú.

Las autoridades gubernamentales deben diseñar estrategias participativas para reducir los riesgos y limitar las pérdidas

económicas y sociales causadas por los desastres. Para esto es necesario sensibilizar a la población acerca de los riesgos que representan los peligros naturales, tecnológicos y ambientales, y también enfatizar los beneficios económicos y sociales de la prevención (reducción del gasto para reemplazar la infraestructura dañada, menor destrucción de recursos naturales, programas más efectivos para salvar vidas humanas).

Entre los aspectos que deben recibir especial atención se encuentra el establecimiento de redes de sistemas de información sobre peligros potenciales, la organización de mecanismos de alerta temprana para responder rápidamente y la adopción de procedimientos de seguimiento continuo de indicadores para anticipar la ocurrencia de desastres. Además, es necesario realizar estudios para evaluar el impacto potencial de los riesgos más significativos, prestando especial atención a los aspectos demográficos, la distribución de la población y el crecimiento urbano, así como a las complejas interacciones entre los factores naturales, tecnológicos y ambientales. Todo esto debe llevar al diseño de normas y regulaciones para la construcción de viviendas, la realización de obras de infraestructura vial, la ubicación de plantas industriales, entre muchas otras actividades. Además, en el Perú es necesario tomar en cuenta los efectos del fenómeno de El Niño que se presenta en forma periódica y el impacto de los movimientos sísmicos que se producen con cierta regularidad.

Fuente: "International Strategy for Disaster Reduction: A Safer World in the 21st Century: Disaster and Risk Reduction", *International Strategy for Disaster Reduction*, Newsletter for Latin America and the Caribbean, No. 15, San José, Costa Rica, julio de 1999; información de la página web <http://www.unisdr.org>

Humanos en las Naciones Unidas hace más de medio siglo consagró formalmente un conjunto de principios –libertad de expresión y de organización, respeto a la vida humana, derecho a no ser detenido sin causa justificada, entre muchos otros– que los estados deben garantizar a todos los ciudadanos y que son fundamentales para la convivencia civilizada. Posteriormente se fueron incorporando aspectos sociales y económicos a la relación de derechos humanos fundamentales, que inicialmente se centró en los derechos políticos y las garantías para la seguridad personal.

El Estado tiene la responsabilidad fundamental de hacer respetar los derechos humanos y de difundir los valores y actitudes asociados a ellos. Sólo una población consciente de sus derechos humanos fundamentales y conocedora de los marcos institucionales que le permiten hacerlos valer puede ejercer plenamente su ciudadanía. Si bien el tema de los derechos humanos recibe atención pública cuando ocurren casos de flagrante violación, es preciso tratarlo en forma permanente y como un asunto de Estado con el objeto de crear una cultura de respeto mutuo, de reconocimiento del otro como igual y de rechazo a la violencia en todas sus formas.

Las graves violaciones a los derechos humanos ocurridas en el Perú durante el decenio de los ochenta y parte de los noventa, que tuvieron su origen en el terrorismo e involucraron a los grupos subversivos y a las fuerzas armadas y la policía, hacen necesario que la sociedad civil y el Estado aúnen esfuerzos para que esto no se repita nunca más. En algunos casos, el gobierno trató de equiparar la defensa de los derechos humanos con la apología del terrorismo, acusando a quienes no están de acuerdo en combatir las violaciones de los derechos humanos por parte de los terroristas con violaciones de derechos humanos por parte del Estado. Esto debe ser definitivamente superado para ubicar el respeto a la vida, a la integridad y a la dignidad de las personas en el centro de las relaciones entre los ciudadanos y las organizaciones del Estado. El sistema educativo y los medios de comunicación masiva tienen una responsabilidad especial en esta tarea, que debe ser impulsada y auspiciada por las organizaciones de la sociedad civil y las agencias gubernamentales.

Durante los últimos años la preocupación por los derechos humanos ha dejado de vincularse al terrorismo y a la lucha contra la subversión para des-

plazarse hacia la vigencia de estos derechos en otros ámbitos, y en especial al de las interacciones de la población con las instituciones vinculadas a la seguridad nacional y ciudadana. Los abusos y delitos cometidos por el Servicio de Inteligencia Nacional durante el decenio de los noventa –asesinato, tortura, interceptación telefónica, amenazas a periodistas, campañas de difamación contra políticos de oposición, intervención en procesos electorales, entre otros– han puesto de manifiesto que el ejercicio del poder sin contrapesos conduce hacia la violación de los derechos humanos. Asimismo, las interferencias gubernamentales en la administración de justicia han dado lugar a una serie de abusos que vulnera el derecho al debido proceso y a una justicia imparcial e igual para todos los peruanos.

El tratamiento que reciben los ciudadanos por parte de la Policía Nacional es también motivo de preocupación, particularmente en el caso de las mujeres que acuden a las comisarías. Existen numerosas evidencias de maltrato físico y verbal, e incluso sexual, que indican la presencia de una “cultura del abuso” en las relaciones entre los miembros de la policía y los ciudadanos. Por otra parte, la violencia al interior de las familias, sobre todo contra las mujeres, es también un grave problema. Más de la mitad de las denuncias recibidas en Cusco y Lima durante el decenio de los ochenta por faltas contra la vida, el cuerpo y la salud correspondió a agresiones en la relación de parejas. Entre 1994 y 1997 casi el 95% de las denuncias de maltrato presentadas por mujeres en Lima Metropolitana involucró violencia física, y en alrededor de un tercio de estas denuncias se indicó que los agresores estaban en estado de ebriedad. Las comisarías femeninas y la defensoría de la mujer en la oficina del Defensor del Pueblo han empezado a dar pasos significativos para corregir esta situación, pero queda aún mucho camino que recorrer para desterrar la violencia familiar.

La inseguridad personal genera una sensación de desamparo, impotencia y frustración, que se agudiza cuando prevalece la impunidad para quienes cometen abusos y violan los derechos humanos. Unida a las carencias sociales, la pobreza y el desempleo, esta sensación de inseguridad personal crea condiciones propicias para la violencia, sobre todo en los grupos más vulnerables de la sociedad. Si bien las causas de esta inseguridad son complejas y exigen una amplia gama de intervenciones para supe-

rarlas, es preciso poner en marcha iniciativas en el campo de la educación, apoyar a las organizaciones de la sociedad civil que defienden los derechos humanos y reformar las instituciones del Estado que han afectado negativamente la seguridad personal.

\* \* \*

Las reformas institucionales propuestas en este capítulo tienen como objetivo fundamental crear las condiciones para avanzar hacia la visión de futuro y hacia la noción del bien común (capítulo 1) en el nuevo contexto internacional del orden global fracturado (capítulo 2). Todas estas reformas están orientadas hacia lograr y consolidar la gobernabilidad democrática, que es una condición necesaria para poner en práctica las políticas y medidas de las líneas estratégicas sobre transformación productiva y competitividad (capítulo 3); equidad, integración y justicia social (capítulo 4); gestión del medio ambiente, ciencia y tecnología (capítulo 5); y ocupación del territorio e infraestructura física (capítulo 6).

Al visualizar las reformas institucionales como el conjunto de hebras de la urdimbre que se entrelaza con la trama de las líneas estratégicas para reconstituir el tejido social peruano, se pone énfasis en la imposibilidad de separar trama y urdimbre, políticas y reformas, líneas estratégicas y gobernabilidad democrática. La frustración del desarrollo peruano durante el último medio siglo, que nos hace continuar siendo el país de las oportunidades perdidas, se debe en gran medida a una visión excesivamente tecnocrática de las transformaciones que es necesario poner en práctica. No bastan medidas fundamentadas técnicamente y puestas en práctica por islas de modernidad –o por burbujas de excelencia profesional aisladas del resto de la sociedad–, que por lo general se apoyan en estilos autocráticos de gobierno.

Las reformas del Estado, el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones de seguridad, que se extenderán a lo largo de por lo menos dos decenios, deben ser productos del debate y del consenso. Además de consolidar la gobernabilidad democrática, el proceso de reformas debe ser, en sí mismo, un ejercicio democrático que demuestre en el camino la voluntad de los peruanos de acercarnos a la visión de futuro deseado y de lograr el bien común.



*CAPÍTULO 8*

**CULTURA, IDENTIDAD  
Y VALORES**



## INTRODUCCIÓN

La *cultura* y los *valores* pueden visualizarse como el material de las hebras y el patrón del entramado del tejido social peruano que debemos reconstituir durante los próximos dos decenios, y la *identidad* corresponde al diseño y los colores propios de este tejido. El proceso de reconstitución requiere, en primer lugar, de una profunda *transformación de mentalidades* para la *construcción de una identidad nacional* que nos permita reconocernos como un país plural y heterogéneo, que acepta su diversidad cultural y en el cual el respeto a las diferencias es el fundamento de un sentido de identidad que responde a los desafíos de la globalización. En segundo lugar, requiere de la *afirmación de los valores democráticos*, que permite apreciar la importancia del diálogo, el consenso y el valor de la participación ciudadana en todos los niveles, conjugando valores prácticos (ahorro, trabajo, creatividad, productividad) con valores éticos y morales (solidaridad, verdad, honestidad, libertad, respeto a los derechos humanos). En tercer lugar, requiere adoptar *medidas para consolidar una cultura democrática* que apoye la puesta en práctica de la estrategia de desarrollo y, al mismo tiempo, encauce positivamente la transformación de mentalidades e identidades en el contexto del orden global fracturado.

La noción de bien común define la posibilidad de que todos los peruanos podamos imaginar, diseñar, elegir y realizar libremente nuestros propios proyectos de vida (capítulo 1). Materializar esta posibilidad es una aspiración ampliamente compartida que, a su vez, implica reafirmar una identidad nacional pluralista e integrada y adoptar un conjunto de valores congruentes con el logro de dicho bien común. Identidad y valores son el fundamento para el despliegue de nuestras potencialidades, para imaginar y construir comunidad, y para articular nuestros proyectos personales de vida sin limitar o interferir con los proyectos de otras personas. Sin embargo, no se trata de construir una nueva identidad o un nuevo sistema de valores partiendo de cero, sino de empezar la tarea con el mínimo común de valores aceptados consensualmente como válidos

que, expresados a través de las diversas formas culturales prevaletentes en nuestro país y sustentados en una visión compartida de la historia y del futuro del Perú, corresponden a la noción del bien común.

## CAMBIO DE MENTALIDADES E IDENTIDAD NACIONAL

No es posible aproximarnos a la visión del futuro deseado sin modificar la imagen que tenemos de nosotros mismos y los hábitos y actitudes que le dan forma y la sostienen (recuadro 8.1). Para iden-

### RECUADRO 8.1

#### Cambio de hábitos y valores: una perspectiva del tiempo de la Independencia

Las profundas transformaciones políticas, económicas y sociales que implicó la Independencia hicieron necesaria una ruptura con las prácticas sociales y mentalidades asociadas con el pasado. Un artículo aparecido en *La Abeja Republicana*, firmado bajo el seudónimo M.N., planteó el problema de cambio de mentalidad con gran lucidez:

“Para ser buen ciudadano es necesario ser virtuoso: y cuando por nuestra mala propensión no se ponga en ejercicio todas las virtudes, es menester al menos observar algunas. El desinterés y amor a nuestros semejantes, debe ser el norte de nuestras acciones, y ten entendido que en no caminando por esta verdadera senda son quiméricos todos los proyectos que nos dicta el deseo de vivir en sociedad. También debemos desterrar la vil adulación, origen de tantas desgracias; esta cruel enemiga ha hecho tan grandes progresos entre la especie humana, que arrastra tras de sí multitud de esclavos, sin permitir que se rompa el negro velo de la servidumbre y del temor; y mientras no sea desterrada para siempre, nunca serán mirados los verdaderos ciudadanos con aquella dignidad que se merecen, y por consiguiente los servicios de éstos se juzgarán indignos de recompensa, pues acostumbrados los magistrados a recibir los inciensos que tributan los poseedores de este diabólico arte, no se acuerdan de sus principales obligaciones, y así observarás que son los primeros en obtener grandes empleos y honores, mirando con sonrisa y menoscupio á los honrados que con asombro los ven elevarse; pero aquellos se consuelan con adquirir el amor de los verdaderos ciudadanos, al paso que decaen de la gracia de los potentados.”

Fuente: M.N., "Carta de un padre a un hijo", *La Abeja Republicana*, Lima, 17 de noviembre de 1822.



tificarnos con un país mejor –y, sobre todo, para construirlo– los valores y las actitudes deben ser congruentes con una estrategia de desarrollo que lleve hacia la prosperidad y el bienestar para todos. El avance a lo largo de las líneas estratégicas (capítulos 3 a 6) y las reformas institucionales (capítulo 7) requieren de un cambio de mentalidades. Al mismo tiempo, los avances asociados a la puesta en práctica de la estrategia de desarrollo generan transformaciones en la forma de ver el mundo que, a su vez, contribuyen a redefinir las identidades y las prácticas sociales.

Los tiempos de cambio en el caso de los valores, las actitudes y las mentalidades son más lentos que aquellos que se producen en la tecnología y en la producción, y aun en las instituciones. El cambio de mentalidades es una apuesta a largo plazo y obliga a visualizar la imagen del futuro a que aspiramos con un horizonte temporal de al menos uno o dos decenios (capítulo 2, recuadro 2.8). No obstante, hay momentos excepcionales en los cuales el mundo de las mentalidades e identidades cambia de

manera acelerada en función de circunstancias sobre las cuales no se tiene mayor control. Esto es lo que sucede al finalizar el siglo 20 e iniciarse el siglo 21 debido a la emergencia del orden global fracturado (capítulo 2). Los avances en las tecnologías de la información, la transición hacia la posmodernidad y la acentuación del individualismo destacan entre muchos otros factores que trastocan los hábitos de pensamiento y esquemas mentales a que hemos estado acostumbrados. El desafío consiste en responder a la pregunta de quiénes y qué somos los peruanos, para luego aceptar la respuesta como punto de partida y embarcarnos en un proceso de cambio cultural y de valores que, manteniendo los rasgos positivos de nuestra personalidad histórica, nos permita acercarnos a lo que queremos ser. Sólo así podremos enfrentarnos y contribuir al proceso de globalización, al mismo tiempo que construimos y reforzamos nuestra propia identidad.

## Una identidad en continuo despliegue

La identidad nacional no es un producto acabado, sino que está en permanente construcción. A lo largo de la historia, cada generación se ha visto en la necesidad de afrontar de la mejor manera posible los desafíos que su tiempo y su contexto le imponen, pero tratando de mantener una continuidad que respete su concepción de identidad y los valores que la sustentan. La pregunta sobre la identidad nacional –al menos durante la época republicana– fue formulada muchas veces bajo esquemas que privilegiaban respuestas homogéneas (el Perú criollo a inicio de la República, el Perú indígena de mediados del siglo 20) o proponían el modelo europeo occidental de Estado nación, al estilo de la sociedad mestiza-católica de Víctor Andrés Belaunde. Sin embargo, al iniciarse el siglo 21 la toma de conciencia de las nuevas realidades ha hecho que este ideal de nación homogénea desaparezca de la imaginación y los sistemas de valores de los peruanos.

La turbulenta transición que estamos viviendo hacia un mundo globalizado, donde interactúan de manera asimétrica un sinnúmero de culturas con diferentes valores, perspectivas y mentalidades y donde muchas de ellas toman conciencia de su identidad al confrontar la globalización, abre una nueva gama de posibilidades para la comprensión de nuestra realidad tan heterogénea y diversa. Si bien la concepción de la diversidad como algo positivo es reciente, cada vez hay mayor conciencia en la población que este componente del capital social constituye, más que un pasivo –para verlo en términos contables–, un activo que los peruanos debemos aprender a aprovechar. Es necesario construir la imagen de nuestra nación a partir de la heterogeneidad,

### RECUADRO 8.2

#### Diversidad y creatividad: la perspectiva de José María Arguedas

La diversidad de culturas y de gentes, de espacios y de especies, y de símbolos y de visiones, elementos todos del rico acervo que nos ha legado la historia peruana, ha estado presente en la obra literaria de muchos autores nacionales. José María Arguedas se expresa sobre esta diversidad en los siguientes términos:

“El otro principio [de mi obra] fue el de considerar siempre el Perú como una fuente infinita para la creación. Perfeccionar los medios de entender este país infinito mediante el conocimiento de todo cuanto se descubre de otros mundos. No, no hay país más diverso, más múltiple en variedad terrena y humana; todos los grados de calor y color, de amor y odio, de urdimbres y sutilezas, de símbolos utilizados e inspiradores. No por gusto, como diría la gente llamada común, se formaron aquí Pachacamac y Pachacutec, Huamán Poma, Cieza y el Inca Garcilaso, Túpac Amaru y Vallejo, Mariátegui y Eguren, la fiesta de Quyllur Riti y la del Señor de los Milagros; los yungas de la costa y de la sierra; la agricultura a 4,000 metros; patos que hablan en lagos de altura donde todos los insectos de Europa se ahogarían; picaflores que llegan hasta el sol para beberle su fuego y llamear sobre las flores del mundo. Imitar desde aquí a alguien resulta algo escandaloso. En técnica nos superarán y dominarán, no sabemos hasta qué tiempos, pero en arte podemos ya obligarlos a que aprendan de nosotros y lo podemos hacer incluso sin movernos de aquí mismo.”

José María Arguedas, conferencia pronunciada en el acto de entrega del premio “Inca Garcilaso de la Vega” en Lima, octubre de 1968.

### RECUADRO 8.3

#### La ruptura original

Varios autores han coincidido en la importancia de la profunda división generada por la conquista europea del Imperio Incaico. En palabras de Alberto Flores Galindo: “A partir del siglo XVI se entabla una relación asimétrica entre los Andes y Europa. Podría resumirse en el encuentro de dos curvas: la población que desciende y las importaciones de ganado ovino que paralelamente crecen, ocupando los espacios que los hombres dejan vacíos. Encuentro dominado por la violencia y la imposición. Pero estos intercambios son más complejos: barcos que vienen trayendo caña, vid, bueyes, arado de tracción, hombres del Mediterráneo, otros provenientes del África y, con todo ello, ideas y concepciones del mundo, donde se confunden palabras y conceptos admitidos con otros que estaban condenados por heréticos. Del lado andino, junto al resquebrajamiento de un universo mental, surge el esfuerzo por comprender ese verdadero cataclismo que fue la conquista, por entender a los vencedores y sobre todo por entenderse a sí mismo. Identidad y utopía son dimensiones del mismo problema.”

Este acontecimiento que constituyó la fundación del Perú ha dejado como secuela profundas divisiones sociales, lo que ha dificultado la posibilidad de fundar una nación integrada, que sea sentida por todos sus pobladores. Esta visión del Perú fue

avalada por una lectura fragmentada, parcial y distorsionada de los procesos ocurridos en el país. Según Julio C. Tello: “La historia del Perú, después de la caída del Imperio de los Inkas, no es la historia global de la nación o sea del conjunto de personas unidas por la conciencia de grupo, por la conciencia de la nacionalidad. Es algo así como la historia monográfica de una colonia, más o menos cosmopolita, radicada en su territorio. No es la historia integral del país, aquella que refleja los hechos y el orden social y religioso, las costumbres y creencias, las aspiraciones e ideales de todos los peruanos, a través de las edades, que es lo que forma la conciencia nacional. Nuestra propia y verdadera historia ha sido ocultada por los escombros producidos por el desmoronamiento del Imperio de los Inkas y por los prejuicios de la superioridad étnica o social, surgidos a raíz de este acontecimiento.”

De esta manera, una experiencia traumática como la conquista del Imperio Incaico dejó no sólo una profunda fractura social, sino que también estableció la situación futura de grandes sectores de la población aun durante la República. A comienzos del siglo 21 esta situación constituye una de nuestras mayores hipotecas con la historia.

Alberto Flores Galindo, *Buscando un Inca*, Lima, Instituto de Apoyo Agrario, 1987, p. 15; Julio C. Tello, *Civilización peruana: la sociedad peruana y su civilización*, En *Páginas escogidas*, Lima, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, [1939-1942] 1967, p. 49; Max Hernández, *¿Es otro el rostro del Perú?*, Lima, Agenda: PERÚ, 1999.

en la convivencia de diversas formas culturales que se entrecruzan y potencian mutuamente. La aspiración compartida de vivir en una sociedad plural e integrada nos permite reconocer en esta diversidad una de las grandes ventajas comparativas del Perú en el futuro, y una de las principales fuentes de nuestra creatividad (recuadro 8.2).

Sin embargo, uno de los errores de los sectores privilegiados y de los grupos dirigentes del país, que sigue afectando al conjunto de la sociedad e implica formas de discriminación social, ha sido no aceptar de manera positiva la heterogeneidad que nos constituye. Identidad y diferencia han sido y continúan siendo fuente de desigualdad. El orden social de la época colonial derivado de la conquista europea del Imperio Incaico –que estableció una brecha social persistente entre vencedores y vencidos– y los casi 180 años de vida republicana constituyen un testimonio de las dificultades que enfrenta el Perú para constituirse en una nación integrada (recuadro 8.3). Las dificultades para actuar en conjunto tienen su raíz en múltiples fracturas que aún no hemos podido procesar en forma positiva.

La explosión demográfica de mediados del siglo 20, las migraciones masivas hacia las urbes y el

cuestionamiento de los paradigmas que tradicionalmente orientaron la interpretación de la realidad nacional acentuaron la multiplicidad de fracturas y pusieron al descubierto los mecanismos que transforman las diferencias en desigualdades institucionalizadas. Pero la más persistente de estas fracturas es de carácter étnico-social: la posibilidad de reconocer un “nosotros” colectivo tiene en el Perú connotaciones raciales, a través de las cuales se procesan diferentes conflictos relativos al origen social: estrato, clase, género, cultura y procedencia regional. Todavía no ha sido posible que estos grupos excluidos participen en la sociedad como interlocutores en la reformulación de una identidad cultural peruana integrada. Más aún, no ha sido posible construir un clase media fuerte e influyente, capaz de fomentar un sentido de identidad moderna y democrática (recuadro 8.4).

Asimismo, la exclusión de género –asociada con las actitudes machistas– continúa siendo un obstáculo para la construcción de una identidad nacional plural e integrada. Al igual que el racismo, la desigualdad entre hombres y mujeres –o desigualdad de género– afecta negativamente la autoestima y conduce a la marginación. Hay más mujeres que hombres analfabetos, las remuneraciones que reciben las mujeres

#### RECUADRO 8.4

### Clase media: valores, identidad y ciudadanía

El problema que generan las desigualdades, la pobreza y la gran heterogeneidad étnica en la sociedad peruana ha determinado una limitada presencia de la clase media. Exigua en número y con un sentimiento de inseguridad social, su conducta política ha mostrado un carácter elusivo, difuso y cambiante. En los países desarrollados ha sido a menudo el grupo social impulsor de la ciudadanía y los valores democráticos. La persona integrante de la clase media no constituye el promedio económico, político y social del peruano. Además, en nuestro caso, las actitudes racistas y los patrones discriminatorios y excluyentes, tan marcados en los espacios privados, conspiran contra su impulso modernizador.

De acuerdo a Javier Díaz-Albertini, “esta ausencia de una cultura general que permite la identificación con ciertos valores y nor-

mas y que guían la acción político-social, ha hecho de nuestra clase media una que se acomoda a las circunstancias. Esta afirmación no significa que las clases medias en términos generales no hayan interiorizado el discurso moderno de la ciudadanía, la igualdad y la eficiencia, sino que este discurso no ha sido apropiadamente acompañado de una práctica que está más marcada por la dinámica de las relaciones sociales más cercanas.”

Por su parte, Norma Fuller ha puesto de manifiesto las inconsistencias de la clase media: “Si bien los miembros de la clase media suscriben valores igualitarios, las instituciones que les otorgan conciencia –la familia y las redes de parentesco y amistad– y las representaciones que les permiten identificarse como gente decente, se basan en principios jerárquicos, contextuales y particularistas.”

Fuentes: Javier Díaz-Albertini, *Nueva cultura de trabajo en los jóvenes de la clase media limeña*, Lima, Universidad de Lima, 2000; Norma Fuller, “Las clases medias en las ciencias sociales”, en Gonzalo Portocarrero (editor), *Las clases medias entre la pretensión y la incertidumbre*, Lima, Sur Casa de Estudios del Socialismo, 1998.

#### RECUADRO 8.5

### La exclusión de género: machismo, presencia social y ausencia política

El machismo tiene una presencia muy fuerte en la sociedad peruana. Se requiere de un cambio profundo para modificar la perspectiva tradicional sobre los papeles que deben jugar los varones y las mujeres. Paradójicamente, en muchos casos son las propias mujeres quienes acentúan estas diferencias y contribuyen a reafirmar el machismo, sobre todo cuando establecen diferencias entre sus hijos e hijas en el acceso y la importancia de la educación.

Sin embargo, en los sectores pobres y mayoritarios del país es la mujer quien se encarga de resolver los problemas de subsistencia de la familia, principalmente a través de su propio trabajo y a través de su participación en los comedores populares, los clubes de madres y el programa del Vaso de Leche, entre otras organizaciones. Esto genera una clara contradicción: la realidad familiar –privada– gira en torno a la mujer, pero el modelo –público– del poder y la autoridad es masculino; la sociedad peruana sería básicamente matriarcal, pero, al mismo tiempo, profundamente machista.

En una sociedad machista, la palabra de la mujer en el ámbito de la política está devaluada. Puede ser aceptable que las

mujeres sean representantes de sí mismas, pero no del conjunto; difícilmente se acepta que tomen el espacio de liderazgo que se presume reservado para los varones. Esto indica que existen espacios fragmentados para el ejercicio del liderazgo: en la gran mayoría de los casos las mujeres sólo hablan por las mujeres y no representan a todos, lo cual no contribuye a resolver –y probablemente agudiza– los problemas de desigualdad de género. No ayudan a encararlos, por cierto, los estereotipos femeninos que proponen los medios de comunicación, de modo muy particular aquellos que difunden y perpetúan la publicidad y la mayoría de telenovelas.

A pesar de que a inicios del siglo 21 se nota un protagonismo mayor de la mujer en algunas áreas de la actividad política –por ejemplo, por primera vez en la historia durante la segunda mitad del 2000 la mesa directiva del Congreso estuvo compuesta sólo por mujeres– esta participación se encuentra aún en niveles germinales. Queda aún mucho por hacer para superar la desigualdad de género y asegurar que las mujeres líderes tengan no sólo una presencia social, sino también una presencia política.

Fuente: Pepi Patrón, *Presencia social y ausencia política: espacios públicos y participación femenina*, Lima, Agenda: PERÚ, 1999; Francisco Sagasti, Pepi Patrón, Max Hernández y Nicolás Lynch, *Democracia y buen gobierno* (tercera edición), Lima, Agenda: PERÚ/Editorial APOYO, 1999.

son menores que las de los hombres en trabajos similares, y las mujeres que ejercen poder y autoridad en el mundo público son aún una excepción. Si bien esta situación está cambiando, la participación femenina en la vida política se ubica principalmente en el ámbito de los gobiernos locales (recuadro 8.5).

Para construir una identidad nacional plural e integrada es fundamental apoyar a los grupos excluidos en la difícil tarea de crear un capital simbólico basado en la reafirmación de su autoestima. Esto hará posible que valoren sus propias contribuciones a la configuración de una identidad nacional en continuo desplie-

gue, y ayudará también a que el resto del país tome conciencia de ellas y las reconozca como parte de la identidad peruana. Aún sigue vigente la observación de Jorge Basadre: el Perú oficial no ha aprendido a recibir la herencia del Perú profundo. El Perú es heredero de las grandes culturas andinas basadas en los principios de la reciprocidad y la redistribución, del encuentro con el mundo europeo y no europeo, del hecho traumático de la conquista y, sobre todo, del complejo proceso del mestizaje entre culturas que han dado origen a síntesis inéditas entre ellas.

El rescate de nuestro patrimonio cultural pasa por el reconocimiento de nuestra historia y la aceptación de nuestra diversidad como algo positivo. La integración nacional sin exclusiones ni marginaciones hace necesario que nos reconozcamos como un país plural y diverso, que seamos capaces de apreciar y hacer uso de nuestro rico y complejo patrimonio cultural que recoge doce mil años de historia, desde la llegada del hombre a los Andes. Este patrimonio no se limita a un conjunto de restos arqueológicos, monumentos coloniales o edificaciones de las primeras décadas de la república, sino también, y ante todo, es la cultura viva: la artesanía, la gastronomía y las lenguas, cuyas manifestaciones se superponen a lo largo del territorio (gráfico 8.1).

### ***Diversidad y heterogeneidad***

La valoración de la heterogeneidad cultural implica un constante redescubrimiento de lo que somos como peruanos. Por ejemplo, es peligroso caer en el simplismo de creer que existe tan sólo lo andino y lo costeño, olvidándonos de las diversas culturas amazónicas. Más aún, tomando en cuenta la gran diversidad cultural que caracteriza a los Andes, pensar en lo andino en singular implica serios riesgos. Tampoco debemos caer en la trampa de construir imágenes estáticas y pintorescas de nuestra heterogeneidad que, al estilo de una tarjeta postal y en aras de evitar la marginación, congelan en estereotipos las variadas manifestaciones de la diversidad cultural peruana. Igualmente peligroso es valorar la heterogeneidad sólo por razones románticas o morales, calificando a las otras culturas como incapaces de insertarse en un mundo moderno y globalizado. Esto lleva frecuentemente a forzar un proceso de “mestizaje” para “ayudarlas” a ingresar a la modernidad, imponiéndoles un idioma o costumbres que alteran su propia identidad y las condena a la extinción.

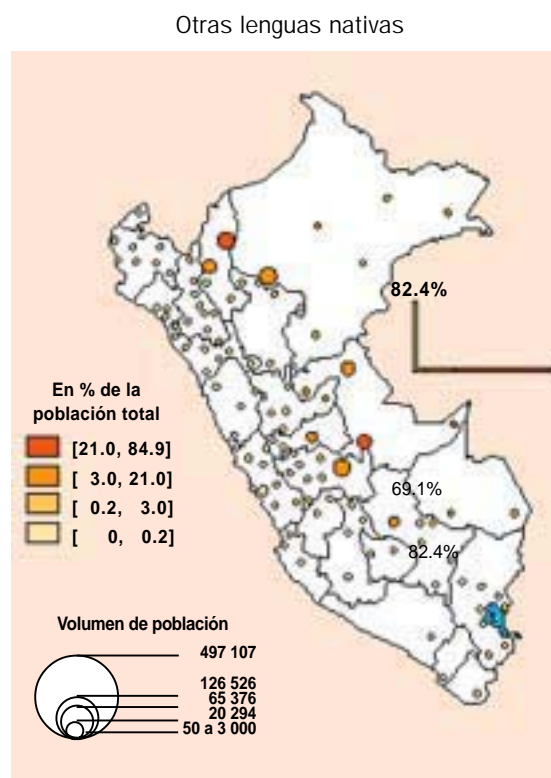
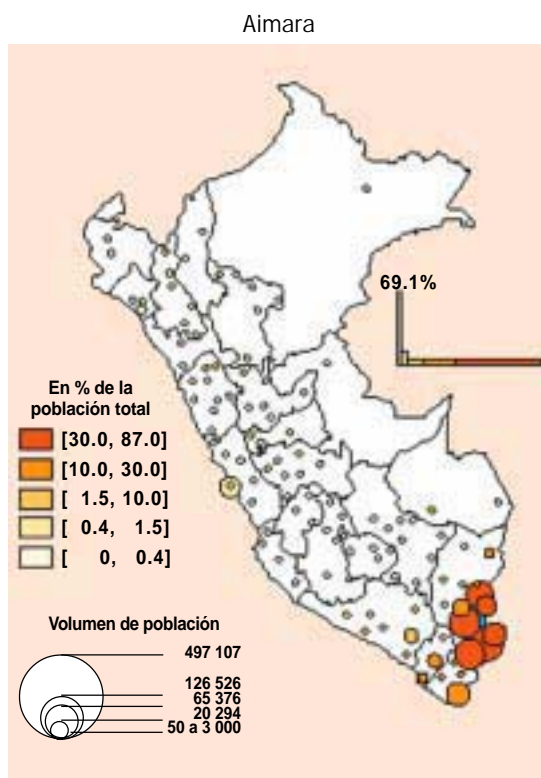
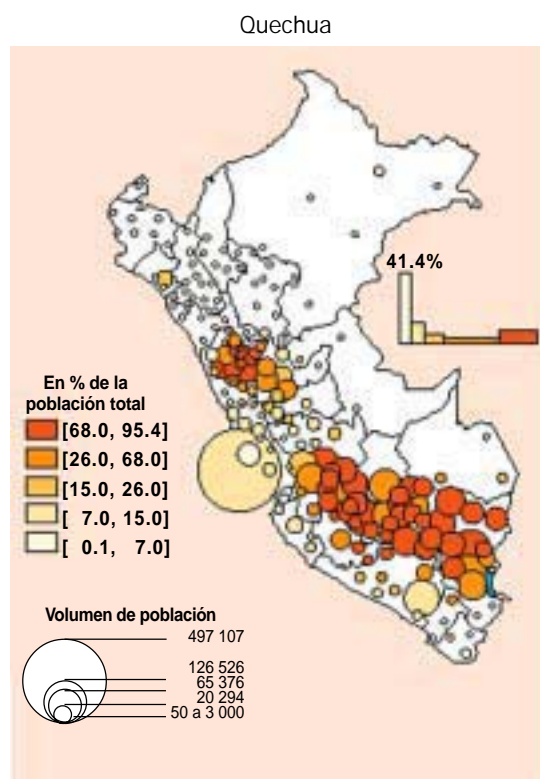
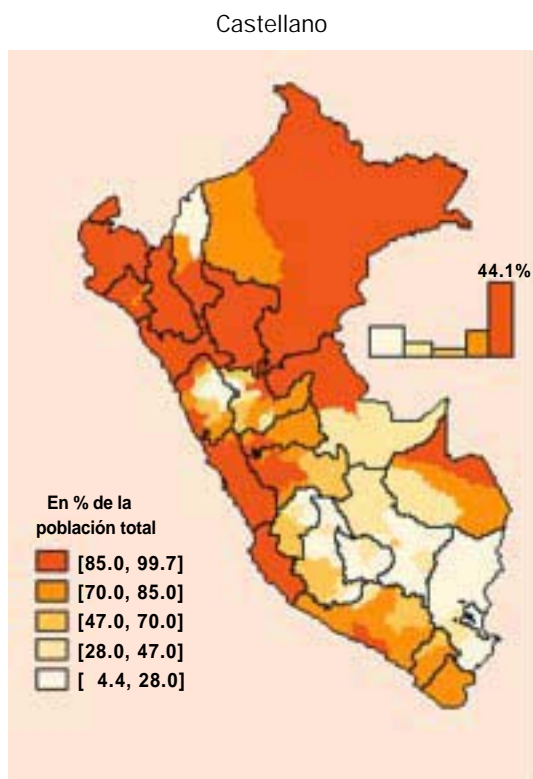
Lejos de constituir un obstáculo para el progreso, cada componente del tejido intercultural debe considerarse como un recurso para reafirmar nuestra identidad y como una contribución potencial a la conformación de una nueva cultura mundial, espe-

cialmente porque para apreciar adecuadamente lo que significa el orden global fracturado es necesario conjugar una diversidad de particularidades, así como de espacios, tiempos y lenguajes. Países como el Perú, en donde han convivido –más o menos pacíficamente– diversas culturas a lo largo de los siglos, tienen una ventaja potencial sobre otras partes del mundo en donde ha prevalecido la homogeneidad –pero ésta sólo se hará efectiva si somos capaces de valorar la diversidad y de reflexionar positivamente sobre lo heterogéneo de nuestro legado histórico.

El carácter plural e integrado de la identidad nacional adquiere mayor sentido cuando se aprecia que está constituida no sólo por una agregación de identidades individuales y de grupos, sino que éstas a su vez se construyen a partir de una serie de identidades parciales y fluidas que se condicionan mutuamente. Por ejemplo, se tienen las identidades de barrio, ciudad, región, país y de latinoamericano; las de pertenencia a grupos religiosos, asociaciones voluntarias y clubes deportivos; las de género, familia, edad y estado civil; y las de centro de estudios, profesión y lugar de trabajo, entre muchas otras formas de identificación con diversas partes y aspectos de nuestro entorno. Un ejemplo sería un joven cusqueño que vive en la calle Zaguán del Cielo en el barrio de San Blas, y que disfruta el hablar en quechua, la lengua de sus mayores. Es, a la vez, hincha del club Universitario de Deportes, antropólogo egresado de la Universidad San Antonio Abad y confía que la macrorregión Inka será un medio para ampliar sus posibilidades de desarrollo futuro. Esta persona también está aprendiendo francés con colegas de varios lugares, navega en Internet cotidianamente y se siente identificado con los pueblos indígenas de toda América. Esta multiplicidad de identificaciones parciales que se entrecruzan, traslapan, chocan y refuerzan mutuamente, al mismo tiempo que se van sedimentando una sobre otra, configura un sentido de identidad que –aún de manera imprecisa e inacabada– define lo que es ser peruano.

Debemos evitar los extremos y buscar un justo medio al describirnos y pensarnos como país diverso. Fomentar una identidad nacional volcada sobre sí misma y encerrada en el ámbito de “lo nuestro” implica el riesgo de postular la existencia de una cultura única, autosuficiente o superior, que termina aislándose y condenándose a la esterilidad. Enfatizar sólo la heterogeneidad nos lleva a un desborde de multiplicidades inconexas y a una erudición de lo diverso que impide reconocernos como parte de un todo. Necesitamos visualizarnos como un país diverso, pero sin caer en el absurdo de incorporar tanta diversidad que haga imposible imaginarnos como comunidad y articular una visión compartida de lo que hemos sido, somos y debe-

### Mapas lingüísticos del Perú



Fuente: Página web del Instituto Nacional de Estadística (INEI), <http://www.inei.gov.pe>

mos ser como país. Por esta razón, la construcción de una identidad plural, integrada y en continuo despliegue requiere de patrones de interacción humana firmemente insertos en el marco de las instituciones democráticas, que garanticen la libertad de pensamiento y acción, y que establezcan las condiciones para que todos los peruanos nos relacionemos de igual a igual entre nosotros.

## ***La historia y la identidad peruana***

En la medida en que representa el pasado compartido, la historia crea una imagen de país que moldea el despliegue de lo que somos los peruanos. Sin embargo, la historia no siempre ha sido un elemento unificador de la nación, ni se ha elaborado en torno a interpretaciones consensuadas de lo sucedido. La concepción del pasado de un militar, una madre en una comunidad andina, un poblador de pueblo joven, un anciano nativo de la amazonía, un empresario o una joven profesional de provincia, entre muchas otras concepciones posibles, presenta múltiples fracturas, metáforas e interpretaciones que dificultan la consolidación de una visión común de futuro y un proyecto de largo plazo.

Por esta razón, es necesario promover un diálogo constante, no sólo entre nuestras diversas culturas, sino también entre el pasado y el presente, y entre el presente y el pasado, por un lado, y el futuro, por otro. Una historia común y una visión compartida del futuro permiten elaborar la tensión entre permanencia y cambio, entre tradición y renovación, que subyace al sentido de identidad. Conociendo la historia es posible descubrir las raíces de muchos problemas actuales, y también pensar mejor el país y los cambios que deseamos. Sin huir de todo aquello que encierra y significa un pasado que ha sido muchas veces problemático y aun traumático, debemos aceptar lo positivo y descartar lo negativo que nos ha legado la historia como fundamento para imaginar creativamente la comunidad peruana.

Una propuesta integral del pasado, presente y futuro no debe tratar de homogeneizar la diversidad de aspiraciones y visiones en el Perú, sino articularlas respetando las diferencias. En el Perú existe una multiplicidad de formas de relacionarse con el pasado y el futuro. Basta con pensar en las diversas realidades lingüísticas. Por poner algunos ejemplos saltantes, en el quechua o runa simi el pasado está ante los ojos y el futuro está en la espalda. En la lengua aymara se tiene mucho cuidado en especificar si uno sabe algo de manera indirecta o directamente. De ese modo, según se piense en cada con-

texto lingüístico la reflexión sobre el pasado es diferente. Lo mismo ocurre dentro de las diversas visiones del mundo de los diferentes grupos étnicos (recuadro 8.6).

Escribir la historia significa reconstruir lo que somos, y éste es el punto de partida para reconstituir el tejido social peruano. Cada vez es más urgente la tarea de elaborar responsablemente una historia mínima con la cual los peruanos podamos sentirnos identificados. Sin embargo, existe el peligro que la tarea derive en una “historia oficial” que represente los intereses de determinados grupos sociales y margine los recuerdos de otros sectores de la población, o que resalte arbitrariamente algunos episodios para evitar el análisis profundo de otros momentos dolorosos o problemáticos. El estudio del pasado puede abrir heridas no cicatrizadas que aún dividen el país, pero que deben ser enfrentadas y discutidas urgentemente para evitar que la historia sea un impedimento para la formación de una sociedad plural e integrada con un sentido común de identidad. La historia mínima peruana requiere que muchos recuerdos del pasado, lejano o reciente, sean puestos en valor y sistematizados para luego interpretarlos y situarlos en su propio contexto, y para no juzgarlos sólo con las estructuras mentales contemporáneas.

El capítulo 4 del presente trabajo ha puesto énfasis en la necesidad de contar con un sistema educativo que refleje la diversidad del país, pero que a la vez contribuya a reducir las desigualdades y a eliminar la exclusión. La enseñanza de los cursos de historia en los colegios basada en esta historia mínima juega un papel muy importante en la construcción de la identidad nacional, pues es uno de los mecanismos para que los peruanos empecemos a reconocernos como iguales y como herederos de un pasado común. Al construir la historia mínima debemos evitar los errores de omisión, buscando incluir en ella a todas nuestras culturas y sus valores. La construcción de la historia mínima debe también hacernos tomar conciencia de nuestros problemas históricos. Esto implica, por ejemplo, responder a la pregunta de qué hacer con nuestro pasado reciente de violencia, terror y represión, con las heridas y divisiones que se crearon o se acentuaron durante el decenio de los ochenta y los noventa.

Aún no existe una agenda sobre los temas que debe tocar la historia mínima, pero es posible identificar algunos aspectos que deben incluirse. Sin pretender cerrar el debate, las consultas de Agenda: PERÚ con expertos y ciudadanos permitieron identificar los siguientes temas:

1. La base de la civilización andina
2. La conquista: trauma y fundación

### La visión del mundo del campesino de los Andes

El estudio de María Angélica Salas sobre los modelos de conocimiento en los Andes del Perú toca un tema de vital importancia para aproximarnos a la visión de futuro de los campesinos de los Andes. Mediante el uso de dibujos, los campesinos expresaron una visión del futuro deseado: cuando dibujan se representan a sí mismos, sus relaciones sociales, su relación con la naturaleza. Sus expresiones gráficas son formas de representar el mundo, la forma como perciben y elaboran intelectualmente la realidad, lo cual comunican expresivamente con las categorías propias de su sociedad.

Uno de los dibujos mostró al campo muy semejante a un espacio urbano e industrial, y generó la reacción de los otros campesinos que comentaron algo desconcertados que los cerros desnudos y la ausencia de cultivos no podía asociarse con un futuro mejor. Además, no se imaginaban un futuro sin hogares, sin familiares, sin el sol, ni luna ni animales. Esta metáfora expresa una reacción a la tendencia de negar la identidad andina, suplantándola con una visión de modernidad que prefiere la desandinización del campo. Contrariamente, los elementos que aparecieron con mayor frecuencia en los dibujos tienen que ver con el entorno en el que se desenvuelven los campesinos, asociados a elementos simbólicos de la cultura andina (los cerros, la chacra, la comunidad andina, la familia), pero no deja de lado aquellos que expresan la

interacción cultural (la carretera, el camión, la escuela). Si nos acercamos al sentido simbólico que poseen los elementos más frecuentes que conforman el modelo agrocéntrico, iremos reconociendo los contornos de una visión o modelo de sociedad que se diferencia del modelo urbano industrial. María Angélica Salas lo denomina “utopía andina”, que constituye la base de la percepción del futuro construida intelectualmente por los campesinos del pasado y del presente.

Este complejo mosaico de visiones de futuro y proyectos de desarrollo resume algunas ideas básicas sobre el peligro de ignorar las visiones de futuro de las diversas culturas de nuestro país. El campesino tiene una relación con la naturaleza en donde lo sagrado y lo económico están íntimamente ligados, y además se siente vinculado a la naturaleza bajo una relación de reciprocidad. Este mismo principio refuerza los fuertes lazos familiares y comunales que forjan la identidad de las mujeres y de los hombres andinos. Además, el ejercicio de una democracia directa permite que se procese la tensión entre la iniciativa individual y la colectiva en la solución de problemas. Los vínculos están constantemente protegidos de los peligros de dispersión a través del respeto por la historia y el conocimiento andino contenidos en la tradición oral, en los rituales, cantos, bailes y en las otras formas de expresión de la diversidad cultural andina.

Fuente: María Angélica Salas, *Papas y cultura: acerca de la interacción de sistemas de conocimiento en los Andes del Perú*, Derde Wereld Centrum, Nijmegen, 1996.

3. La nueva organización social luego de la conquista
4. El nuevo orden económico: la moneda y el mercado
5. La evangelización: catolicismo y sincretismo
6. El nacionalismo Inca y el indigenismo
7. La independencia y la promesa de la vida peruana
8. El desastre de 1879-1883
9. El desarrollo económico: crecimiento, crisis y desigualdad
10. Los avatares de la democracia
11. El problema de la violencia
12. La inserción del Perú en el mundo

Por otra parte, la globalización está transformando rápidamente las identidades nacionales, regionales e individuales, y los procesos de cambio acelerado hacen que frecuentemente se pierdan de vista valores fundamentales. Mucho de aquello que afecta a nuestra identidad se está formando en el amplio “aquí” del orden global fracturado y en el “ahora” de la inmediatez temporal, pero las identidades y los valores se construyen a partir de una ubicación y una tradición, manteniendo un anclaje territorial, y conjugando pasado, presente y futuro.

### ***Mitos y metáforas integradores***

La toma de conciencia acerca de la heterogeneidad de nuestra nación ha puesto de manifiesto la carencia de mitos integradores y de visiones compartidas. Esta carencia ha animado un reclamo frecuente y una demanda explícita: la necesidad de elaborar un “Proyecto Nacional”, entendido como un conjunto de objetivos, políticas y acciones acordados en una perspectiva de largo plazo. Los múltiples esfuerzos que se han realizado en este sentido durante el último medio siglo demuestran que, ante las dificultades de construir una identidad nacional en base a experiencias y vivencias comunes, se apela a una visión de futuro como metáfora o idea integradora para afirmar la identidad nacional y la nación peruana.

La elaboración de metáforas y esquemas conceptuales que afirmen la identidad nacional es una tarea colectiva de construcción social que tiene un carácter complejo y problemático, y en la cual participan todos los sectores de la sociedad, sea de manera consciente o inadvertida. Estas metáforas deberían ser capaces de ofrecer una visión que integre diferentes perspectivas sobre el pasado y la historia peruana, que incorpore la pluralidad y hetero-

geneidad que caracteriza al Perú, que permita comprender la situación de desintegración social y precariedad institucional a la que hemos llegado al finalizar el siglo 20 e iniciarse el siglo 21 y que ofrezca, además, una perspectiva del futuro con la cual puedan identificarse la gran mayoría de peruanos, porque cada uno tiene algo que aportar.

Ésta es una tarea de mediano y largo plazo. La heterogeneidad y diversidad propias de nuestra historia y nuestra realidad contemporánea indica que sólo podrá realizarse a través de múltiples iniciativas que deben surgir en todos los niveles de la sociedad. En gran medida, más que una labor de diseño con propósito definido, se trata de un proceso social que tiene su propia dinámica, del cual se pueden derivar algunos elementos constitutivos de las metáforas e ideas integradoras, las que a su vez deben ser reinterpretadas y articuladas en una visión de futuro. Los espacios abiertos de la sociedad civil, en donde se puede dialogar y llegar a consensos operativos, parecen ser el lugar apropiado para emprender esta tarea. En cierta medida, los trabajos de Agenda: PERÚ durante los últimos siete años han sido un intento de contribuir a la elaboración de una visión de futuro y una estrategia de desarrollo mediante un amplio proceso de consultas con expertos y ciudadanos.

## VALORES, DEMOCRACIA Y ESTRATEGIA DE DESARROLLO

Como se indicó en los capítulos precedentes, no es posible avanzar en el diseño y puesta en práctica de una estrategia de desarrollo viable y sostenible durante los dos primeros decenios del siglo 21 sin construir y reafirmar un conjunto de valores individuales y colectivos que la sustenten. Esta tarea implica lograr un equilibrio entre aquellos valores del pasado que debemos rescatar y actualizar, aquellos valores de nuestro tiempo que debemos conservar y reforzar, y aquellos que debemos construir y elaborar para dar respuesta a los desafíos del futuro (recuadro 8.7). En particular, los valores que permitirán aproximarnos a la visión de futuro y a la noción de bien común están estrechamente ligados a la gobernabilidad y a las prácticas democráticas, y a una cultura de paz y de pleno respeto a los derechos humanos.

Los valores asociados con la construcción de una cultura democrática, como la igualdad de trato, el ejercicio responsable de la autoridad y el respeto a las reglas de juego político y económico, son fundamentales para la puesta en práctica de una estrategia de desarrollo y para las reformas institucionales. El funcionamiento de las instituciones y la posibilidad de llegar a consensos a través del diálogo y el

debate —evitando la violencia, el autoritarismo y la imposición— descansan sobre estos valores democráticos, cuya práctica debe ser promovida en todos los niveles, desde la familia y las escuelas, pasando por las empresas y las asociaciones civiles hasta llegar a las entidades del Estado y las más altas autoridades políticas.

En el contexto de crisis económica y pobreza generalizada de los últimos dos decenios del siglo 20, las presiones de la racionalidad del mercado y la tradición colectiva que caracteriza a amplios segmentos de la sociedad peruana, sobre todo en el ámbito rural, dan origen a fuerzas contradictorias. Los peruanos se ven empujados en diferentes direcciones a la vez: por un lado, hacia la acción coordinada para mejorar las perspectivas de supervivencia y, por otro, hacia la acción individual que es percibida como la base del éxito en el mercado. Si bien la tensión entre estas dos fuerzas ha dado lu-

### RECUADRO 8.7

#### La pertinencia de los valores andinos

La destacada etnohistoriadora María Rostworowski ha destacado la importancia de rescatar y difundir los valores andinos tradicionales. Considera que algunos de los valores, hábitos de conducta y prácticas sociales preponderantes en el mundo andino prehispánico mantienen su relevancia y son deseables para el mundo contemporáneo. Por ejemplo, el *trabajo comunitario*, que surgió desde épocas muy antiguas en esta parte del continente americano, constituye una manera de responder a los desafíos de un difícil entorno biofísico: “La comunidad es una característica muy nuestra, pero que a su vez es la respuesta de los antiguos peruanos para asentarse en un territorio sumamente difícil de punas, selvas, desiertos, quebradas, costas y sierras (...) a través del *espíritu comunitario*, el hombre andino superó problemas y aparentes dificultades que señalaban los historiadores europeos. (...) [la promoción del] espíritu comunitario para superar problemas del medio ambiente y la ecología es una tarea a la que se le debe dar el máximo impulso.”

La *planificación* y la capacidad de anticipar situaciones fue otra práctica altamente valorada en el mundo andino: “Es enorme la planificación y organización que caracterizó a nuestros antepasados pese a que no tenían escritura, que no escribían los números. Sin embargo, tenían una extraordinaria planificación gracias, por ejemplo, al ábaco y al quipu (...) La planificación era una virtud muy grande que lamentablemente se perdió con la llegada de los españoles, quienes dominaron territorios, impusieron sus costumbres, su burocracia.”

Frente al individualismo y la decadencia de valores en la sociedad contemporánea, María Rostworowski propone rescatar ciertos valores andinos que hicieron posible un imperio y una sociedad fuertes. “El pueblo de hoy debe conocer todos los valores que existían en el Perú antiguo, de todas las tecnologías andinas y milenarias que les permitieron ser culturas poderosas.”

Fuente: Entrevista a María Rostworowski en *El Comercio*, 16 de marzo del 2000.



gar a expresiones de creatividad, también ha amplificado las sensaciones de inseguridad y ansiedad en la ciudadanía.

El énfasis que pusieron durante el decenio de los noventa el gobierno, los gremios empresariales y algunas organizaciones de la sociedad civil en la importancia de los valores individuales para el desarrollo del país debe acompañarse durante los próximos dos decenios con la promoción de valores colectivos que vinculen al individuo solidariamente con el resto de la sociedad. Además de valores individuales, como honestidad, responsabilidad, valerse por sí mismo y espíritu de trabajo, es preciso enfatizar otros como la solidaridad, la confianza mutua y el respeto por el otro, que afianzan los lazos del ciudadano con su comunidad y lo involucran en la creación de un futuro compartido. Esta visión de futuro implica no sólo un compromiso con el avance hacia la prosperidad y con el bienestar de las demás personas, sino también con las generaciones venideras, el entorno biofísico que nos sostiene y la ocupación ordenada de nuestro vasto y difícil territorio.

Al mismo tiempo debemos rechazar aquellos falsos valores, modos de pensar negativos y hábitos de comportamiento nefastos –discriminación, racismo, autoritarismo, imposición, aprovecharse de los demás, ley del menor esfuerzo, corrupción, engaño, violación de los derechos humanos, entre otros– que han adquirido visibilidad y fuerza en diversos momentos de nuestra historia, especialmente cuando los líderes políticos han violado las normas jurídicas y traicionado la confianza de la ciudadanía.

## Valores y líneas estratégicas

Cada una de las líneas estratégicas desarrolladas en los capítulos precedentes requiere de valores que la sustenten. La primera línea estratégica, transformación productiva y competitividad (capítulo 3), requiere de valores económicos como el espíritu de trabajo y el deseo de superación. La transformación productiva no es posible si persiste el mito del “vivo” que triunfa sin trabajar, y la competitividad no se logra con la actitud de dejar “así nomás” los resultados de nuestras labores. Una actitud positiva y racional frente al riesgo, un sentido de frugalidad y ahorro, y una búsqueda constante de la eficiencia son actitudes y valores que permiten aumentar la productividad, promueven la innovación, modernizan el aparato productivo y generan crecimiento económico.

En el nivel individual el deseo de superación ayuda a lograr el éxito, que debe ser reconocido y respetado cuando resulta del esfuerzo propio. En el nivel de las empresas, sectores o de la economía en su con-

junto, las políticas públicas deben estimular el ahorro y la inversión, incentivar la formalización y vigilar el pago de los impuestos, promover la competencia y la innovación tecnológica, y asegurar el cumplimiento de las obligaciones de las empresas con los trabajadores, así como el compromiso de los trabajadores con la empresa. Todo esto debe estar acompañado de una actitud positiva hacia el planeamiento estratégico que vincule una perspectiva de largo plazo con las acciones que debe tomar la empresa en el futuro inmediato.

Para avanzar en la segunda línea estratégica de equidad, integración y justicia social y reducir el déficit social acumulado (capítulo 4) es necesario rescatar y reafirmar valores como el trabajo conjunto, el respeto a las iniciativas de los demás y la solidaridad con quienes están en desventaja, con el fin de asegurar la igualdad de oportunidades para todos los peruanos. Al movilizar las energías y la capacidad de organización de la sociedad civil, esto permitirá acumular esfuerzos y aumentar los recursos disponibles para combatir la desigualdad y la pobreza. El trabajo voluntario, el apoyo económico desinteresado y la reciprocidad son manifestaciones de solidaridad fuertemente enraizadas en nuestras tradiciones culturales (recuadros 8.6 y 8.7). Para hacer efectiva su contribución al desarrollo social, es preciso empezar por reconocer al otro como igual y no aceptar como “normales” las situaciones de exclusión que afectan a la mitad de peruanos en situación de pobreza, y especialmente al 15% de pobres extremos cuyos ingresos no alcanzan a cubrir la canasta básica de alimentos.

La línea estratégica de gestión del medio ambiente, recursos naturales y ciencia y tecnología precisa de un conjunto de valores compatibles con la protección del medio ambiente y el manejo sustentable de los recursos naturales, además de aquellos que estimulan el desarrollo de las capacidades de investigación científica e innovación tecnológica (capítulo 5). Es necesario incorporar el conocimiento, respeto y cuidado del entorno biofísico en la realización de todas las actividades humanas, evitando dañar los ecosistemas y producir alteraciones irreversibles del equilibrio ecológico. Una perspectiva temporal de largo plazo, consistente con un compromiso con el bienestar de las generaciones futuras, debe ser el fundamento de una gestión responsable de nuestra gran diversidad de ecosistemas y recursos naturales. A su vez, esto precisa de un cambio de mentalidad en la concepción de las relaciones entre medio ambiente y desarrollo (capítulo 5, cuadro 5.1).

Por su parte, la promoción de la investigación científica y la creación de sistemas de innovación tecnológica exigen que la sociedad en conjunto tome conciencia de la importancia y el valor del conoci-

miento, sobre todo en vista de los extraordinarios avances científicos y tecnológicos de los últimos decenios en el ámbito mundial. Al mismo tiempo, la producción de conocimientos y la innovación tecnológica deben ser capaces de incorporar los aportes de los saberes y prácticas tradicionales.

La cuarta línea estratégica de ocupación del territorio e infraestructura física (capítulo 6) exige la adopción de valores que permitan apreciar nuestro territorio de manera integral, dándole el mismo peso a todas las regiones y rechazando el centralismo agobiante de Lima Metropolitana. Se trata de valorar una ocupación más equilibrada, ordenada y responsable del difícil territorio en que vivimos, promoviendo la racionalidad en el uso del espacio y en la construcción de infraestructura física.

El rescate de valores y prácticas ancestrales puede jugar un papel muy importante en esta tarea. Por ejemplo, el manejo fino de los pisos ecológicos por los pobladores del Perú prehispánico implicó no sólo

un conocimiento profundo del entorno biofísico y sus posibilidades, sino también una relación muy estrecha y respetuosa con el medio ambiente (capítulo 6, recuadro 6.1). Estos valores deben guiar también la construcción de infraestructura, pues una adecuada ocupación del territorio sólo es posible cuando se cuenta con sistemas de transporte, telecomunicaciones, uso del agua y distribución de energía que respondan al desafío de integrar al país. Además, las inversiones en infraestructura física deben estar guiadas por el principio de solidaridad con las zonas más pobres y aisladas del país, materializando en obras la búsqueda de equidad y de igualdad de oportunidades.

### Valores, reformas institucionales y democracia

Las reformas institucionales que conforman los hilos de la urdimbre del tejido social peruano que se va a reconstituir durante los próximos dos decenios requieren también de valores que las sus-

CUADRO 8.1

#### Valores que apoyan la estrategia de desarrollo y la reconstitución del tejido social peruano

<b>Líneas estratégicas de la trama</b>	Transformación productiva y competitividad	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Deseo de superación</li> <li>● Eficiencia, ahorro y frugalidad</li> <li>● Valoración del cambio</li> <li>● Ética del trabajo</li> <li>● Planeamiento y previsión</li> </ul>
	Integración, equidad y justicia social	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Reconocimiento del otro como igual</li> <li>● Respeto</li> <li>● Solidaridad</li> <li>● Reciprocidad</li> </ul>
	Gestión del medio ambiente, recursos naturales, ciencia y tecnología	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Respeto por el entorno biofísico</li> <li>● Compromiso con las generaciones venideras</li> <li>● Valoración del conocimiento</li> <li>● Rescate de los saberes tradicionales</li> </ul>
	Ocupación del territorio e infraestructura física	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Valoración de nuestra diversidad geográfica</li> <li>● Racionalidad en el uso del espacio</li> </ul>
<b>Reformas institucionales de la urdimbre</b>	Reforma del Estado	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Representatividad</li> <li>● Transparencia</li> <li>● Liderazgo democrático</li> <li>● Confianza en las instituciones</li> <li>● Respeto a las reglas del juego</li> </ul>
	Reforma del sector privado	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Valoración del éxito empresarial</li> <li>● Perseverancia</li> <li>● Cultura de la confianza</li> <li>● Responsabilidad social de la empresa, filantropía</li> </ul>
	Reforma de la sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Valoración de la acción conjunta</li> <li>● Tolerancia, diálogo y consensos</li> </ul>
	Reforma de las instituciones de seguridad	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Respeto a la vida y los derechos humanos</li> <li>● Seguridad como tarea de todos</li> <li>● Búsqueda de la reconciliación nacional</li> </ul>

tenten y las hagan viables. Las instituciones –que encapsulan normas de comportamiento, hábitos de pensamiento y formas de vinculación– son uno de los principales referentes para la transmisión y aceptación de valores. El reclamo generalizado de fortalecimiento institucional en los últimos años está asociado al rechazo de los falsos “valores” que rigen el funcionamiento de un orden institucional cada vez más cuestionado y en deterioro.

Las reformas institucionales propuestas en el capítulo 7 han puesto énfasis en la generalización e intensificación de las prácticas democráticas en todos los ámbitos de la vida nacional. La instauración de hábitos de diálogo que generen un intercambio igualitario de ideas y puntos de vista facilita la armonización de intereses divergentes y aun contradictorios. La democracia es tanto un fin que consagra la autonomía, la razón ciudadana y el respeto de la pluralidad, como un medio que permite resolver conflictos de manera pacífica, justa y eficiente. Sin embargo, para que la delicada estructura de valores, hábitos, creencias y prácticas que constituyen la democracia se sostenga, es necesario que todos –y en particular quienes detentan el poder político– respeten unas reglas de juego que deben ser transparentes y eficientes, lo que implica un ejercicio serio y responsable de la ciudadanía.

El primer conjunto de hebras de la urdimbre la constituye la reforma del Estado. El desprestigio de las instituciones del Estado (Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Poder Legislativo, sistema electoral) tiene origen en la desconexión que existe con la sociedad, y en la limitada capacidad que ha tenido de atender el desborde de demandas sociales en los últimos decenios. Un Estado legítimo es aquél con el cual los ciudadanos se pueden identificar, en gran medida porque se sienten representados por las autoridades elegidas y por los funcionarios públicos, y también porque las organizaciones estatales procesan y atienden sus demandas en forma eficiente.

Por otra parte, la forma en que se ejerce el liderazgo en las organizaciones gubernamentales marca una pauta para la transmisión de valores. El comportamiento –bueno o malo– de los políticos y los altos funcionarios públicos es altamente visible y constituye un ejemplo para el comportamiento de los demás ciudadanos. Por esta razón, es fundamental que las personas que ejercen cargos en las instituciones del Estado tomen conciencia de la responsabilidad de ser depositarios de la confianza ciudadana. Al mismo tiempo, los ciudadanos debemos tomar conciencia de nuestra obligación de exigir a las autoridades un comportamiento transparente y responsable.

El sector privado debe asumir plenamente los valores que sustentan la transformación productiva y competitividad. Quienes gestionan empresas deben guiarse por la búsqueda de rentabilidad y de mejoras continuas en la calidad y el servicio a los clientes, poniendo énfasis en la creación de un clima de trabajo que favorezca la innovación, el aumento de productividad y la generación de utilidades. Esto implica desechar prácticas como el rentismo, el abuso de posiciones dominantes en el mercado, el uso de publicidad engañosa, el aprovechamiento indebido de beneficios otorgados por el Estado, las presiones sobre los trabajadores y el recurso a la corrupción de funcionarios públicos.

Es imprescindible también instaurar una cultura empresarial basada en la confianza, que permita tener certeza de que los tratos y la palabra se cumplen. La confianza facilita el desarrollo económico, agiliza y fomenta la formación de empresas y reduce los costos de transacción. Por otra parte, la gran empresa debe consolidar el sentido de responsabilidad social tanto a través de medidas para apoyar a la comunidad como de la transferencia de conocimientos y la asistencia técnica a otras empresas asociadas a ella que tienen menor capacidad de gestión. Esto implicaría, por ejemplo, promover la creación de conjuntos empresariales (*clusters*), pequeñas empresas que proveen de bienes y servicios a la gran empresa (capítulo 3, recuadro 3.7). La responsabilidad social es parte de la concepción moderna de la empresa y se requiere crear una tradición de filantropía entre los dirigentes del sector privado. En particular, la gran empresa y las empresas medianas tienen el desafío de participar activamente en la construcción de comunidades prósperas y con mayor bienestar, para lo cual es posible trabajar en conjunto con los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil (capítulo 7, recuadro 7.4).

La reforma de las organizaciones de la sociedad civil debe fundamentarse en valores como la vocación de servicio público y el deseo de ayudar a los demás, que encuentran expresión en la toma de conciencia del papel que juegan las asociaciones civiles voluntarias como interlocutores sociales y articuladores de las demandas de la población, especialmente de los más pobres. Para adquirir mayor representatividad y legitimidad, estas organizaciones deben contribuir a reducir la exclusión de los grupos sociales y ampliar la participación ciudadana en sus actividades. Por lo tanto, deben reproducir en su interior valores como la democracia, la transparencia y la rendición de cuentas, lo que les permitirá reforzar su identidad como entidades de servicio y evitar la manipulación por parte de las entidades públicas, de movimientos políticos, de las

empresas privada y aun de otras organizaciones de la sociedad civil.

La reforma de las organizaciones de seguridad debe fundamentarse en valores como el respeto a la vida, los derechos humanos y la libertad. No se debe permitir que las propias organizaciones encargadas de protegernos a todos los peruanos pongan en peligro nuestra seguridad y conculquen nuestros derechos. El pasado reciente de violencia, abusos, chantajes, imposiciones, violación de derechos humanos e invasión de la privacidad por grupos enquistados en las instituciones de seguridad, que intentó justificarse como reacción contra el terrorismo, debe ser desterrado definitivamente. Para esto es imprescindible lograr la reconciliación nacional, sustentada en el conocimiento de la verdad y el rechazo a la impunidad (recuadro 8.9).

Las fuerzas armadas y la policía deben reforzar su sentido patriótico de servicio a la comunidad mediante el respeto irrestricto a los derechos humanos y la subordinación al poder político, rescatando los valores que a través de la historia nos han legado sus miembros más ilustres. Por otro lado, la sociedad en su conjunto se debe involucrar en los temas de seguridad y no dejarlos como asunto exclusivo de las fuerzas armadas y policiales, lo que exige un mayor conocimiento de las instituciones de seguridad y una mayor participación ciudadana en ellas.

### ***Lucha contra la corrupción***

Las reformas institucionales deben sustentarse, además, en un decidido rechazo a la corrupción que ha penetrado muchas instancias del aparato del Estado, del sector privado y aun de la sociedad civil. Esto se puede apreciar claramente en asuntos cotidianos como el soborno de los policías de tránsito y las coimas que se pagan en los juzgados, municipalidades y otras dependencias públicas, pero afecta también otras esferas menos visibles de la actividad del Estado, como el uso de información privilegiada para obtener beneficios indebidos. Por esta razón, la lucha contra la corrupción requiere de una estrecha cooperación entre la empresa privada, el Estado y la sociedad civil.

El uso de fondos públicos para fines privados es, desafortunadamente, una práctica bastante común en los intercambios entre funcionarios del Estado y hombres de negocios y ciudadanos en todos los niveles. Tiene efectos muy negativos sobre el funcionamiento del mercado y de las instituciones públicas, ya que distorsiona la asignación de recursos, aumenta los costos de transacción y desvirtúa la acción de las agencias gubernamentales.

La corrupción en las altas esferas del Estado y del sector privado es la más dañina, no sólo por sus efectos directos sino también por la pérdida de confianza que genera y el mal ejemplo que da a los ciudadanos.

Si bien la eliminación de una serie de instancias gubernamentales en las cuales los funcionarios tomaban decisiones a su discreción ha reducido las posibilidades de corrupción, han surgido nuevas maneras de obtener beneficios indebidos a costa del Estado (manejo amañado de licitaciones, compras de equipos, material con sobrepuestos y protegidos por el secreto de Estado, uso de información privilegiada en privatizaciones y otras transacciones con agencias gubernamentales, tráfico de influencias en la toma de decisiones, la aprobación de normas, entre otros). Además de honestidad, la lucha contra la corrupción requiere de un profundo sentido de responsabilidad cívica. Tan culpable es el que soborna como el que recibe el soborno; ambos traicionan la fe pública, obtienen beneficios indebidos y crean las condiciones para que se admitan como “normales” las prácticas deshonestas.

La corrupción no está vinculada a la pobreza sino a comportamientos disfuncionales y prácticas nocivas generadas por un mal sistema de incentivos y por la falta de controles. En muchos países se ha logrado reducir notablemente los índices de corrupción cambiando los sistemas de incentivos en el sector público, estableciendo controles más eficientes y modificando la actitud de la población frente a la corrupción para visualizarla como algo que no debe tolerarse. Por último, un Poder Judicial autónomo, honesto y eficiente, capaz de administrar justicia en forma imparcial y de sancionar a los corruptos sin que importe su rango o posición, es fundamental en la lucha contra la corrupción.

### **La traba del autoritarismo**

El autoritarismo y el ejercicio arbitrario del poder que atraviesan todas las relaciones de la sociedad peruana –desde los más altos niveles de gobierno hasta la vida familiar– son dos de las principales trabas que deben superarse para avanzar a lo largo de las líneas estratégicas y la puesta en práctica de reformas institucionales. Los valores y prácticas democráticas –elecciones periódicas y libres, alternancia en el poder, transparencia en el ejercicio de la función pública, rendición de cuentas, respeto a las minorías, acceso a la información pública, entre otras– son una condición necesaria para las reformas institucionales y para acercarnos a la visión del futuro deseado para el país.

La historia del Perú y la situación actual muestran tendencias tanto hacia el comportamiento autoritario como hacia el comportamiento democrático en todos los niveles de la sociedad. No existe una esencia autoritaria en la conducta política de los peruanos, sino una doble personalidad histórica con tendencias democráticas y autoritarias al mismo tiempo. El que prevalezca y se consolide una u otra tendencia depende, en gran medida, de la manera en que los líderes ejercen el poder y la autoridad desde los niveles más altos del gobierno, así como de la difusión de los valores democráticos en toda la sociedad. Tampoco existe contradicción alguna entre gobierno eficiente y una democracia plena, ya que la democracia es el único sistema que garantiza la eficiencia económica, la capacidad de adaptación y la flexibilidad que llevan hacia el desarrollo en un mundo en continua transformación. Más aún, toda forma de gobierno intolerante o temerosa de la crítica, basada en la manipulación, la imposición y el miedo, cierra las puertas al futuro. El autoritarismo no es inevitable; por el contrario, es retrógrado e inviable en el mediano y largo plazo.

El autoritarismo fomenta una cultura de lealtades falsas basada en la intimidación, donde se acepta la palabra de los superiores sin decir lo que se piensa. El temor impide el diálogo y el intercambio de ideas, y cuando se está en una posición subalterna no se opina para no “caer mal” o no enemistarse con la autoridad. Así se instaura un sistema en el cual unos pocos deciden por la gran mayoría que, en consecuencia, no tiene por qué pensar, innovar o crear. El líder autoritario exige obediencia, no permite críticas ni cuestionamientos y, al no tomar en cuenta las opiniones de los subordinados, desperdicia las contribuciones que ellos pueden hacer. Se promueve un culto al jefe y se rinde pleitesía al caudillo, que muchas veces esconden un desprecio por la persona que ejerce la autoridad. A su vez, esto fomenta la aspiración de que cuando se ocupe una posición importante se replicarán las actitudes autoritarias y se ejercerá el poder con el mismo grado de arbitrariedad que muestra el jefe. De esta manera el autoritarismo se extiende como un cáncer que destruye el tejido social, las instituciones y la democracia.

En un gobierno autoritario la toma de decisiones políticas pasa a ser asunto de unos pocos, quienes se mueven en planos alejados de la gente común y de sus requerimientos, o de operadores y gestores de campañas psicosociales, quienes orientan sus decisiones en base a cálculos políticos dirigidos hacia acrecentar su poder. El líder autocrático, quien generalmente controla el Poder Ejecutivo, denigra a otras instituciones del Estado –Parlamento, Poder Judicial, gobiernos locales y regionales– cuando no están bajo su control, tildándolas de ineficientes

y corruptas para luego tratar de subordinarlas. En forma similar, desde el gobierno se ataca a las organizaciones de la sociedad civil, en particular a las organizaciones que defienden los derechos humanos y la democracia, y se presiona a las organizaciones representativas del sector privado. Todo esto se orienta hacia el objetivo central de garantizar la permanencia en el ejercicio del poder por el mayor tiempo posible y sin control de ninguna especie.

Como consecuencia del autoritarismo, el proceso de legitimación e identificación de los ciudadanos con el Estado se concentra, en forma prácticamente exclusiva, en el Poder Ejecutivo y, en especial, en la figura del presidente de la República. Al mismo tiempo, el gobierno autoritario busca destacar la supuesta eficiencia y la eficacia de instituciones no transparentes, sea por función o tradición, como el servicio de inteligencia y las fuerzas armadas. Se intenta, por una variedad de medios, sustraer del control ciudadano al conjunto de instancias, entidades y organizaciones públicas que cumplen funciones ejecutivas, usando el argumento de que la rendición de cuentas es un obstáculo para la acción eficiente. De esta manera se trata de ampliar el espacio para el ejercicio arbitrario y sin contrapesos del poder político.

Las medidas para asegurar una segunda reelección presidencial que se pusieron en marcha a partir de 1996 constituyen un claro ejemplo de comportamiento autoritario que es preciso rechazar y condenar. La utilización de una amplia gama de recursos a disposición del aparato estatal para mantener el poder debilitó a las instituciones que deberían ser un contrapeso para el Poder Ejecutivo. El control y manejo político de las comisiones ejecutivas para reorganizar el Poder Judicial y el Ministerio Pública, las disposiciones legales que equiparan las atribuciones de los vocales provisionales con los permanentes en la Corte Suprema (lo que permite, entre otras cosas, que sean nombrados como miembros del Jurado Nacional de Elecciones), la separación de los miembros del Tribunal Constitucional que no apoyaron la interpretación auténtica de la Constitución, la utilización de las agencias gubernamentales de apoyo social para presionar a los dirigentes de las organizaciones de base, el espionaje telefónico a líderes de la oposición y periodistas que han revelado casos de corrupción en el gobierno, entre otras medidas, tuvieron como objetivo abrir el paso para una segunda reelección del ingeniero Alberto Fujimori en el año 2000.

En el camino, la obsesión con la re-reelección dejó a la población sin seguridad jurídica y pervirtió el funcionamiento de las instituciones del Estado, en particular del sistema judicial, que dejó de

ser una instancia de defensa para los ciudadanos y se convirtió en un instrumento para el ejercicio arbitrario del poder. Una vez desvirtuadas por el poder político, las instituciones afectadas –cuyo buen funcionamiento es fundamental para consolidar la democracia– se desprestigiaron aún más y se volvieron terreno fértil para la corrupción.

Adicionalmente, la desnaturalización del mecanismo de referéndum (poniéndole trabas no contempladas en la Constitución para evitar un pronunciamiento ciudadano en contra de la segunda reelección), la infiltración y manipulación de los organismos electorales, así como los continuos ataques a los periodistas de medios de comunicación independientes que se opusieron a un tercer período presidencial para el ingeniero Alberto Fujimori, eliminaron y desvirtuaron los canales a través de los cuales se expresan la voluntad y la opinión pública razonada. A esto se unió el uso de instancias del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial para neutralizar a los adversarios políticos, sea ya mediante acciones destinadas a amedrentarlos o simplemente esgrimiendo la posibilidad de emprender dichas acciones. Además, la influencia del Poder Ejecutivo sobre la televisión de señal abierta, único medio a través del cual reciben información dos terceras partes de los peruanos, impidió que los opositores e independientes puedan difundir ampliamente puntos de vista contrarios o diferentes a los del gobierno. Por último se utilizó la “prensa chicha” bajo control gubernamental para calumniar, insultar y desprestigiar a los adversarios políticos.

Todo esto demuestra los peligros del autoritarismo, que está estrechamente asociado con los intentos de ejercer el poder político por el mayor tiempo posible y sin contrapeso alguno. Hacer prevalecer las tendencias y valores democráticos que forman parte de nuestra doble personalidad histórica requiere de una gama de iniciativas en los campos de la educación, los medios masivos de comunicación y el ejercicio del liderazgo en todos los ámbitos de la vida nacional (capítulo 9). Además, es necesario que el marco jurídico dentro del cual operan las instituciones del Estado y, en particular, el sistema electoral promuevan la consolidación de la gobernabilidad democrática. Por ejemplo, en países en los cuales el Poder Ejecutivo tiene un gran peso en la vida política es indispensable prohibir la reelección presidencial inmediata (recuadro 8.8).

## Derechos humanos y cultura de paz

La reafirmación de los valores democráticos se basa en el conocimiento de los deberes y derechos de cada miembro de la sociedad. El sentido de per-

### RECUADRO 8.8

#### A la reelección dile no

Para ser buen gobernante hay que saber, entre otras cosas, cuándo y cómo dejar el poder. Esto es, quizás, lo más difícil de aprender para quien ejerce la máxima autoridad en una nación. La historia demuestra que demasiados mandatarios no han sabido salir bien y a tiempo; por el contrario, han tratado de quedarse más allá de lo conveniente para el país y para ellos mismos.

El problema reside en que, para un gobernante, el poder puede ser como la droga. Se empieza a ejercer poco a poco –a veces con cierta cautela–, pero se va apoderando de quien lo usa en forma continua y sin contrapesos. Encerrándose en un mundo de percepciones cada vez más distorsionadas, quien se deja dominar por la droga del poder busca el poder absoluto, convencido de que es lo mejor para quienes gobierna.

La historia política de Occidente durante los últimos siglos puede resumirse en una búsqueda de medios para evitar los estragos sociales que causa la droga del poder. El resultado de esta búsqueda ha sido el sistema político democrático, caracterizado por la existencia de balances, controles y contrapesos para el ejercicio del poder. El pluralismo político, el respeto a los derechos de las minorías, la delegación de la autoridad y la división de poderes son algunos de los mecanismos que impiden la concentración excesiva de poder en una democracia.

Sin embargo, en el entorno de un gobernante nunca falta alguien que estimule su consumo de la droga del poder. Quizás con la mejor de las intenciones, hacen esto quienes promueven la reelección presidencial inmediata en un sistema político como el peruano, en el cual hay pocos controles efectivos sobre la autoridad presidencial. La alternancia en la primera magistratura es la única garantía para evitar que el ejercicio continuo del poder haga que el gobernante y su entorno pierdan perspectiva, se aislen progresivamente de aquellos a quienes gobiernan y, finalmente, terminen por sabotear sus propios logros.

Fuente, Francisco Sagasti, “A la reelección dile no”, *Expreso*, 11 de agosto de 1993, reproducido en *Imaginemos un Perú mejor* (segunda edición), Lima, Agenda: PERÚ, 1999.

tenencia a la comunidad se nutre de la responsabilidad individual, de la igualdad de los derechos ciudadanos y de una cultura cívica vinculada tanto a las grandes cuestiones nacionales como a las de la vida cotidiana. Importa tanto defender las instituciones políticas de la democracia como luchar contra el maltrato en cualquier dependencia pública.

La defensa irrestricta de los derechos humanos constituye el fundamento de una sociedad igualitaria y participativa, en la cual todos contribuyan al crear las condiciones para lograr el bien común, y en la cual el individualismo y la competencia están balanceados por la sensibilidad social y la solidaridad. Para garantizar el respeto a los derechos humanos es preciso romper con nuestro pasado de violencia y de miedo, de violación de los derechos humanos y de intimidación, que ha estado asociado al ejercicio autoritario del poder políti-

### Las comisiones de la verdad y reconciliación

La experiencia de los países con una triste historia de violación de los derechos humanos (África del Sur, Chile, Argentina, entre otros) demuestra la importancia de las comisiones de la verdad y reconciliación. Estas comisiones tienen como objetivos principales esclarecer los hechos, administrar justicia y reparar, hasta donde sea posible, los males causados. Algunas de ellas han privilegiado la búsqueda de la verdad y otras los procesos de reconciliación. Todas buscan ayudar a entender y superar lo sucedido, conectando a la sociedad con su pasado y articulando un enfático ¡nunca más! como medio para avanzar hacia una cultura de la paz.

Un país que haya experimentado períodos de violencia no puede vivir sin saber lo que sucedió; el olvido y el autoengaño son formas de aceptar como legítimas las violaciones de los derechos humanos. El conocimiento de la verdad permite enfrentar adecuadamente los hechos y sus implicancias; sin ella el perdón se convierte en impunidad y el castigo en venganza, lo que sienta las bases para nuevos episodios de violencia en el futuro.

La administración de justicia por las comisiones de la verdad y reconciliación tiene dos aspectos. En primer lugar, hay que resolver los casos de personas inocentemente inculpadas, y para esto no basta la condonación de la pena: es necesario que se les declare inocentes. Además, el Estado debe compensar a las personas afectadas y a sus familias, asumiendo el costo de sus errores. En segundo lugar, es preciso someter a juicio a quienes no han respetado el derecho a la vida, han

torturado y han violado groseramente los derechos humanos. No se debe propiciar la impunidad por temor a la reacción de quienes, al amparo de las fuerzas armadas y la policía, cometieron atrocidades. Al mismo tiempo, no se debe confundir la justicia con la persecución, sobre todo cuando se trata de personal subalterno o sin poder de decisión efectivo sobre lo sucedido. La búsqueda de la verdad y de la reconciliación pasa por perdonar los delitos menores, y por castigar a los principales responsables de violaciones graves de los derechos humanos.

La creación de las comisiones de la verdad debe ser respaldada por el Estado, la sociedad civil y el sector privado. Sus miembros deben ser personalidades independientes, de gran prestigio y con autoridad moral, y deben contar, además, con la participación de representantes de organizaciones percibidas como neutrales y confiables (iglesias, colegios profesionales, universidades). Los miembros de las comisiones deben ser aceptados por todas las partes que intervinieron en los conflictos violentos o fueron afectados por ellos.

Las facultades de una comisión de la verdad y de reconciliación se centran en la elaboración de un informe detallado de lo sucedido durante el período de violencia, el cual debe incluir recomendaciones precisas para el Estado. La comisión debe divulgar los resultados de su trabajo de manera amplia y poner a disposición de toda la ciudadanía la información detallada sobre los sucesos de violencia y de violación de los derechos humanos.

co. Es preciso rechazar tajantemente los métodos violentos para lograr objetivos políticos, económicos o sociales. No existe justificación alguna para la violencia desatada durante los decenios de los ochenta y noventa por Sendero Luminoso y el MRTA, que llevaron al país al borde del abismo y violaron sistemáticamente los derechos humanos de miles de peruanos.

Romper con este pasado reciente de violencia no significa olvidarlo, ni tampoco –y a veces literalmente– “echarle tierra”. Debemos avanzar hacia la reconciliación y hacia una cultura de la paz, valorando la resolución pacífica de los conflictos que, de manera inevitable, forman parte integral de las interacciones sociales. Pero este avance requiere, en primer lugar, que enfrentemos lo que han sido esos años de conflictos violentos, en los cuales el miedo al terrorismo y el temor a ser confundido con un terrorista, así como el miedo a la violencia demencial desatada por Sendero Luminoso y el temor a la represión indiscriminada de las fuerzas armadas, prácticamente paralizaron a nuestra sociedad. Tenemos que perderle el miedo al miedo. Los miles de

víctimas, cuyo más elemental derecho humano –el derecho a la vida– fue violentamente conculcado, requieren de una elaboración colectiva de este duelo para que, reflexionando sobre lo que nos llevó a esta trágica situación, logremos evitarla para siempre en el futuro.

Procesar adecuadamente este difícil período de nuestra historia reciente depende de que logremos alcanzar un justo medio entre el olvido y la venganza, entre el “borrón y cuenta nueva” que propicia la impunidad y la “cacería de brujas” que no diferencia grados de responsabilidad en quienes participaron en las violaciones de los derechos humanos. Una condición necesaria para alcanzar este justo medio es conocer la verdad; la reconciliación no es posible sin saber lo que sucedió y quiénes fueron responsables de los hechos. Para transitar de la pacificación hacia la reconciliación es necesario reconocer, en particular, los excesos y los errores cometidos por el Estado en la lucha contra el terrorismo. Además, se requiere un cambio de actitudes para reconocer errores y pedir disculpas, por un lado, y para aceptar explicaciones y perdonar agravios, por otro. La expe-

riencia de otros países en circunstancias similares puede ser de utilidad en esta difícil tarea pendiente para todos los peruanos (recuadro 8.9).

En forma adicional, es preciso evaluar y aprovechar la contribución que puede hacer la tradición religiosa cristiana, y en especial la católica, a la difusión de los valores y al proceso de reconciliación. Esta tradición está firmemente enraizada en la cultura peruana, y los valores cristianos de amor al prójimo, respeto a la vida, arrepentimiento y perdón, entre muchos otros, conducen naturalmente hacia una cultura de paz. Sin menoscabar la rica tradición secular humanista de nuestro país (recuadro 1.1), la Iglesia católica y las iglesias protestantes juegan un papel muy importante en la transmisión de valores y en la difusión de normas de comportamiento ético y moral.

## Valores y globalización

Además de los valores que deben ser rescatados, reafirmados y contruidos para avanzar en las líneas estratégicas y las reformas institucionales, es preciso prestar atención a los valores que promueven una gestión activa de la inserción internacional del Perú en el nuevo contexto del orden global fracturado (capítulo 2).

Si bien lo acelerado de los procesos de cambio en el dominio de lo global y el dominio de las redes (capítulo 2, gráfico 2.1) genera incertidumbre y ansiedad, es preciso mantener una actitud abierta y receptiva a las influencias externas, y al mismo tiempo tratar de proyectar lo nuestro hacia el mundo que nos rodea. Sin embargo, no es posible participar en el orden global fracturado de manera adecuada sin primero afirmar nuestro sentido de identidad cultural, y sin propiciar un cambio de mentalidades que permita apreciar en su justa dimensión la importancia del contexto externo para nuestro desarrollo. A la luz de los valores asociados con este sentido de identidad y con una visión de futuro, es preciso evaluar las contribuciones de todo orden –desde ideas y hábitos de pensamiento hasta artefactos y patrones de consumo– que una multiplicidad de actores en el orden global fracturado pone a nuestra disposición.

Valorar lo externo en su dimensión correcta implica –una vez más– buscar un justo medio y un equilibrio, en este caso entre la predilección por lo extranjero y el apego atavístico a lo nuestro. Es importante dotar a todos los peruanos de los elementos de juicio y los valores para evaluar con sentido crítico, pero sin chauvinismo, lo que nos viene de fuera. No debemos asumir que todo lo importado es siempre mejor a lo que producimos localmente.

Por otra parte, es necesario tomar conciencia del carácter ambivalente de los avances científicos y tecnológicos en los países desarrollados, que están creando una profunda fractura en las capacidades de generar y utilizar conocimientos (capítulos 2 y 5). En particular, los dilemas éticos asociados a los descubrimientos y los desarrollos en la biotecnología y la medicina –cultivos genéticamente alterados, uso de material genético sustraído de los países pobres, xenotransplantes, terapias genéticas, entre muchos otros– afectan de manera muy especial a los países en desarrollo. Muchas veces se termina recibiendo el impacto de estas nuevas tecnologías y descubrimientos sin tener conciencia de su significado, y en algunos casos los países en desarrollo terminan siendo laboratorios para estudiar sus efectos. Por esta razón, es preciso desarrollar una capacidad para la evaluación social de la tecnología que, entre otras cosas, permita tomar decisiones informadas acerca de la importación y utilización de los avances tecnológicos.

## ACTITUDES, VALORES E IDENTIDAD: PAPEL DE LA EDUCACIÓN, LOS MEDIOS MASIVOS Y LA PROMOCIÓN CULTURAL

El cambio de mentalidades, la construcción de una identidad nacional y la afirmación de los valores democráticos son tareas que sólo pueden abordarse adecuadamente con una perspectiva de largo plazo, y con la participación de una amplia gama de organizaciones estatales, de la sociedad civil y del sector privado. Considerando el tiempo que toman, es urgente iniciarlas a la brevedad posible. Los principales aspectos que involucran estas tareas se refieren a la educación en su sentido más amplio, al papel de los medios de comunicación masiva, a la promoción de las artes y el deporte, y al ejercicio del liderazgo. En cada uno de estos aspectos es necesario conjugar iniciativas provenientes de todos los ámbitos de la vida nacional, pero reconociendo al mismo tiempo que el Estado tiene una responsabilidad especial en ellos.

La actitud pesimista con que muchos peruanos ven su situación actual y sus perspectivas futuras hacen difícil pensar adecuadamente y emprender estas tareas. Es imperativo desechar el sentimiento de frustración y la actitud fatalista que son producto de decenios de continuas crisis económicas, políticas y sociales, así como del pobre desempeño de nuestro país en una variedad de campos y en una multiplicidad de ocasiones. Debemos recobrar el optimismo, la alegría y la confianza en nosotros mismos y en lo que somos capaces de hacer. Un sentido de afirmación positiva, acompañado de una visión de futuro y una noción del bien común que



guén los esfuerzos de desarrollo, son valores y actitudes que todos los peruanos debemos adoptar.

Sin embargo, es preciso templar el optimismo con una buena dosis de realismo y una apreciación crítica de nuestra situación y potencialidades. De otra forma se podría caer en el voluntarismo que no presta atención alguna a las limitaciones para la acción, y que al fracasar en sus empeños termina por crear aún más frustración y pesimismo. La oscilación entre momentos de grandes esperanzas y largos períodos de abatimiento han dejado profunda huella en la mentalidad colectiva, y han generado un letargo teñido de fatalismo y escepticismo. Romper el ciclo de frustración y pesimismo requiere de visiones e ideales capaces de movilizar energías y voluntades, y de líderes responsables capaces de inspirar a los peruanos a dar lo mejor de sí (capítulo 9).

Los seres humanos somos creadores, en buena medida, de nuestro propio destino. El pasado y el presente que nos han tocado vivir no ha sido inevitable, como tampoco lo es el futuro. Podemos adoptar actitudes que varían desde la aceptación pasiva de aquello que se nos presenta hasta ser agentes de cambio activos, innovadores y creativos. La actitud que adoptemos importa mucho, sobre todo en un período de grandes transformaciones en el contexto mundial y en nuestra propia situación, y cuando se está produciendo, al iniciarse el siglo 21, un proceso de renovación generacional en el liderazgo de nuestro país.

## Educación, identidad y valores

Uno de los principales canales para la difusión de valores, de imágenes y de ideas es la educación entendida en su sentido más amplio, y no sólo como sistema educativo formal. Además de transmitir conocimientos y métodos de raciocinio, la educación inculca valores y actitudes que contribuyen a formar la identidad individual y colectiva, tarea en la que participan la familia, el entorno social, el sistema escolar, los centros de educación superior y una amplia gama de instituciones públicas y privadas.

El proceso de reforma de la educación (capítulo 4) debe incorporar la transmisión de valores y actitudes que reflejen, refuercen y ayuden a construir una identidad nacional plural, integrada y en continuo despliegue. Debe poner a disposición de todos los peruanos, y en especial de los niños y jóvenes, una gama de conceptos que promuevan la equidad, la solidaridad, la confianza en sí mismo, el respeto a los otros, el aprendizaje continuo y un sentido positivo del futuro. Como se indicó en las secciones precedentes, la enseñanza de nuestra his-

toria debe jugar un papel muy importante en la transmisión de conceptos que reafirmen nuestro sentido de identidad.

Una educación orientada hacia reafirmar la identidad y los valores debe enriquecer el repertorio de ideas y elementos conceptuales con los cuales aprehender e interpretar la realidad que nos rodea –al mismo tiempo que desarrolla un sentido crítico y una perspectiva de futuro que refuerce la capacidad de imaginar, diseñar, elegir y realizar nuestros propios proyectos de vida. La educación debe transmitir ideas que promuevan la igualdad de trato para los hombres y las mujeres, para quienes hablan quechua y quienes hablan castellano, para quienes viven en zonas urbanas y en zonas rurales, entre otras maneras de valorar nuestra diversidad y de evitar que las diferencias se transformen en desigualdades. La educación ciudadana tiene un papel muy importante que cumplir en este proceso de reducción de desigualdades y creación de oportunidades para todos, que está también estrechamente vinculado con las prácticas democráticas (recuadro 8.10).

El papel de los maestros es de fundamental importancia en la transmisión de valores. La relación entre profesor y alumno determina, en gran medida, las actitudes y patrones de comportamiento futuro de los niños y jóvenes, y especialmente su relación con la autoridad. Una educación basada en una relación jerárquica y de total subordinación al maestro, y que además enfatiza la repetición y la memorización, anula la creatividad del estudiante y lo condiciona para aceptar y ejercer comportamientos autoritarios. Por esta razón, la formación y la motivación de los maestros deben recibir atención prioritaria en el proceso de reforma de la educación, poniendo énfasis en el cambio de los patrones de interacción entre maestros y alumnos. Adicionalmente, los materiales educativos deben reflejar la diversidad de nuestro país y contribuir a la transmisión de valores, al mismo tiempo que ponen en contacto a los estudiantes con el contexto internacional y especialmente con los avances en las fronteras de la ciencia y la tecnología. Se trata de formar ciudadanos del Perú y del mundo, capaces de vincular sus propias situaciones y opciones con lo que sucede en el entorno del orden global fracturado.

El conocimiento de nuestro país, asociado a la promoción del turismo interno (capítulo 3), es un medio para transmitir de manera directa el conjunto de apreciaciones y valores que ayuden a conformar un sentido de identidad nacional. Se trata de poner al alcance de todos los peruanos, y en especial de los jóvenes, la posibilidad de viajar por todo el territorio nacional y conocer la extraordinaria diversidad geográfica y cultural que caracteriza al

RECUADRO 8.10

### El contenido de la educación ciudadana

Como parte de las múltiples actividades que ha realizado Foro Educativo para promover el debate y el consenso sobre la reforma de la educación peruana, se realizó un estudio para definir el contenido de los programas de educación ciudadana dirigidos a los niños, los jóvenes y los adultos. Los temas identificados fueron:

**Para los niños:**

- Fortalecer la autoestima e identidad.
- Desarrollar estrategias de discriminación positiva especialmente para los niños de sectores marginales.
- Desarrollar mecanismos para combatir las discriminaciones étnica, cultural y de género.
- Alentar procesos de aprendizaje que involucre activamente al niño.
- Incluir temas de valores en todos los cursos.
- Fomentar acciones colectivas de participación.
- Crear espacios públicos propicios para el desarrollo de los niños.
- Lograr que los niños aprendan una cultura del diálogo y de negociación.
- Desarrollar ideas de orden que vaya paralelo a relaciones horizontales y no verticales.
- Incentivar una relación niño adulto de mutuo aprendizaje.
- Propiciar la relación cognoscitiva, lúdica y responsable del niño con su entorno.

**Para los jóvenes:**

- Desarrollar la identidad a través del afecto y la expresión de las aspiraciones.

- Fomentar una visión que vincule los valores con la competencia.
- Estimular la autoestima y los canales de participación.
- Fomentar una relación libre, de afirmación personal y de aprendizaje de liderazgo basado en una organización autónoma.
- Incentivar la iniciativa y la creatividad en acciones para el bien de la comunidad.
- Desarrollar los valores de equidad en la relación de género.
- Fomentar los procesos de liderazgo positivos.
- Desarrollar lugares públicos.

**Para los adultos:**

- Otorgarle prioridad al aprendizaje de competencias y habilidades básicas de manera que se puedan remontar las desventajas educativas.
- Difundir los derechos y responsabilidades ciudadanos.
- Valorar la cultura del esfuerzo y del trabajo. Consolidar la cultura del logro.
- Respetar y valorar la identidad cultural.
- Propiciar una cultura del diálogo.
- Luchar contra las desventajas de las mujeres.
- Afianzar la tradición de organización social y de liderazgo vinculada a metas de desarrollo y democracia.
- Incentivar la participación pública basada en los valores de la tolerancia, responsabilidad y el respeto al otro.

Fuente: Edwin Gonzales Rodolfo y Luis Sime Poma, "Propuestas de política en educación y ciudadanía", en Eduardo Cáceres Valdivia y otros, *Educación y Ciudadanía*, Lima, Foro Educativo, 1997.

Perú. Apreciar el patrimonio cultural que significan los restos arqueológicos, las iglesias coloniales, los monumentos históricos, la variedad de ecosistemas con que contamos, así como las diversas manifestaciones de la cultura viva (gastronomía, lenguas, fiestas ancestrales), debe formar parte integral del proceso educativo. Esta tarea de promoción del turismo interno debe involucrar la acción conjunta del gobierno central, los gobiernos locales, las escuelas públicas y privadas, las empresas privadas y las organizaciones no gubernamentales.

Si bien el sistema educativo formal es muy importante en la formación de los niños y jóvenes, la familia es la principal institución social generadora de valores e identidades. Sin embargo, los padres y madres de familia enfrentan una serie de dificultades de todo orden para cumplir adecuadamente con este importante papel de formación personal y cí-

vica. Programas educativos dirigidos a los padres y madres de familia, así como la provisión de servicios de apoyo por parte de la comunidad y de las instituciones estatales, pueden ayudar a superar limitaciones como el comportamiento autoritario de los padres y la violencia familiar, que afectan de manera especial a los niños y que transmiten pautas de comportamiento profundamente negativas.

### El Perú en simultáneo: valores, identidad y medios de comunicación

Los medios de comunicación masiva, y en especial la televisión de señal abierta y la radio, juegan un papel fundamental en la construcción de la identidad nacional y en la transmisión de valores. La rapidez y fluidez con que circula la información a través de la radio, la televisión y, en menor medida, la prensa es-

crita, contribuyen a crear un Perú en simultáneo, en el que todos los peruanos compartimos ideas, imágenes y reacciones –por lo menos en determinados momentos y en torno a temas específicos.

En tanto medios de formación de la opinión pública –y no sólo de información y de recreación–, los periódicos y revistas, la radio y la televisión, constituyen espacios privilegiados para promover y activar el interés público en los problemas colectivos, la noción del bien común y en una visión compartida de futuro. Los debates organizados por algunos periódicos y revistas contribuyen a informar mejor a los lectores acerca de las opciones para el desarrollo nacional; la participación telefónica de los oyentes en los programas radiales, haciendo preguntas y ofreciendo comentarios, ha creado instancias de diálogo para un amplio público que opina sobre asuntos de interés común; y el alcance y el impacto que tiene la televisión la ha transformado en un medio privilegiado para llegar a la mayoría de peruanos. De esta forma los medios de comunicación masiva pueden convertirse en promotores del avance a lo largo de las líneas estratégicas, de las reformas institucionales y, sobre todo, de la creación de un sentido de identidad nacional y del rescate, reafirmación y construcción de valores

La televisión de señal abierta ocupa un lugar muy especial entre los medios de comunicación: es el principal vehículo a través del cual recibe información la gran mayoría de peruanos (se estima que casi dos terceras partes de la población recibe información únicamente a través de este medio). Por lo tanto, tiene una responsabilidad de primer orden en la formación de opinión pública y en la transmisión de imágenes y patrones de comportamiento.

Sin embargo, las dificultades económicas y los conflictos internos en la mayoría de los canales de televisión han puesto sobre el tapete, de manera muy visible, la tensión que existe entre la libertad de empresa y el derecho de los ciudadanos a ser bien informados. Durante el decenio de los noventa, la difícil tarea de combinar las funciones de entretenimiento, educación e información se volvió aún más ardua y compleja en la televisión de señal abierta debido a las presiones económicas y al chantaje político. Como consecuencia, los canales de televisión abdicaron de responsabilidad social y perdieron su independencia frente al gobierno. Las presiones gubernamentales directas (colocación de publicidad estatal, acceso a la información del sector público) e indirectas (acoso judicial, hostigamiento tributario), hicieron que muchos canales de televisión, y en especial los de señal abierta, jugaran un papel muy negativo durante el decenio de los noventa. Con contadas y honrosas excepciones, apoyaron y difun-

dieron la distorsión sistemática de los hechos políticos, se dejaron manipular por intereses ocultos y se pusieron al servicio del ejercicio autoritario del poder político. A esto se unieron las amenazas y la persecución de periodistas independientes y de oposición, que hicieron aún más difícil el acceso a fuentes de información veraces y confiables.

Para que los medios masivos de comunicación jueguen un papel positivo en la transmisión de valores es necesario que no se limiten a actuar en base a criterios comerciales, y que asuman cabalmente su responsabilidad social. Entre otras cosas, esto implica informar con veracidad y honestidad, separando claramente la información de la opinión; evitar transmitir programas que, con el pretexto de la comicidad, denigran a determinados grupos sociales y étnicos; ser cuidadosos con los valores que transmiten los programas de entretenimiento, y en especial las telenovelas; mostrar la diversidad de manifestaciones culturales, geográficas y sociales que caracteriza al Perú, ayudando a crear una imagen positiva del país; y contribuir a generar consensos acerca de la visión de futuro y la estrategia de desarrollo. Para esto es necesario, como condición previa, mantener la independencia frente a las presiones políticas y económicas del gobierno y del sector privado.

El papel que juega el Estado en los medios de comunicación masiva es tema de debate y discusión, pero es posible identificar algunos principios básicos que deben orientar las relaciones de las autoridades políticas con los dueños de medios y los periodistas. Se debe respetar la autonomía e independencia para informar, proporcionar acceso equitativo a las fuentes de información del Estado, establecer reglas de juego claras para la distribución de la publicidad estatal, y abstenerse de usar medios de presión a través de las dependencias estatales (por ejemplo, aquellas encargadas de la administración tributaria y de otorgar licencias). Además, es necesario poner los medios de propiedad del Estado a cargo de entidades independientes, que representen los intereses de todos los peruanos y no sólo los del gobierno en ejercicio. Por otra parte, corresponde al Estado promover y apoyar la emisión de programas culturales de todo tipo, asegurando que la oferta de los medios de comunicación masiva no esté dominada sólo por intereses comerciales.

## **Promoción de la creatividad, las artes y el deporte**

El fomento de la creatividad, el apoyo a las expresiones artísticas y la promoción del deporte son mecanismos a través de los cuales se reafirma el sentido de identidad y se ayuda a crear y transmitir

valores. Las actividades creativas de todo orden, desde la investigación científica y la innovación tecnológica, hasta las artes plásticas, la danza y la literatura, pasando por expresiones cotidianas de imaginación e ingenio, contribuyen a desarrollar un sentido positivo de la vida. Más allá de la satisfacción de las necesidades básicas, los seres humanos están motivados por deseos de trascendencia y de bienestar emocional, que encuentran su expresión en la alegría de vivir y que se satisfacen por medio de las actividades creativas. Las difíciles circunstancias que le ha tocado vivir al Perú durante los últimos decenios han hecho que estas expresiones de creatividad y alegría hayan sido menos frecuentes de lo debido y lo necesario.

El fomento de la creatividad debe ser parte de las políticas públicas, particularmente en los campos de la cultura, la ciencia y la tecnología, y la educación. Deben también involucrar activamente al sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. Es preciso crear estímulos y premios para reconocer la creatividad en todas sus manifestaciones, y en particular entre los niños y los jóvenes. Algunas empresas privadas y centros de educación superior han iniciado acciones en este sentido, pero estas iniciativas deben extenderse y ampliarse. La ausencia de medidas de fomento a la creatividad por parte del Estado es particularmente preocupante, ya que ésta es una tarea que le corresponde en primera instancia a las entidades del sector público.

Las expresiones artísticas de todo tipo –literatura, artes plásticas, música, danza, teatro, cine– han sido parte integral de la vida peruana y muchos artistas nacionales han logrado reconocimiento mundial por sus obras y contribuciones. Esta creatividad contrasta con el exiguo apoyo que reciben las artes por parte del Estado y del sector privado. La frase de Julio Ramón Ribeyro “qué difícil es ser peruano en el Perú” expresa el sentimiento de frustración que sienten muchos artistas y literatos, que, reconociendo a nuestro país como fuente de inspiración y creatividad, consideran que éstas no pueden expresarse plenamente en las condiciones que se viven en el Perú.

Las manifestaciones artísticas que recogen nuestra diversidad cultural ayudan a configurar nuestro sentido de identidad y merecen un apoyo

prioritario como parte de una política cultural de Estado. En particular, los bailes de las diversas regiones de nuestro país pueden convertirse, al igual que el Ballet Folclórico de México, en motivo de orgullo nacional y de integración cultural, así como en un canal a través del cual expresar valores como el aprecio a lo nuestro y el reconocimiento de la diversidad de nuestras expresiones culturales.

La promoción de las actividades deportivas es otro medio a través del cual se transmiten valores, especialmente aquellos vinculados a la disciplina, la competencia, al trabajo en equipo. La práctica de los deportes ayuda a crear una actitud positiva ante la vida, además de contribuir a la salud corporal y mental. Pese a la presencia esporádica de destacados deportistas, el Perú se ha caracterizado más por la frustración que por el éxito en las competencias internacionales, y tampoco se ha logrado diseminar de manera amplia y sistemática una cultura del deporte en el ámbito nacional. La improvisación y una sobrevaloración del ingenio frente a la preparación han sido las causas principales de que no hayamos podido jugar un papel de primer orden en los deportes, con la destacada excepción del vóleybol femenino. Sin embargo, un trabajo sistemático con los niños y jóvenes puede revertir esta situación en el mediano plazo, siempre y cuando se logre movilizar el apoyo y la participación ciudadana en las actividades deportivas y el fomento del deporte.

\* \* \*

La reconstitución del tejido social peruano, que debemos lograr entretejiendo las hebras de la trama –líneas estratégicas– con las de la urdimbre –reformas institucionales–, configura un diseño y unos colores que representan un sentido de identidad plural, integrada y en continuo despliegue. La cultura y los valores proporcionan el material de las hebras y el entramado del tejido, que sólo podremos reconstituir mediante un gran esfuerzo colectivo y sostenido a lo largo del tiempo. Identidad, cultura y valores son tan importantes como las líneas estratégicas y las reformas institucionales; más aún considerando que los tiempos de cambio asociados con las primeras son más lentos que los que se dan en las segundas, el cambio de actitudes y mentalidades debe abordarse con prioridad y urgencia.

Cuarta parte

# APRECIACIONES FINALES



*CAPÍTULO 9*

**LOS PASOS SIGUIENTES:  
HACIA LA PUESTA  
EN PRÁCTICA  
DE LA ESTRATEGIA**





## INTRODUCCIÓN

Los capítulos precedentes han esbozado una estrategia de desarrollo para el Perú con un horizonte temporal de dos decenios. El objetivo central de las medidas de política y las reformas institucionales propuestas es avanzar hacia la prosperidad y el bienestar para todos los peruanos. Se trata de lograr el bien común —entendido como la capacidad de imaginar, diseñar, escoger y realizar nuestros propios proyectos de vida. Empleando la metáfora textil utilizada a lo largo de este texto, la tarea ahora es pasar del diseño a la ejecución, empezando a unir los hilos de la trama de las líneas estratégicas con los hilos de la urdimbre de las reformas institucionales. Ésta es una tarea conjunta y permanente, el tejido debe recomponerse desde muchos lugares a la vez y en todo momento, entretejiendo una gran diversidad de hebras, colores y nudos que representen nuestra identidad cultural plural.

La motivación para diseñar la estrategia de desarrollo que presenta este trabajo surgió paulatinamente a partir de 1993, cuando se inició el programa Agenda: PERÚ. En un primer informe, *Democracia y buen gobierno*, publicado en 1995, reeditado en 1996 y actualizado en 1999, se identificó la aspiración ampliamente compartida de contar con una visión de futuro y una estrategia de desarrollo que sirvan de marco para articular el sinnúmero de iniciativas individuales que se han venido dando en el Perú durante los últimos decenios. Esta motivación inicial se reforzó a medida que avanzaron los trabajos de Agenda: PERÚ, y se cristalizó a fines de 1998 en el proyecto que ha llevado a la preparación del presente informe.

Como se indicó en el primer capítulo, la idea de que el Perú continúa siendo “el país de las oportunidades perdidas” ha calado muy hondo en el sentir de la ciudadanía. Durante casi ocho años de trabajo en diversas partes del territorio nacional hemos podido constatar, una y otra vez, la frustración que acompaña la percepción de que los resultados de nuestros esfuerzos no justifican la energía y el tesón que se pone en ellos. Este pobre desempeño se atri-

buye con frecuencia a la incapacidad de los dirigentes políticos para conducir por buen camino el destino de nuestro país, lo que Jorge Basadre llamó “la deserción de las elites”. A su vez, esto ha llevado a un reclamo generalizado por un nuevo estilo de liderazgo político, que al iniciarse el siglo 21 debe ser capaz de articular una estrategia de desarrollo que genere un amplio consenso en la ciudadanía.

La crisis de gobernabilidad que ha venido afectando al Perú durante los últimos tres decenios ha hecho perder la perspectiva de largo plazo. Las dificultades y la incertidumbre con que se ha visto el futuro han dejado poco espacio para el ejercicio de la imaginación. La combinación de la violencia terrorista con el deterioro económico durante los años ochenta y buena parte de los noventa —con sus secuelas de hiperinflación, desempleo y empobrecimiento generalizado— hizo que durante ese período fuera difícil prestar atención a cualquier asunto que trascendiera lo inmediato. A fines de los noventa, la preocupación por el futuro tomó una forma distinta. Si bien para la gran mayoría de peruanos el futuro sigue siendo el corto plazo, a la vez se expresa una clara inquietud por dejar a las próximas generaciones un país viable, seguro y democrático.

Más aún, la decidida participación de la juventud en la vida nacional a fines del decenio de los noventa ha cambiado el escenario político. Los jóvenes han tomando plena conciencia de que lo que suceda en los próximos años determinará sus perspectivas de futuro y definirá el rumbo que tomará el país en los primeros decenios del siglo 21. Sus preocupaciones, sus iniciativas y su presencia en una serie de espacios públicos señalan que se ha iniciado un proceso de renovación de las instituciones políticas en el país (capítulo 7 y recuadro 7.7).

Las consultas realizadas por Agenda: PERÚ durante los últimos años han puesto en evidencia que empieza a recuperarse la capacidad de reflexionar críticamente sobre las experiencias del pasado reciente, y también que existe un enorme deseo y una firme voluntad de explorar los caminos posibles para el desarrollo futuro de nuestro país. En la actualidad

se está articulando un consenso cada vez más amplio en señalar que este futuro está directamente ligado a la consolidación de una democracia sólida y estable. Al iniciarse el siglo 21 los peruanos estamos menos dispuestos a sacrificar la democracia por la supuesta “eficiencia” o por los “resultados” que se pretende asociar con el autoritarismo. El problema de la institucionalidad ocupa hoy un lugar prioritario en la agenda ciudadana: la crisis política, que afecta a todos los ámbitos de la vida nacional, ha convertido a la restauración de las instituciones democráticas en una condición previa para retomar el avance hacia la prosperidad y el bienestar.

Sin embargo, también ha sido posible apreciar que aún queda mucho camino por recorrer para construir una percepción compartida del futuro, y que no se ha logrado abandonar totalmente los esquemas mentales y marcos conceptuales que corresponden a situaciones superadas, que se están superando o que debemos superar. Esto destaca la urgencia de cambiar las mentalidades, modificar las ideas y ajustar los conceptos con que se interpreta la situación actual, adecuándolos a las exigencias de los nuevos tiempos (capítulo 8).

El presente trabajo es un intento de responder a la demanda ciudadana de contar con una estrategia de desarrollo de largo plazo, y con un marco para orientar las acciones del Estado, el sector privado y la sociedad civil en el corto y mediano plazo. El diseño de la estrategia para el siglo 21 empleó el enfoque metodológico de Agenda: PERÚ, que pone énfasis en las consultas con expertos y ciudadanos, en la búsqueda de consensos operativos y en la difusión de resultados (recuadro 9.1). A lo largo de los dos años que tomó la preparación del presente informe se integraron una serie de estudios realizados en el marco del programa Agenda: PERÚ, así como las contribuciones de un gran número de investigadores y estudiosos de la realidad peruana. El objetivo fue ofrecer una visión de conjunto, articulando una estrategia integral de desarrollo para el Perú con un horizonte temporal de veinte años.

Si bien los enfoques integrales para el diseño de estrategias de desarrollo, que estuvieron en boga hace tres o cuatro decenios, perdieron vigencia a partir de mediados de los setenta, hacia fines de los noventa se ha vuelto a poner énfasis en el carácter integral de los procesos de desarrollo, destacando que el avance hacia la prosperidad y el bienestar depende de las interacciones entre una diversidad de aspectos económicos, sociales, políticos, ambientales, institucionales y de valores. Por ejemplo, el “Marco integral para el desarrollo” (*Comprehensive Development Framework*), propuesto por el presidente del Banco Mundial a principios de 1999, y

que actualmente está en ejecución en una docena de países, es un intento reciente de restaurar la vigencia del enfoque de sistemas en el diseño de estrategias de desarrollo. La estrategia propuesta en los capítulos precedentes corresponde a este renovado enfoque, que privilegia el planeamiento estratégico y los estudios del futuro (capítulo 1, recuadro 1.5).

Para pasar del diseño a la acción es necesario generar consensos y movilizar un amplio apoyo para la estrategia, definir prioridades y una secuencia de acciones en el corto y mediano plazo que guíen la asignación de recursos, y contar con líderes capaces de conducir la puesta en práctica de la estrategia de manera democrática, abierta y participativa. Además, el paso del diseño a la acción debe responder a las urgencias del momento crítico que vive el país al iniciarse el siglo 21, mostrando a la ciudadanía que se cuenta con una visión de futuro para articular la multiplicidad de iniciativas que permanecen dispersas. Las respuestas más frecuentes a las presentaciones que ha hecho el equipo de Agenda: PERÚ en diversas partes del país ha sido “ahora ya sé dónde encaja lo que estoy haciendo”, “esto me permite ubicar las iniciativas que estamos realizando”, y “este trabajo demuestra que es posible coordinar esfuerzos, ¿por qué no lo estamos haciendo?”.

La puesta en práctica de la estrategia exige una convergencia de esfuerzos y un trabajo conjunto por parte de quienes detentan el poder político y de la ciudadanía en general. Por un lado, no es posible avanzar hacia el bien común sólo con iniciativas y acciones de quienes ejercen el poder político y la autoridad en los niveles más altos; el avance a lo largo de las líneas estratégicas y de las reformas institucionales no se impone por decreto. Por otro lado, no se puede esperar que las iniciativas desde la base y las organizaciones de la sociedad civil puedan, por sí solas, conducir hacia la prosperidad y el bienestar; sin apoyo del poder político es muy probable que, tarde o temprano, se agoten y lleven a la frustración. Sólo una combinación de acciones desde el poder político y desde la base permitiría que las líneas estratégicas y las reformas institucionales avancen y se refuercen mutuamente. El tejido social debe ser reconstituido, al mismo tiempo, desde muchos lugares, desde arriba y desde abajo y en todo momento.

Sin embargo, no es fácil construir consensos operativos que, superando la persistente polarización y fragmentación política de la sociedad peruana –que ha alcanzado niveles sin precedente durante los últimos dos decenios–, expresen una verdadera convergencia de intereses y aspiraciones para el diseño y puesta en práctica de las líneas estratégicas, las reformas institucionales y las medidas para avanzar hacia la gobernabilidad demo-

### El enfoque metodológico de Agenda: PERÚ

La idea central de Agenda: PERÚ ha sido abordar los problemas de la gobernabilidad democrática, las reformas institucionales y la estrategia de desarrollo en forma abierta y participativa. Se trató de que el proyecto en sí se convirtiera en un ejercicio democrático, creando espacios para el diálogo y la formación de consensos operativos. Para lograr estos objetivos, el enfoque metodológico de Agenda: PERÚ articuló tres componentes: la investigación integrativa, las consultas a ciudadanos y expertos, y las actividades de difusión.

La *investigación integrativa* tiene por objeto la preparación de documentos de trabajo, informes y notas técnicas que sirvan de base para promover el debate y la discusión, y que eventualmente se transformen en artículos, libros y otros textos de difusión. A partir de una revisión de la literatura se recoge información, datos estadísticos, ideas y propuestas, y se identifican vacíos que deben ser llenados mediante estudios complementarios. Paralelamente se elaboran esquemas conceptuales para sistematizar el material recogido y organizar el proceso de consultas. Estos esquemas se revisan permanentemente para incorporar las contribuciones, comentarios y sugerencias que resultan de las entrevistas, reuniones, seminarios, talleres, presentaciones públicas y del seguimiento de la literatura, de tal manera que la estructura y el contenido de los textos evoluciona en forma continua mientras se desarrolla el proyecto. La preparación de los informes que resultan de la investigación integrativa está a cargo de todos los miembros del equipo de trabajo, pero al final el material escrito debe ser revisado por un pequeño grupo y por el coordinador de estudio, a fin de producir un texto consistente.

Las *consultas con expertos y ciudadanos* tienen por objeto elaborar progresivamente un conjunto de propuestas que recojan los puntos de vista, no sólo de especialistas sobre

un tema determinado, sino también de las personas que son afectadas por las políticas y decisiones asociadas con el tema en discusión. En primer lugar, las consultas con expertos –que se realizan mediante entrevistas en profundidad, talleres y seminarios especializados– complementan, ajustan y afinan los resultados de la investigación integrativa. En las reuniones con grupos de especialistas se presentan los resultados preliminares obtenidos por el equipo de trabajo, sometiéndolos a discusión y revisión. En segundo lugar, para refrendar los hallazgos e ideas encontrados en la investigación integrativa y en las consultas con expertos, se organizan consultas con ciudadanos en general. Para este fin se emplean grupos de enfoque (*focus groups*), talleres de reflexión y diseño, seminarios de discusión y encuestas de opinión, lo que hace posible recoger los puntos de vista del ciudadano común y corriente. De esta manera es posible preparar diagnósticos y propuestas que vayan más allá de la investigación académica, y que se aproximen a un consenso general entre expertos y ciudadanos.

Las *actividades de difusión* tienen por objeto poner los resultados de los trabajos a disposición de todos los interesados y de la población en general. Los principales canales de difusión son los medios escritos (artículos periodísticos, publicaciones académicas, entrevistas, libros, suplementos), los medios electrónicos (radio, televisión, Internet) y las presentaciones en eventos a una diversidad de audiencias. Las presentaciones personales de los miembros del equipo de Agenda: PERÚ y el uso de medios electrónicos –especialmente la radio con micrófono abierto e Internet– permiten interactuar con la audiencia, y de esta forma recoger reacciones y puntos de vista que ayuden a mejorar el contenido de los textos y la diseminación de resultados. Además, el material y las ayudas de presentación con los resultados del trabajo se ponen a disposición de otras personas interesadas en diseminar los resultados de los trabajos de Agenda: PERÚ.

Fuente: Agenda: PERÚ, *El experto y el ciudadano: El enfoque metodológico de Agenda: PERÚ*, Lima, noviembre de 1997.

crática. La tentación de quedarse en el nivel de los acuerdos aparentes, sin poner en evidencia las discrepancias que surgen al ahondar en los intereses y las motivaciones de los distintos actores sociales, plantea una primera dificultad. Un segundo obstáculo es la tendencia hacia los consensos negativos –acerca de lo que no se quiere o de lo que se rechaza– sobre los cuales es relativamente sencillo ponerse de acuerdo, pero que no llevan hacia una confluencia de intereses ni expresan la voluntad de unir esfuerzos. En tercer lugar, dado que no es posible esperar que el camino hacia los consensos operativos discurra sin tropiezos, es necesario estable-

cer procedimientos para resolver los conflictos que, inevitablemente, han de surgir en el ejercicio democrático del poder y de la autoridad en los distintos ámbitos de la vida nacional

El presente informe ha tratado de reflejar los consensos operativos que surgieron durante el curso de los estudios, las consultas y los ejercicios de difusión realizados por Agenda: PERÚ. Esto implica, necesariamente, permanecer en un nivel intermedio entre las propuestas muy generales y aquellas que definen detalles específicos. Este documento propone lo que podría llamarse un “programa general”,

pero no llega al nivel de detalle de un “plan de gobierno”, que es una tarea para los partidos y movimientos políticos.

## **ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y ACEPTACIÓN CIUDADANA**

Además de rigor intelectual y consistencia interna, una estrategia de desarrollo debe ser aceptable para la mayoría de ciudadanos, y sus propuestas deben estar en sintonía con el sentir de la población. Durante la preparación del presente informe se ha tomado en cuenta en todo momento los resultados de las consultas con expertos y ciudadanos. Una y otra vez se recurrió a los informes sobre las reuniones de grupos de enfoque y a las encuestas de opinión realizadas por IMASEN (una empresa especializada en sondeos de opinión), así como a las notas y resúmenes de intervenciones en los eventos en que participó el equipo de Agenda: PERÚ, de tal forma que las sucesivas versiones del presente informe fueron enriqueciéndose continuamente con los resultados de los procesos de consulta (recuadro 9.2).

Algunos ejemplos ilustran la manera en que las opiniones de los ciudadanos introdujeron modificaciones en el contenido del presente informe. El tema del racismo recibió atención preferencial en las reuniones con expertos en temas sociales, pero no surgió de manera espontánea en los grupos de enfoque con personas de bajos ingresos. Más importante para estas últimas fueron las desigualdades en el acceso a una educación de calidad, en la posibilidad de obtener un puesto de trabajo y en los niveles de ingreso, que aquellas derivadas de los rasgos raciales. Sin bien la discriminación racial está estrechamente vinculada con estos factores, no constituye el punto de partida que utiliza la mayoría de los ciudadanos para examinar su propia situación y las desigualdades que lo afectan. Por esta razón, el presente informe no pone tanto énfasis en el tema del racismo como sugirieron algunos expertos, sino que lo trata como parte de las medidas para reducir las desigualdades (capítulo 4) y de la afirmación de un sentido plural de la identidad nacional (capítulo 8).

El papel del Estado fue otro tema en que se apreciaron algunas divergencias entre los expertos, y sobre todo entre éstos y los ciudadanos en general, particularmente en el interior del país. El punto de vista de algunos expertos consultados en entrevistas, talleres y seminarios fue que era necesario reducir el papel del Estado tanto como sea posible, mientras que otros propusieron que debería dejarse un mayor espacio para la acción estatal. En contraste, una gran proporción de los expertos y los ciudadanos con que el equipo de Agenda: PERÚ dialogó

en el interior del país reclamó una presencia mucho más activa del Estado y algunos plantearon la necesidad de volver a crear empresas estatales. El presente informe trata de reflejar una perspectiva equilibrada acerca del papel del Estado en el Perú al iniciarse el siglo 21 (capítulo 7), buscando armonizar las exigencias que la globalización plantea a la economía peruana, con lo que hemos aprendido acerca de las políticas para mantener la estabilidad y el crecimiento económico, y con el papel activo que debe jugar el Estado, no sólo para reducir las desigualdades sociales y proteger el medio ambiente, sino también para hacer que la economía de mercado funcione eficientemente y en favor de la mayoría de los peruanos.

Por otra parte, la articulación de una visión de futuro para el Perú (capítulo 1) se enriqueció notablemente a través del proceso de consultas. Los contenidos iniciales surgieron de una serie de 80 entrevistas en profundidad en diversas partes del país, y se complementaron con los resultados de los grupos de enfoque y las encuestas de opinión. Las consultas reflejaron las dificultades que tiene la mayoría de los peruanos para pensar sistemáticamente en el futuro y, al mismo tiempo, el gran interés en contar con una visión compartida que sea capaz de movilizar energías y voluntades.

Cuando se le pregunta a la gente sobre el Perú que desea para los próximos años, las respuestas están muy condicionadas por las carencias del presente y producen la impresión de que la honda crisis impide soñar y dar rienda suelta a la imaginación. Las respuestas sugieren, también, que las opacas imágenes de un futuro mejor se deben no sólo a los problemas de comunicación propios de un país poco integrado, sino también a la gran dificultad que enfrenta la mayoría de los peruanos para remontarse más allá de las privaciones que afectan profundamente su vida cotidiana.

En la encuesta realizada en agosto de 1999 se hizo primero una pregunta abierta y de respuesta múltiple sobre cómo quisieran los entrevistados que sea el Perú dentro de unos diez años. Las respuestas se concentraron por amplia mayoría en los temas del empleo y de la economía: un 36.2% de la muestra nacional dijo desear un Perú “con menor desempleo” y un 32.5% con “más desarrollo”, mientras que en un distante tercer lugar apareció “un país sin violencia” (8.8%). Este marcado sesgo se debe, en primer lugar, al largo período de ajuste económico que ha vivido el Perú durante el decenio de los noventa, y al empeoramiento del problema del empleo en un contexto que ya era de austeridad forzada. En segundo lugar, se debe a que la ausencia de empleo ordena prácticamente toda la vida personal, haciéndola muy precaria e incierta. Los grupos de enfoque

### Algunas conclusiones de los estudios de opinión realizados por Agenda: PERÚ

Desde que se inició como proyecto, Agenda: PERÚ recurrió a la investigación cualitativa y cuantitativa, tratando de establecer un diálogo permanente entre sus planteamientos y las percepciones y demandas de la ciudadanía. No es que la estrategia de desarrollo que propone Agenda: PERÚ reproduzca simplemente el sentido común, pero se ha enriquecido con las propuestas que provienen de la sociedad. Además, ha ganado en realismo al reconocer y tomar en cuenta los imaginarios y las expectativas de quienes son, en última instancia, los encargados de ponerlas en marcha y quienes se benefician, o se ven afectados, por sus resultados y consecuencias.

La serie de estudios realizada entre 1994 y 1999 –que incluyó más de una docena de reuniones con grupos de enfoque (*focus groups*) y tres encuestas de opinión (Lima Metropolitana, resto del país y ámbito nacional)– tuvo un carácter exploratorio. Sin embargo, permite esbozar algunas hipótesis de conjunto que ayudan a comprender mejor los hallazgos sobre algunos temas específicos. He aquí un breve resumen de los principales resultados generales:

- Todo indica que la globalización es parte de las elaboraciones cotidianas de la mayoría de las personas. Puede decirse que el peruano se ubica en un mundo abierto a los intercambios comerciales y culturales, desde donde explica su presente e imagina su futuro personal y colectivo. Se constató que la idea de modernización, tecnología o computación se encuentra muy presente (sea realidad o mito) y es cada vez más “popular”, aunque su fuerza sea todavía bastante menor en los segmentos urbanos y rurales en situación de pobreza extrema.
- La vinculación con la globalización no está libre de contradicciones. Saberse parte de un mundo en continuo proceso de cambio y modernización, y con pautas de consumo que se estandarizan internacionalmente, recuerda a cada paso las enormes carencias y desigualdades que se enfrentan en la vida cotidiana. Una de las conclusiones más sobresalientes de los estudios realizados es la extendida toma de conciencia acerca de la desigualdad entre los peruanos, que se atribuye a las diferencias de educación, ingresos o posición social. Esta percepción de vivir en una sociedad muy desigual afecta prácticamente a todas las esferas de la vida cotidiana, desde las oportunidades individuales de progreso hasta el trato interpersonal marcado por la discriminación y la desvalorización social o racial.
- Siempre ha sorprendido a los investigadores sociales el invencible optimismo que sienten los peruanos acerca de sus posibilidades de avance social y desarrollo individual.

Los estudios realizados por Agenda: PERÚ han confirmado esta especial característica de nuestra población: no hay adversidad imposible de remontar si se recurre al esfuerzo y la decisión personal, que parecen no tener límite objetivo alguno. En general, la crisis de la política y las distancias frente a las decisiones públicas hacen que las expectativas de superación se desplacen hacia la propia decisión de progreso individual. Se pone énfasis en lo que está bajo el control de uno mismo, aunque ello signifique un repliegue hacia la vida privada y el entorno social más inmediato. Las esperanzas se depositan en el esfuerzo y la educación que se pueda lograr, sea ya en el presente o en el futuro que representan los hijos. Puede cuestionarse que esta actitud individualista lleva al alejamiento de la escena pública, pero al mismo tiempo constituye un mecanismo de defensa que expresa un fuerte deseo de autoafirmación y que genera recursos para resistir a las crisis, la precariedad económica y la frustración de expectativas.

- Vivimos en una época de cambio de paradigmas culturales en la cual las grandes verdades socialmente aceptadas han dejado de serlo, y en un tiempo de crisis cognitivas en el cual definirse no es fácil. Todo pasa a ser discutible y las señales que indican lo que es bueno o deseable se vuelven opacas. Las experiencias directas o indirectas de la vida cotidiana se transforman en el fundamento de las elaboraciones colectivas de la realidad, relegando a un segundo plano los elementos de carácter conceptual. No entenderlo así hace que a veces se imaginen triunfos ideológicos ahí donde sólo existen actitudes y comportamientos que se rigen por criterios de orden práctico, y por un sentido común que a veces puede parecer inconsistente. Por ejemplo, la aceptación del papel central que juega el mercado en la economía puede convivir con la demanda de un Estado más activo e intervencionista, mientras que las privatizaciones pueden generar un amplio descontento al mismo tiempo que se reconoce que aportan capitales y tecnología necesarios para el desarrollo del país.

Si se quiere una conclusión general, nos atrevemos a sugerir que los estudios cualitativos y cuantitativos de opinión realizados para Agenda: PERÚ no muestran un país exánime y abatido, sino uno en pleno cambio sociocultural y en un difícil proceso de creación de nuevas elites. Esto es consecuencia de las grandes transformaciones que vienen ocurriendo en el Perú y en el mundo durante las últimas décadas. Las aspiraciones a un orden más democrático, igualitario y moderno que están presentes en los imaginarios y deseos de las personas constituyen un buen punto de partida para responder a los desafíos y aprovechar las oportunidades que esto representa.

mostraron que se valora el empleo no sólo por los ingresos que produce, sino también porque proporciona autoestima, posibilidades de futuro, proyección profesional y libertad personal. La manera en que una amplia mayoría de peruanos imagina en el Perú de hoy un proceso de crecimiento económico con equidad es a través de la creación de puestos de trabajo y un mayor acceso al empleo.

Tal vez esto ayude a explicar, al menos en parte, el desplazamiento que se produjo cuando la pregunta no se hizo en forma abierta, sino ofreciendo a los entrevistados la posibilidad de escoger entre cuatro respuestas: un país con iguales oportunidades para todos, un país moderno y desarrollado, un país seguro con paz y entendimiento entre todos, y un país democrático. Un 47.4% de la muestra nacional optó por la primera respuesta (“iguales oportunidades”) y un 28.5% por la segunda (“moderno y desarrollado”). Quienes habían respondido “menos desempleo” o “más desarrollo” a la pregunta anterior se manifestaron en favor de estas dos posibilidades. Esto señala que –en un contexto marcado por la crisis económica y la desigualdad– los problemas del empleo y de la igualdad convergen en el imaginario popular.

### Actitudes ciudadanas y políticas de desarrollo

Las líneas estratégicas que desarrolla el presente informe en los capítulos 3 a 6 surgieron a partir y durante el proceso de consultas, pero adquirieron su forma final una vez terminadas las encuestas y los grupos de enfoque. Por esta razón no se hicieron preguntas específicamente orienta-

das a escudriñar la opinión ciudadana sobre todas y cada una de las políticas esbozadas en las líneas estratégicas. Además, no es posible hacer preguntas directas en encuestas de opinión y grupos de enfoque sobre algunos temas de carácter técnico y especializado (por ejemplo, política monetaria). Sin embargo, los estudios cuantitativos y cualitativos generaron una gran cantidad de información que, interpretada y analizada con detenimiento, alimentó el proceso de preparación del presente informe. A título ilustrativo, es posible dar algunos ejemplos de la manera en que los ciudadanos perciben las políticas asociadas a las líneas estratégicas.

### El largo ajuste de la economía

Vivir en el Perú de hoy no es una empresa fácil por la precariedad, la falta de trabajo y las carencias de todo tipo. Como se indicó anteriormente, el tema del empleo apareció como la principal demanda ciudadana en las encuestas nacionales realizadas en 1994 y 1999. Cuando se efectuó la primera de estas encuestas, la demanda de empleo surgió en un contexto de crecimiento económico, que alentaba las esperanzas de ver pronto los frutos de un ajuste que se sintió necesario e inevitable. Pero esta reactivación de la economía fue fugaz y la situación se agravó durante el segundo semestre de 1998, con lo que todo el decenio de los noventa terminó siendo una etapa prolongada de ajuste y espera.

Este largo proceso de ajuste terminó por cuestionar las interpretaciones basadas en el sentido común que, durante los primeros años del decenio de los noventa, explicaban y justificaban la mala situación económica personal y familiar como un sacrificio que estaba produciendo una mejora económica para el país. El cuadro 9.1 compara las percepciones acerca de la situación “actual” en noviembre de 1997 y en agosto de 1999, y la que existía antes de 1990 para Lima Metropolitana, y muestra el marcado deterioro de las percepciones acerca de la situación de la economía en sólo dos años.

Este largo período de ajuste condiciona la manera como los peruanos se explican el presente y elaboran expectativas de futuro. La experiencia de un ajuste interminable distorsiona el sentido del tiempo y aplaza el futuro una y otra vez: “a mí, al menos, esta crisis me da miedo, ya no quiero proyectarme, ni pensar”, decía una señora participante en un grupo de enfoque con personas del nivel de ingreso bajo-superior en Lima Metropolitana. Más aún, esta situación de crisis económica es la única que ha vivido grandes segmentos de la población, en particular los jóvenes y aquellos que tienen menos de 30 años.

CUADRO 9.1

#### Percepción de la ciudadanía sobre la situación económica

	Comparando la situación actual con la que existía antes de 1990, ¿diría que ahora la situación económica del país o de la mayoría de peruanos es mejor, igual o peor que entonces?			
	Del país		De la mayoría de los peruanos	
	Noviembre 1997	Agosto 1999	Noviembre 1997	Agosto 1999
<b>Mejor</b>	51.0	36.4	38.7	25.5
<b>Igual</b>	19.9	24.2	21.8	27.3
<b>Peor</b>	27.7	37.9	35.2	44.6
<b>No responde</b>	1.5	1.5	4.3	2.6

**Nota:** Los datos para 1997 provienen de una encuesta realizada por IMASEN para el consorcio “Propuesta Ciudadana”.

Fuente: Informes preparados por IMASEN para Agenda: PERÚ

Cuando a fines de 1998 y en el primer semestre de 1999 se realizaron reuniones de grupos de enfoque en los segmentos populares de Lima, Huancayo y Chiclayo, era fácil encontrar expresiones como “*yo nací en crisis, vivo en crisis, moriré en crisis y mis hijos vivirán en crisis*”. La precariedad económica y la inestabilidad afectan a todos: quienes tienen trabajo saben que pueden perderlo de un día para otro; quienes no tienen un empleo estable y ejercen oficios independientes enfrentan un mercado cada vez más reducido y empobrecido. En los grupos de enfoque realizados con los segmentos populares fue difícil conversar sobre las perspectivas de futuro, porque ellos viven permanentemente en un presente angustioso y exigente. Sin embargo, es sorprendente constatar que, pese a esta difícil situación, no decae el sentido del esfuerzo y la superación individual. En estos grupos se constató una y otra vez el deseo de salir adelante a toda costa y la presencia de actitudes de lucha continua frente a la adversidad, teñidas de un sentimiento de rebeldía e invencibilidad.

La toma de conciencia de la crisis, acompañada en las personas mayores de un rechazo a la hiperinflación y a la inestabilidad de fines de los ochenta, ha generado un fuerte apoyo a las medidas para mantener la estabilidad económica, una demanda de políticas activas para desarrollar algunos sectores (agricultura, industria, construcción) que se perciben como generadores de empleo, y un reclamo por una visión compartida de futuro que ayude a reducir la incertidumbre, pero que la mayoría de peruanos no se siente en capacidad de articular.

### ***Desigualdades legítimas e ilegítimas***

Las tensiones que provocan la precariedad y la incertidumbre en la vida cotidiana han hecho tomar conciencia de que el Perú es un país que sufre de una multiplicidad de formas de exclusión social. Por ejemplo, uno de los participantes en los grupos de enfoque realizados en Lima Metropolitana relató que le habían encargado derribar el muro de un domicilio en Miraflores sólo para construir otro al lado; su comentario mezclaba sorpresa y una contenida frustración: “*y uno como trabajador lo ve, ve esa pared, la rompe y se dice ‘cómo quisiera tener en mi casa esa pared que estoy rompiendo’*”.

No se trata sólo de la diaria constatación de las desigualdades económicas, que en su momento puede encontrar explicación, sino de una percepción que va más allá de los aspectos materiales y juzga la manera desigual en que se distribuyen la importancia social, las oportunidades individuales y los derechos. En la encuesta realizada en 1994 se pregun-

tó “¿diría usted que en el Perú todas las personas son tratadas como iguales?”, y las respuestas mostraron un consenso entre los entrevistados: 89.5% contestó negativamente en Lima Metropolitana y el 87.4% hizo lo mismo en el interior del país. Los espacios en que se vive la desigualdad abarcan la dimensión económica, las relaciones interpersonales, la afiliación étnica y racial, el acceso a la ley y la justicia, las oportunidades educativas, el acceso a los servicios de salud, entre otros. Estas desigualdades se hacen más visibles, y posiblemente intolerables, cuando se desmoronan y distorsionan los patrones de integración social más elementales, como el reconocimiento de los méritos y de la capacidad de las personas. En la encuesta nacional de 1999 se preguntó quiénes encontraban más fácilmente trabajo en la actualidad: los que tenían influencias, los más preparados o los de mejor presencia física; el 63.9% de los entrevistados respondió “los que tienen influencias”. Esto destaca la importancia de las políticas orientadas a reducir las desigualdades, a promover el respeto mutuo entre todos los peruanos y al reconocimiento del otro como igual, al mismo tiempo que pone énfasis en la necesidad de premiar el buen desempeño, la capacidad y el esfuerzo personal.

Algunos de los aspectos más importantes del proceso de modernización que ha experimentado el Perú en los últimos decenios, que ha estado asociado a los grandes desplazamientos migratorios del campo a la ciudad, han sido una toma de conciencia acerca de la importancia de la igualdad y la percepción de que todas las personas deberían tener los mismos derechos –simplemente debido a su condición de seres humanos y de ciudadanos. A partir de esta toma de conciencia y de esta percepción se juzga si las desigualdades sociales existentes transgreden este principio fundamental de igualdad de derechos y, son por tanto, ilegítimas, o si las desigualdades son producto del comportamiento de las personas y pueden entenderse como legítimas y aceptables. Por ejemplo, al discutir el tema de igualdad en los ingresos muchos grupos de enfoque expresaron que la igualdad de sueldos o de salarios podría perjudicar el desarrollo del país y de las personas, ya que no se estaría recompensando el esfuerzo, la preparación y la capacidad individual. Como expresó un participante: “*Si todos ganan igual no va a haber superación*”.

Existe una demanda fundamental de igualdad que ordena la forma en que se aprecian las diferencias, y si bien las carencias del presente pueden ser explicadas y hasta comprendidas (necesidad de ajuste económico, importancia de premiar el esfuerzo), no ocurre lo mismo cuando se percibe que las desigualdades se institucionalizan y se reproducen a lo largo del tiempo. Las aspiraciones a la igualdad se han

distanciado de lo que podría ser un igualitarismo distributivo propio de los decenios de los sesenta y setenta, y responderían ahora a una visión más individualizada de la vida social. La igualdad no debería limitar sino potenciar las posibilidades de cada persona, y si bien correspondería al Estado asegurar una igualdad de oportunidades depende de cada uno el aprovecharla o no.

Esto se pudo apreciar tanto en los estudios cualitativos como cuantitativos al tratar los temas de lucha contra la pobreza y de prioridades para los programas sociales. Por lo general, no sólo se piensa que la mejor manera de combatir la pobreza es creando puestos de trabajo, sino que aparece una crítica –a veces contenida y no siempre fácil de expresar– a los programas de asistencia que no son capaces de promover el autosostenimiento familiar y la autonomía de las personas. Si bien se valora la ayuda que se recibe del Estado y de organizaciones de la sociedad civil –que ya forma parte integral del presupuesto familiar– se aprecia una fuerte demanda de programas que ayuden a las personas a valerse por sí mismas, y que integren a los beneficiarios al sistema productivo. Además, en las personas de bajos ingresos que participaron en las reuniones de grupos de enfoque se pudo apreciar una inquietud acerca de que los programas de ayuda pudieran crear dependencia, despreocupación y un abandono del esfuerzo personal para salir adelante.

Por otra parte, existe una disposición favorable para definir claramente prioridades en los programas sociales, tanto en su contenido como en los grupos a que debe dirigirse. La alimentación, la salud y la educación, en ese orden, fueron considerados prioritarios porque, como expresó un participante en uno

de los grupos de enfoque: “*La alimentación es el sustento de la salud, y ambas son lo que permiten el aprendizaje y la educación*”. El cuadro 9.2 resume las respuestas en la encuesta nacional de 1999 acerca de los grupos que deberían recibir apoyo de los programas sociales. El énfasis se pone en los niños y las familias en situación de pobreza extrema, lo que sugiere la importancia de focalizar los programas de apoyo social en estos segmentos de la sociedad. El capítulo 4 del presente informe responde a estas inquietudes y preferencias, articulando un conjunto de propuestas en la línea estratégica de equidad, integración y justicia social centradas en la provisión de servicios sociales básicos, la lucha contra la pobreza extrema y la generación de empleo.

### **Ecología y computadoras**

El término “ecología” se ha venido popularizando en los últimos tiempos y cada vez es más frecuente encontrar que se le asocia, sin gran dificultad, a la protección del medio ambiente y al cuidado de la naturaleza. Pero si bien es cierto que el tema despierta simpatía entre los participantes en las reuniones de grupos de enfoque y entre las personas entrevistadas en las encuestas, la impresión que dejan sus respuestas es que esta preocupación permanece todavía un tanto vaga y ambigua, y que aún no ha sido suficientemente estimulada ni desarrollada a través de políticas y programas ambientales.

Se ha podido apreciar que, pese a las expresiones generales de interés en proteger el medio ambiente, existe aún una cultura ecológica muy limitada y una despreocupación frente al impacto de las actividades humanas en el entorno biofísico. Si bien fue posible detectar interés en los temas de la contaminación, la protección de las áreas verdes y la limpieza pública, los participantes en las reuniones de grupos de enfoque confiesan que para ellos, o para las personas que ellos conocen, la protección del medio ambiente no tiene prioridad ni se expresa en su comportamiento cotidiano. El uso sustentable de los recursos naturales para beneficio de las generaciones futuras no figura de manera importante en el imaginario popular, y cuando se toca el tema en los grupos de enfoque surge inmediatamente la idea de que los recursos naturales son desaprovechados. Sin embargo, en lugares estrechamente vinculados al desarrollo agrario, por ejemplo Huancayo, el tema de la ecología surgió con mayor nitidez en las reuniones de grupos de enfoque, y en entrevistas y presentaciones de los miembros del equipo.

En general, se puede inferir que la protección del medio ambiente figura como una preocupación socialmente aceptada, pero aún sólo en el nivel de

CUADRO 9.2		
Programas sociales y población beneficiaria		
	De los siguientes grupos, ¿a quiénes debería darse apoyo en alimentos y programas sociales?	
	Total de menciones	Primera mención
A los niños	70.4	50.1
A las familias en pobreza extrema	42.4	21.9
A todas las familias pobres	26.9	12.6
A los ancianos	23.2	5.5
A las personas incapacitadas	19.4	5.1
A las madres gestantes	16.2	4.4
No responde	0.4	0.4

Fuente: Informes de IMASEN para Agenda; PERÚ



los discursos y no en el de la práctica. Esto permite interpretar algunos resultados de la encuesta nacional realizada en 1999, en donde un 88.6% de los entrevistados sostuvo que el cuidado del medio ambiente “siempre es importante”, al margen de si un país es desarrollado o no, pero cuando se preguntó “¿se define usted como una persona a la que le preocupa mucho, regular, poco o nada el tema de la ecología?” un 52.3% dijo mucho, un 34.8% regular y el resto poco o nada. Por esta razón es necesario poner énfasis en el cambio de actitudes y en el diseño de políticas que incentiven un comportamiento responsable para con el medio ambiente y el uso sustentable de los recursos naturales (capítulo 5).

El tema de las computadoras es la manera en que los segmentos populares se aproximan a los asuntos vinculados a la ciencia y la tecnología. En las reuniones de grupos de enfoque en Lima Metropolitana y en el interior del país el acceso a las computadoras apareció frecuentemente de manera espontánea cuando se hablaba de la modernización del Perú. En algunos casos esto era producto de la experiencia directa de los participantes con las computadoras, pero muchas veces las menciones partían de la constatación de que muchos servicios (comercio, bancos) se agilizan cuando los recibos y las cuentas se procesan con computadoras.

Esto se ha visto reforzado por el creciente interés de muchos jóvenes por inscribirse en academias de computación y estudiar ingeniería de sistemas. Expresiones como “*ésta es la carrera del futuro*” aparecían rápidamente y suscitaban consenso entre los participantes en los grupos de enfoque. Ciertamente había también expresiones de inquietud y desasosiego –en algunos casos se planteaba que “*las máquinas y las computadoras pueden sustituir a los trabajadores*”–, pero el sentimiento predominante asociaba a las computadoras con la idea del progreso y con el avance tecnológico que se consideraba positivo.

El 34.5% de los entrevistados en la encuesta de agosto de 1999 declaró haber usado alguna vez computadoras, si bien sólo un 6.8% dijo que lo había hecho en su hogar (en el caso de Lima Metropolitana este porcentaje subió al 13.6%). Es interesante comprobar los sesgos que ocurrieron por edad: quienes más habían utilizado la computadora eran claramente los jóvenes, pero eran los que menos lo habían podido hacer en su propia casa (cuadro 9.3). Además, un 60% señaló que el acceso a la computación le era personalmente muy importante, mientras que una mayoría aún más amplia, el 84.4%, sostuvo que aquello era muy importante para la educación en los colegios.

CUADRO 9.3 Acceso a computadoras en el ámbito nacional						
	¿Ha tenido la oportunidad de hacer uso de una computadora?					
	TOTAL	Hombres	Mujeres	18/24 años	25/34 años	35/+ años
Sí	34.5	39.4	29.6	48.9	35.0	24.8
No	62.4	58.0	66.7	49.5	62.4	70.7
No responde	3.1	2.6	3.6	1.6	2.6	4.5

Fuente: Informes de IMASEN para Agenda: PERÚ.

En términos generales, se pudo apreciar una valoración positiva de la ciencia y la tecnología en los grupos de enfoque, y también durante las presentaciones de los miembros del equipo de Agenda: PERÚ en diversos eventos en Lima Metropolitana y en el interior del país. Las menciones a la crítica situación del país en este campo suscitaban muchos comentarios y reacciones, así como sugerencias para abordar el desarrollo tecnológico con un sentido de urgencia (capítulo 5).

### **Descentralización e integración a los mercados**

La descentralización es una aspiración compartida por la mayoría de peruanos: el 69% de los entrevistados en la encuesta nacional de 1999 afirmó que era indispensable para el desarrollo de los departamentos del interior. Sin embargo, esta aspiración es también compartida por la población de Lima, donde el 75.7% de los entrevistados respondió de manera similar. Estos resultados indican que existe una percepción de que nadie, ni siquiera Lima, se beneficia con el acentuado centralismo vigente en la actualidad. Sin embargo, es interesante comprobar que este consenso es bastante más amplio en las zonas urbanas que en las zonas rurales: mientras que el 76% en las zonas urbanas manifestó estar de acuerdo con que la descentralización es indispensable, sólo un 52% estuvo de acuerdo en las zonas rurales.

Existen diferencias significativas en la forma en que se entiende el concepto de “descentralización”. Cuando se preguntó a los entrevistados sobre las medidas en las que pensaban cuando se hablaba de descentralización, la dispersión de las respuestas fue muy grande y el porcentaje que no sabía cómo definir las llegó a un 45.8% (cuadro 9.4). La respuesta más frecuente fue “crear más fuentes de empleo en cada departamento” (8.9%). Sin embargo, la mayor parte de las personas que respondieron de esta manera se encontraba en Lima (21.6%), frente a un promedio de 4% fuera de Lima; o en zonas urbanas (11.5%), lo que contrasta con las zonas rurales

CUADRO 9.4								
Significado de la descentralización para las personas (por región y zona)								
	Total	Región					Zona	
		Gran Lima	Norte	Sur	Centro	Oriente	Urbana	Rural
Crear más fuentes de empleo	8.9	21.6	4.5	3.1	4.0	3.0	11.5	3.1
Desarrollo de las provincias	6.8	5.2	8.8	6.3	10.4	3.0	8.1	3.8
Creación de regiones independientes	5.7	5.9	4.1	6.3	5.2	8.9	7.1	2.5
Cada departamento maneja sus recursos	5.3	3.5	7.1	5.4	6.9	3.6	5.5	5.0
Más inversión en las provincias	4.3	4.8	6.2	2.7	0.6	4.8	5.3	2.0
Otros*	23.2	21.4	19.4	27.8	18	33.2	24.2	20.1
No responde	45.8	37.6	49.9	48.4	54.9	43.5	38.3	63.5

\* Distribución de poderes, que no se concentre en un solo departamento, desarrollo general del país, dar igualdad a las provincias, ayudar al campo, apoyo económico, dar más autoridad y oportunidad a las municipalidades, ayudar a las industrias, entre otros.

Fuente: Informes de IMASEN para Agenda: PERÚ

(3.1%). Las respuestas en el interior del país se concentraron principalmente en “desarrollo de las provincias”, “creación de regiones independientes” y en que “cada departamento maneje sus recursos”.

Las respuestas a la pregunta de si se preferiría que el gobierno invierta directamente en las provincias o transfiriera los recursos a las localidades del interior para que ellas lo administrasen, fueron muy divididas. Un 46.5% respondió a favor de la transferencia de recursos, pero un 35.2% prefirió la inversión directa por parte del gobierno central. En las zonas rurales el porcentaje de personas que no respondió fue bastante alto (30% frente al 14% de las zonas urbanas), pero destaca que las zonas urbanas hayan preferido con mayor frecuencia la primera opción –51% de los entrevistados en las zonas urbanas estaba de acuerdo con que las provincias administrasen sus recursos, mientras que en la zona rural este porcentaje llegó al 37%. Este resultado muestra con claridad que la descentralización también tiene que ver con la generación de capacidad local para administrar los recursos, y está asociado a la percepción de que hay más oportunidades de corrupción en el ámbito local que en el gobierno central. Por otra parte, la razón más frecuente para preferir el manejo local de recursos (49% de los entrevistados) es que los gobiernos locales conocen mejor los problemas de las regiones.

Para apreciar las percepciones sobre las facilidades de transporte y comunicación se preguntó a los entrevistados si el traslado de productos al interior de su departamento era fácil o difícil. Las respuestas fueron muy divididas: el 44.9% respondió que era más bien fácil y el 46.8% respondió lo contrario. Este porcentaje se acentúa al comparar el acceso de las zonas rurales y urbanas, pues el 57.9%

de las personas que respondieron que era difícil el acceso se encontraban en zonas rurales. Cuando se preguntó acerca de las dificultades para trasladar productos de su departamento a otro departamento, un 52% del total de entrevistados respondió que era difícil (en el caso de los entrevistados en zonas rurales este porcentaje subió al 61%), mientras que un 37% que era fácil. El 72% de los entrevistados en el Oriente peruano respondió que era muy difícil hacerlo, indicando la fuerte percepción de aislamiento que sienten los habitantes de esta parte del territorio nacional.

Esto sugiere que, a pesar de que existe un amplio consenso acerca de la prioridad que debe darse a la descentralización, pareciera que aún no se ha llegado a un consenso acerca de la manera de ponerla en práctica. Es posible apreciar un interés generalizado en ocupar mejor nuestro vasto y difícil territorio, pero parece haber una confusión acerca de cómo hacerlo. Por esta razón, es necesario desarrollar un conjunto de políticas sobre descentralización (capítulo 7) y sobre ocupación del territorio (capítulo 6), que puedan transmitirse a toda la ciudadanía y generar consensos operativos.

## Democracia, instituciones e identidad

La preocupación por la democracia ha sido uno de los temas centrales de los trabajos de Agenda: PERÚ. El presente informe ha destacado en varias oportunidades que no es posible avanzar hacia la prosperidad y el bienestar sin consolidar la gobernabilidad democrática, para lo cual es necesario reformar las instituciones del Estado, el sector privado, la sociedad civil y aquellas encargadas de la seguridad (capítulo 7). Una mejor comprensión de lo

que significa la democracia para la mayoría de los peruanos es muy importante para diseñar estas reformas, y este tema recibió atención preferencial en las consultas con expertos y ciudadanos realizadas durante los primeros años de trabajo de Agenda: PERÚ (Véase: *Democracia y buen gobierno*, Lima, Editorial Apoyo/Agenda: PERÚ, 1995, tercera edición publicada en 1999).

Si bien la noción de democracia tiene gran aceptación entre la población, su significado se interpreta de muy diversas maneras. Un claro y sorprendente ejemplo fueron las reacciones que suscitó el autogolpe del presidente Alberto Fujimori el 5 de abril de 1992, que se intentó justificar en nombre de salvar la democracia. Aún dos años más tarde, una encuesta realizada en Lima Metropolitana encontró que el 36.1% de los entrevistados consideraba que a partir de esa fecha había más democracia que antes, el 30.7% respondió que había tanta como antes, y sólo un 27.2% parecía censurar la ruptura institucional diciendo que había menos democracia después del autogolpe.

Las prácticas y los hábitos democráticos se van construyendo a partir de una multiplicidad de procesos y experiencias que, en algunos casos, aparecen como inconsistentes y aún contradictorios. Esto hace que diversos grupos sociales perciban lo que es la democracia de diferentes maneras. Sin embargo, los resultados de los grupos de enfoque y de las encuestas de opinión parecen indicar que durante los últimos años se ha venido delimitando con mayor claridad el espacio que ocupa la idea de democracia en el imaginario popular. La realización de elecciones periódicas y la libertad de expresión, complementadas con la participación ciudadana y con el respeto a los derechos humanos, configuran el núcleo central de las percepciones acerca de lo que es la democracia. En algunos casos aparece una noción de democracia que podría llamarse “utilitaria”, centrada casi exclusivamente en el acceso de la población de menores ingresos a los programas sociales y en la construcción de pequeñas obras públicas en los lugares más pobres del país. Esta concepción de la democracia ha sido insistentemente propugnada por el gobierno durante el decenio de los noventa, y paradójicamente se ha utilizado para justificar el autoritarismo, el centralismo y la concentración de poder.

Como parte de la encuesta realizada en noviembre de 1994 en el interior del país se preguntó a los entrevistados acerca de la principal característica de la democracia. El 21.2% se abstuvo de opinar, lo que es significativo en sí mismo, mientras que un 37.9% mencionó el derecho al voto y la libertad de expresión. Cuando en una segunda pregunta se ofre-

cieron opciones para escoger, la respuesta “que haya elecciones” obtuvo el primer lugar (34.2%), mientras que otras opciones (por ejemplo, la existencia de partidos políticos fuertes, la división de poderes) quedaron muy relegadas y tuvieron poca aceptación. Pareciera que la mayoría de peruanos tiene una concepción plebiscitaria de la democracia, en donde las elecciones servirían principalmente para designar al Presidente a quien se dejaría en libertad para ejercer el poder a su manera. La legitimidad del gobierno no estaría vinculada tanto con el respeto a las reglas del juego democrático y con el buen funcionamiento de las instituciones, sino con los resultados de la gestión presidencial.

Durante el decenio de los noventa fue posible apreciar un alto grado de identificación de la población de bajos ingresos con la figura del Presidente, de tal manera que la precariedad y las dificultades económicas se atribuyeron a factores fuera de su control. Parafraseando las respuestas de participantes en varias reuniones de grupos de enfoque entre 1994 y 1999, una expresión típica sería: “*el presidente Fujimori es como yo, yo no me haría daño a mí mismo; por lo tanto, si el Presidente es como yo, no hará cosas que me hagan daño*”. Pese al tiempo que ha tomado el proceso de ajuste y a la prolongada crisis económica, este sentido de identificación siguió presente en una parte significativa de la población durante el decenio de los noventa, matizado en algunos casos por la percepción de que los sacrificios darían fruto tarde o temprano, y en otros casos por la idea –parafraseada otra vez– de que si “*un Presidente que es como yo no puede resolver mis problemas, nadie puede hacerlo*”.

Algunos participantes en los grupos de enfoque realizados en 1999 compararon al Presidente con un esforzado y preocupado padre de familia que vela por el hogar y sus hijos. Esto llevó a incluir en la encuesta de opinión llevada a cabo unos meses más tarde la siguiente pregunta: “Para que el Perú sea como usted desea, ¿es suficiente que tengamos un buen líder presidencial?”. Un 71.4% de los entrevistados respondió afirmativamente, 24.2% dijo que no y el 4.4% se abstuvo de opinar. Esto refuerza la idea de que el Presidente es el depositario principal de las expectativas de una vida mejor. Por otra parte, quienes optaron por el “no” señalaron mayoritariamente que para acercarse al Perú deseado era necesario promover la solidaridad, trabajar unidos y tener una mayor conciencia de nación.

Sin embargo, las respuestas de los participantes en los grupos de enfoque también indicaron la disposición a asumir compromisos con el desarrollo del país, una preferencia por las decisiones basadas en consultas democráticas, una predisposi-

ción favorable hacia la concertación y el trabajo conjunto, un consenso sobre la importancia del respeto a los derechos humanos, y una percepción de que la democracia tiene que ver con el desarrollo de la economía. El desafío consiste en articular estas apreciaciones, muchas de ellas embrionarias, transformándolas en un nuevo sentido común acerca del ejercicio democrático del poder y la autoridad en todos los niveles.

Para responder a este desafío es necesario poner en práctica una serie de reformas institucionales, particularmente en el Estado, en la sociedad civil y en las instituciones de seguridad (capítulo 7). Además, se deben promover los valores democráticos a través de la educación, los medios masivos de comunicación y el ejercicio del liderazgo (capítulo 8), si bien uno de los obstáculos que deberá ser superado para reafirmar los valores asociados con la democracia es el bajo nivel de autoestima de la mayoría de los peruanos de bajos ingresos (recuadro 9.3).

## La necesidad de un gran cambio y las condiciones para realizarlo

Una de las principales constataciones de los estudios cualitativos y cuantitativos puede parecer, a simple vista, contradictoria. En un país con tantas desigualdades, conflictos latentes y desencuentros acumulados, en donde se han perdido oportunidades una y otra vez, prevalece la sensación de que son necesarios grandes cambios –pero al mismo tiempo se opta por la prudencia y el gradualismo al definir su naturaleza y sus plazos.

Un 72.1% de los entrevistados en la encuesta nacional realizada en 1999 afirmó que el Perú necesitaba “grandes cambios”, sólo un 21.9% dijo que necesitaba “pequeños cambios” y apenas un 2.5% sostuvo que las cosas estaban bien y que no era necesario cambiar nada. Estos resultados no son sorprendentes considerando la situación de crisis que vive la mayoría de los peruanos. ¿Pero qué ocurrió cuando se le preguntó a quienes se definieron a fa-

### RECUADRO 9.3

#### Percepción de la propia imagen y autoestima de los peruanos

La promoción de los valores democráticos requiere de una percepción positiva de la propia imagen y de un nivel razonable de autoestima. De otra forma es muy probable que un sentimiento de inseguridad y una desvalorización de las capacidades propias impidan reconocer al otro como igual, y reconocerse a uno mismo como igual a los otros. La autoestima es una condición necesaria para establecer relaciones de respeto y aprecio mutuo que son indispensables para las prácticas y hábitos democráticos, así como para la reafirmación de un sentido de identidad.

Por esta razón, las reuniones de grupos de enfoque y la encuesta realizadas en 1999 pusieron énfasis en la manera en que los peruanos nos percibimos a nosotros mismos. En los grupos de enfoque se utilizó una prueba de proyección, pidiéndole a los participantes que asociaran la imagen de los peruanos a algún animal y que expliquen sus asociaciones. Llamó la atención que los grupos de enfoque realizados tanto en Lima Metropolitana como en el interior del país coincidieran en proponer asociaciones con una fuerte carga negativa y de desaliento. Entre las asociaciones más frecuentes estaban las que se hacían con el burro o el perro doméstico, caracterizados por trabajar de manera excesiva y denigrante, por ser dóciles y obedecer a ciegas, y por la incapacidad para rebelarse contra lo que se les impone. Tal vez eso ayude a explicar cómo, en ese contexto, los participantes encontraban difícil responder a la pregunta de si alguna vez los peruanos fuimos distintos: no parecían existir recuerdos o mitos basados en

logros colectivos que hubieran movilizado a los peruanos. Sólo en una oportunidad una señora rompió el silencio de la reunión diciendo que “*al terrorismo, por ejemplo, lo vencimos todos nosotros*”.

Cuando en la encuesta nacional de agosto de 1999 se preguntó “si tuviera que definir en pocas palabras a los peruanos, ¿qué diría?”, los resultados confirmaron estos hallazgos. En respuesta múltiple, la primera mención fue “conformistas” (24.0%), luego “trabajadores” (15.9%), “ociosos” (13.1%), “egoístas” (6.8%), “buenas personas” (5.3%) y “dejados” (4.0%).

Sin embargo, no es posible considerar que estos resultados son incontrovertibles y extraer conclusiones apresuradas acerca de las actitudes y la autoestima de los peruanos. Las asociaciones que se encontraron en los grupos de enfoque también tienen una carga de crítica y censura a estos tipos de comportamiento: los participantes plantearon, a veces de manera algo soterrada, que no tenemos por qué ser así y que podemos ser diferentes. Además, se valoran positivamente las actitudes de afirmación colectiva, los intentos de tomar control sobre el presente y la aspiración de forjar un futuro mejor. Los estragos que la prolongada crisis económica, la precariedad y el deterioro de las instituciones han producido en el sentido de autoestima pueden y deben ser contrarrestados mediante una afirmación del sentido de identidad nacional, la revalorización de la dignidad de las personas y la promoción de valores y actitudes democráticas.

Fuente: Manuel Córdova S., *Notas sobre la investigación de Agenda: PERÚ*, documento de trabajo, Lima, Agenda: PERÚ, diciembre de 1999.

vor de los “grandes cambios” si éstos debían producirse radical o paulatinamente?: más de tres cuartas partes (el 77.1%) escogieron la opción gradualista, lo que permite plantear una lectura distinta de las respuestas a la pregunta anterior.

Una gran mayoría del total de entrevistados respondió que eran necesarios “pequeños cambios” (21.9%) o que querían un gran cambio, pero precisaban que éste debía ser gradual (55.6%). En conjunto ambas respuestas representan el 77.5% del total de personas entrevistadas. Al mismo tiempo que se aspira a un gran cambio se revela el deseo de que éste se produzca paulatinamente, lo que proporcionaría un mínimo de seguridad y certidumbre.

La cautela que se puede apreciar en estas respuestas puede asociarse con la percepción de que no ha sido posible acumular esfuerzos, y que cada gobierno trata de descartar lo que hicieron los gobiernos anteriores y empezar de cero –lo que se ha popularizado como el “péndulo” en la vida política nacional. Sin embargo, ésta no es la única explicación, y los resultados de los grupos de enfoque permitieron apreciar razones adicionales. Por ejemplo, se sigue otorgando una alta valoración a la estabilidad de precios lograda luego de la hiperinflación que dejó el gobierno de Alan García. Cuando se le pregunta a los participantes si estarían de acuerdo con una política de empleo que signifique un poco más de inflación, la respuesta fue mayoritariamente negativa. A fines del decenio de los noventa el miedo a la inestabilidad y la incertidumbre económica aún están presentes, más aún cuando se vive en la pobreza. Un “poco más de inflación” suena amenazante y puede significar una diferencia crucial para los ajustados presupuestos familiares. Tampoco hay que olvidar que el largo período de ajuste ha sido un tiempo de sacrificio para todos los hogares, y en particular para los más humildes. Por lo tanto, la prudencia puede ser vista como una manera de no correr demasiados riesgos, y como un medio para asegurarse los frutos de un esfuerzo realizado en condiciones muy difíciles y precarias.

### **¿Más sacrificio?**

La demanda simultánea de cambio y de continuidad sería la manera en que se percibe que los resultados de un gran esfuerzo conjunto podrían, eventualmente, recompensar los años de sacrificios y carencias. Esto plantea el siguiente interrogante: ¿qué posibilidades hay de proponerse metas de largo plazo y de convocar esfuerzos que, al definir prioridades para el uso de los recursos, podrían prolongar los sacrificios que en algunos casos ya son extremos? Esto tiene que ver no sólo con la sensibili-

dad social de una propuesta de desarrollo, sino también con su realismo y viabilidad.

Este tema se planteó en las reuniones de grupos de enfoque realizadas con participantes de sectores populares de Lima Metropolitana a fines de 1998, en los cuales las conversaciones tomaron un giro algo sorprendente. La idea de aceptar más privaciones –eso sí, en función de objetivos claramente definidos y ampliamente compartidos– fue aceptada por la gran mayoría de los participantes, si bien era notoria una predisposición más favorable en los grupos de mujeres que en los de varones. Esto puede explicarse porque muchas de las mujeres eran madres de familia acostumbradas a sacrificarse por sus hijos, a quienes percibían como beneficiarios de ese futuro mejor que estaba en discusión en el grupo. La mayor reticencia de los varones para aceptar sacrificios adicionales se debería a que razonan en función de las urgencias inmediatas, asociadas principalmente a la responsabilidad de mantener el hogar. Sin embargo, en ambos grupos se pudo constatar la disposición a seguir experimentando privaciones, pero siempre y cuando se vislumbre un futuro mejor como resultado de su sacrificio.

Estos argumentos y reacciones fueron confirmados en la encuesta nacional realizada en 1999, si bien no en la forma detallada y con la riqueza que es posible recoger en los grupos de enfoque. Al plantear la pregunta: “Si le aseguraran que para que el Perú salga adelante es necesario que los peruanos nos sacrifiquemos un tiempo más, ¿usted aceptaría?”, un 67.3% contestó afirmativamente, un 27.4% optó por el no y un 5.3% no respondió. Es posible que en esta actitud confluyan dos tipos de consideraciones. Por un lado, la extendida conciencia de encontrarnos en una situación de crisis hace pensar que no es posible esperar mejoras en el corto plazo. Por otro lado, las conversaciones en los grupos de enfoque y la pregunta de la encuesta le dieron un sentido al sacrificio, vinculándolo con una visión compartida de futuro y con el objetivo de superar las privaciones cotidianas que vive la mayoría de peruanos. Sin esta condición, las respuestas quizás hubieran sido diferentes.

### **PRIORIDADES Y LIDERAZGO PARA PONER EN PRÁCTICA LA ESTRATEGIA**

Además de la aceptación de la ciudadanía, el paso del diseño a la acción en una estrategia de desarrollo requiere de una clara definición de prioridades y de un liderazgo efectivo, capaz de movilizar apoyo y de generar consensos. Se trata no sólo de lograr acuerdos sobre los objetivos y lineamientos, sino también sobre las medidas específicas para lograr una mejor inserción internacional del Perú (capí-

tulo 2), avanzar a lo largo de las líneas estratégicas (capítulos 3 a 6), realizar las reformas institucionales (capítulo 7), y reafirmar el sentido de identidad nacional y promover la adopción de valores congruentes con la estrategia de desarrollo (capítulo 8).

## Prioridades y secuencias

La definición de prioridades y de una secuencia para emprender las diversas actividades que comprende la estrategia es una condición necesaria para una eficaz asignación de recursos financieros, humanos y materiales, así como para concentrar la atención de quienes definen políticas y toman decisiones. Sin embargo, no es ésta la tarea del presente informe. Agenda: PERÚ no es un partido ni movimiento político, por lo tanto no le corresponde definir lo que debe hacerse en determinado período de gobierno, sino más bien proponer un marco para las decisiones estratégicas y para la reforma de las instituciones públicas, privadas, de la sociedad civil y de seguridad.

Existe una amplia gama de criterios para definir prioridades e identificar, de manera racional y razonable, las actividades que se debe emprender en el corto plazo, que deben recibir atención preferencial y a las cuales se debe asignar recursos. Como una primera aproximación, es posible identificar tres criterios. En primer lugar, se tiene aquellas *políticas y actividades que son fundamentales para el proceso de desarrollo, pero que toma mucho tiempo llevar a cabo de manera ordenada y eficaz*. En este caso, es preciso empezar lo antes posible en base a un consenso entre las diferentes fuerzas políticas para asegurar que se mantenga la continuidad a través de los sucesivos gobiernos. La reforma de la educación (capítulo 4 y recuadro 4.6), que requiere al menos unos 13 años para realizarse de manera ordenada y duradera, es un ejemplo de las políticas y actividades en esta categoría. En forma similar, las medidas para reafirmar un sentido de identidad nacional plural, integrada y en continuo despliegue (capítulo 8) deben extenderse a lo largo de una generación e iniciarse a la brevedad posible.

### RECUADRO 9.4

#### Elementos del programa para la democratización propuesto por la Comisión de la OEA

##### Reforma de la administración de justicia, fortalecimiento del estado de derecho y separación de poderes

###### A. Independencia del Poder Judicial

1. Asegurar la independencia del Poder Judicial.
2. Disolución de las Comisiones Ejecutivas, creadas con el fin de reformar el Poder Judicial, según la Ley 27009, y restauración de las leyes orgánicas del Poder Judicial y del Ministerio Público.
3. Resolución del problema de provisionalidad de los jueces. Restauración de la independencia completa del Consejo Nacional de la Magistratura e independencia total para la selección de jueces y fiscales.
4. Reforma del sistema de justicia militar.
5. Para asegurar la constitucionalidad de la legislación (opciones)
  - Restablecimiento del Tribunal Constitucional, mediante la restitución de los tres magistrados destituidos por el Congreso.
  - Selección de nuevos jueces para el Tribunal Constitucional, con base en un consenso en el Congreso de todos los partidos representados.

###### B. Equilibrio de los derechos humanos y la seguridad

6. Establecimiento de una comisión nacional independiente que vele por el cumplimiento de los derechos humanos y complemente las funciones del Defensor del Pueblo.

7. Estudiar la posibilidad de retornar a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
8. Invitación a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a que realice una visita in loco.
9. Establecimiento de un Plan Nacional para la protección de los derechos humanos, con la asesoría del Instituto Interamericano de los Derechos Humanos.

MECANISMO: Por miembros del Congreso del oficialismo y de la oposición, con la asesoría del Comité Jurídico Interamericano.

##### Libertad de expresión y medios de comunicación

10. Solución a satisfacción de las partes a los problemas de los dos canales de televisión.
11. Solución satisfactoria del caso Baruch Ivcher.
12. Garantizar la independencia de los medios, especialmente de los electrónicos, y permitir el acceso restringido a los mismos.
13. Garantizar el acceso a los medios a todos los partidos políticos.
14. Legislación que permita el acceso a la información.
15. Manejo de la publicidad estatal conforme a la Ley de Contratación y Adquisiciones del Estado.

MECANISMO: Con la asesoría de los representantes de la prensa.

Fuente: Documento de trabajo de la OEA.

En segundo lugar, se tiene aquellas *medidas que son un requisito previo para la puesta en práctica de otras políticas y actividades* en las diversas líneas estratégicas y reformas institucionales. Entre ellas están las políticas para mantener la estabilidad macroeconómica y aquellas para reestructurar el sistema financiero. Sin mantener la inflación a raya y sin un sistema financiero capaz de intermediar eficientemente el uso de los recursos no es posible avanzar en las políticas de desarrollo sectorial, ni en las políticas sociales, ni tampoco contar con los recursos fiscales para emprender las reformas institucionales en el Estado.

En tercer lugar, se tienen aquellas *políticas y actividades que multiplican opciones y abren nuevas posibilidades para otras políticas de desarrollo*. Entre ellas están el diseño de una estrategia de inserción internacional adecuada a las características del orden global fracturado y la instalación de una vasta y densa red de telecomunicaciones. En el primer caso se trata de abrir espacios para el de-

sarrollo económico mediante una adecuada apreciación de las oportunidades que ofrece el nuevo contexto internacional, y en el segundo, de crear una infraestructura moderna para aprovechar las oportunidades que ofrece la sociedad de la información y del conocimiento.

Por último, existen *medidas y políticas que califican de acuerdo a dos o más de estos criterios*, aunque posiblemente no con la misma intensidad en cada uno de ellos. Por ejemplo, la reforma del Poder Ejecutivo es una tarea de largo aliento, es un requisito previo para diseñar y ejecutar las políticas sociales propuestas en el capítulo 4 del presente informe, y abre una gama de posibilidades de desarrollo en las otras líneas estratégicas (ocupación del territorio, por ejemplo). Asimismo, contar con una visión compartida de futuro es condición previa para proyectar una imagen del país en el exterior, para movilizar esfuerzos y energías, y para abrir nuevas posibilidades que pueden haber escapado a la atención de algunos grupos de la sociedad peruana.

#### Reforma electoral

16. Reestructuración del sistema electoral de tal forma que el Jurado Nacional de Elecciones y los otros entes electorales (ONPE, Registro Nacional de Identificación de Estado Civil) sean fusionados en una sola entidad electoral.
17. Asegurar la capacidad de fiscalización de este nuevo órgano electoral para investigar irregularidades y aplicar sanciones.
18. Las decisiones de este nuevo organismo electoral deben ser tomadas con base en una mayoría razonable para que este nuevo organismo pueda decidir sobre la denegatoria de inscripciones, impugnaciones y tachas.
19. Los miembros del nuevo organismo electoral deben ser nombrados mediante un proceso que le dé confianza a todos los actores políticos.
20. Establecimiento de un distrito electoral múltiple.
21. Asegurar un acceso libre a todos los actores políticos a los medios de comunicación, especialmente los medios electrónicos.

MECANISMO: En acuerdo con la Comisión de Democratización y la oposición, y con la participación de grupos interesados de la sociedad civil.

#### Fiscalización y balance de poderes

22. Fortalecimiento de la función fiscalizadora del Congreso de la República sobre los actos de la administración.

23. Ampliación de la labor fiscalizadora del Congreso con respecto a la Contraloría General de la República.
24. Establecimiento de un programa de lucha contra la corrupción.

MECANISMO: Por miembros del Congreso, del gobierno nacional y de la oposición.

#### Otros aspectos vinculados al fortalecimiento de la democracia

25. Puesta en marcha de mecanismos necesarios y transparentes para ejercer un control civil apropiado de las actividades de los organismos de Inteligencia y de las Fuerzas Armadas.
26. Reforma del reglamento del Congreso, para que se pueda crear una comisión que se encargue exclusivamente del control de los cuerpos de Inteligencia. Los miembros de esta Comisión estarán sujetos a una regulación especial para mantener el debido secreto.
27. Adecuación de la ley que regula los servicios de inteligencia para poner fin a la participación en actividades que no se relacionen con la seguridad nacional.
28. Estudiar medidas para iniciar un proceso de reforma de las Fuerzas Armadas, para asegurar que los ascensos, retiros o cargos de trascendencia obedezcan a criterios profesionales y transparentes debidamente establecidos.
29. Ampliación de la participación de autoridades civiles en el Consejo de Defensa Nacional.
30. Ley y medidas para promover la reconciliación nacional.

Sobre la base de éstos y otros criterios es posible definir, con horizontes temporales que pueden variar entre unos pocos meses y cinco años, una serie de medidas específicas que constituyen los elementos de un plan de gobierno. Sin embargo, como en todo ejercicio de planeamiento estratégico, un plan de gobierno debe ser capaz de adaptarse a las cambiantes circunstancias que enfrenta el país, lo que implica revisar continuamente las prioridades, redefinir las secuencias de actividades y modificar la asignación de recursos.

Sin embargo, existe un conjunto adicional de requisitos previos que son de fundamental importancia para la puesta en práctica de una estrategia de desarrollo. La crisis política que vive el Perú al inicio del siglo 21 ha puesto de manifiesto que *la recuperación y la consolidación de las instituciones democráticas es una condición esencial para avanzar a lo largo de las líneas estratégicas y de las reformas institucionales contenidas en este informe*. En este sentido, para asegurar la viabilidad de la transición hacia un nuevo gobierno que sea capaz de poner en práctica una estrategia de desarrollo, la lista de medidas propuesta por la misión de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para promover el proceso de democratización debe considerarse como un mínimo indispensable (ver recuadro 9.4 en la página anterior).

#### RECUADRO 9.5

### Los que han frustrado la promesa de la vida peruana

Hace seis decenios el maestro Jorge Basadre criticó duramente a quienes, a lo largo de todo el período desde la Independencia, frustraron el desarrollo de nuestro país:

“La promesa de la vida peruana sentida con tanta sinceridad, con tanta fe y con tanta abnegación por próceres y tribunos, ha sido a menudo estafada o pisoteada por la obra coincidente de tres grandes enemigos de ella: los Podridos, los Congelados y los Incendiados. Los Podridos han prostituído y prostituyen palabras, conceptos, hechos e instituciones al servicio exclusivo de sus medros, de sus granjerías, de sus instintos y sus apasionamientos. Los Congelados se han encerrado dentro de ellos mismos, no miran sino a quienes son sus iguales y a quienes son sus dependientes, considerando que nadie más existe. Los Incendiados se han quemado sin iluminar, se agitan sin construir. Los Podridos han hecho y hacen todo lo posible para que este país sea una charca; los Congelados lo ven como un páramo; y los Incendiados quisieran prender explosivos y verter venenos para que surja una gigantesca fogata.

Toda la clave del futuro está allí: que el Perú se escape del peligro de no ser sino una charca, de volverse un páramo o de convertirse en una fogata. Que el Perú no se pierda por la obra o inacción de los peruanos”.

Fuente: Jorge Basadre, *La promesa de la vida peruana*. Lima, Ediciones populares Editorial Juan Mejía Baca, 1958 (1943).

## Liderazgo, líderes y estrategia de desarrollo

Los líderes en todos los ámbitos de la vida nacional, y en especial aquellos que ejercen funciones públicas, condicionan el comportamiento de la sociedad en su conjunto. Importa, por lo tanto, que quienes ejercen el poder y la autoridad en los niveles más altos del gobierno se comporten de manera democrática y estén a la altura de las exigencias de un estilo de liderazgo para el siglo 21.

El avance en las líneas estratégicas, las reformas institucionales y el cambio de mentalidades requiere modificaciones fundamentales en el estilo de liderazgo político. La experiencia ambigua y contradictoria del último decenio demuestra que con “más de lo mismo” perderemos, otra vez, la oportunidad de dar un gran salto hacia el futuro. En este momento abierto de nuestra historia, importa mucho que quienes ejercen el poder político sean capaces de liderar en forma democrática, y que sean conscientes de su responsabilidad histórica de construir un Perú gobernable en democracia.

Por esta razón, es preciso romper con los hábitos y prácticas que han acompañado, durante demasiado tiempo, el ejercicio del poder y de la autoridad en el Perú —y que fueran certera y duramente descritos por Jorge Basadre (recuadro 9.5). Necesitamos un liderazgo que no sea personalista y excluyente, sino compartido, abierto y transparente; que no sea mentiroso, corrupto y manipulador, sino honesto y respetuoso de los ciudadanos; que no sea clientelista y generador de dependencia, sino potenciador y creador de posibilidades para todos. El liderazgo debe ser legítimo en el sentido de ser reconocido ampliamente por la ciudadanía. Debe basarse en el respeto a las reglas del juego democrático, en la eficacia de las acciones que emprende y motiva, y en comportamientos que estén de acuerdo con los valores éticos y morales. El liderazgo político no debe ser ejercido por iluminados que se creen predestinados “salvadores de la patria”, sino por quienes —con humildad y vocación de servicio— sean capaces de aprender de la ciudadanía y se consideren servidores de todos los peruanos.

Los nuevos líderes políticos deben ser capaces de hacer que todos los peruanos nos sintamos partícipes en un proyecto común, y también de promover el avance de aquellos a quienes lideran. Deben tener la capacidad de escuchar y prestar atención a los puntos de vista diferentes a los suyos, de establecerse límites para el ejercicio de su autoridad, y de resistir la tentación de mantenerse en el poder indefinidamente (recuadro 8.8). Además, deben ser conscientes de que al delegar atribuciones y responsabi-



lidades refuerzan su propio sentido de autoridad. Por último, un líder debe ser capaz de hacerse prescindible, de no ser siempre indispensable, lo que implica formar a otras personas que puedan seguir sus pasos y desempeñarse mejor que él. Sólo cuando quienes ejercen el poder y la autoridad creen instituciones sólidas y formen nuevas generaciones de líderes capaces de superarlos, podrá decirse que se comportan como verdaderos líderes y que están a la altura de los desafíos y exigencias que plantea el Perú del siglo 21.

\* \* \*

Este trabajo ha sido un intento de proponer una visión integral y una estrategia de desarrollo para los próximos veinte años –articulando líneas estratégicas, reformas institucionales y cambios de mentalidades. Sin embargo, queda mucho por hacer para transformar estos planteamientos en políticas, en medidas prácticas y en una realidad. Ésta es una tarea colectiva, en la cual los partidos y movimientos políticos tienen una responsabilidad muy especial.

A lo largo de todo el texto hemos utilizado la metáfora textil para mostrar la importancia de vincular las políticas de desarrollo con la gobernabilidad democrática, entretejiendo las líneas estratégicas que constituyen la trama con las reformas institucionales de la urdimbre, para así configurar un tejido social cuyos nudos, diseños y colores representen una identidad nacional plural, integrada y en

continuo despliegue. Cabe recordar que esta metáfora textil tiene hondas raíces en la cultura peruana. Continuando con esta rica tradición, es necesario ampliarla al tejido social que todos debemos reconstituir con visión de futuro. En el capítulo 14 de sus *Comentarios reales de los Incas*, Garcilaso de la Vega ha descrito magistralmente esta tradición que se remonta a las primeras culturas andinas, y que ha sido enriquecida con el aporte de muchas otras culturas a lo largo de medio milenio:

*“Olvidado se me había decir cómo remienda la gente común su ropa, que es de notar. Si la ropa de su vestir o cualquiera otra de su servicio se le rompe, no por vejez, sino por accidente, que se la rompa algún garrancho, o se la quemase alguna centella de fuego u otra desgracia semejante, la toman, y con un aguja hecha de una espina (que no supieron hacerla de metal) y una hebra de hilo del mismo color y del mismo grueso de la ropa la vuelven a tejer, pasando primero los hilos rotos, y volviendo por los de la trama quince o veinte hilos a una parte y a otra más delante de lo roto, donde los cortaban y volvían con el mismo hilo, cruzando y tejiendo siempre la trama con la urdimbre, y la urdimbre con la trama; de manera que hecho el remiendo parecía no haber sido roto; y aunque fuese la rotura como la palma de la mano y mayor la remendaban como se ha dicho, sirviéndose de bastidor de la boca de una olla, o de una calabaza partida de por medio, para que la tela estuviese tirante y pareja. Réíanse del remendar de los españoles; verdad sea que es diferente tejido el de los indios”.*

## Bibliografía básica

Nota: La presente bibliografía incluye sólo los documentos preparados por el equipo y los consultores de Agenda: PERÚ, así como contribuciones preparadas para incorporarse en el presente informe. Se ha tratado de poner las referencias específicas a otro material en cada uno de los recuadros, gráficos y cuadros incluidos en el texto, pero no ha sido posible hacer referencia a todas y cada una de las fuentes utilizadas para el texto. Remitimos al lector a las bibliografías y notas al pie de página en los libros, documentos de trabajo y otros textos que sirvieron como insumo para el presente informe.

Agenda: PERÚ, *Gobernar en democracia: agenda y desafío*, Dossier en revista Caretas, 11 de agosto 1994.

Agenda: PERÚ, *El experto, el ciudadano y la gobernabilidad democrática: el enfoque metodológico de Agenda: PERÚ*, Lima, Agenda: PERÚ, 1997.

Alcalde, Gonzalo (con la colaboración de Roberto Elguera), *Demografía y estrategias de desarrollo*. Documento de Trabajo, Lima, Agenda: PERÚ, febrero 1999.

Aljovín, Cristóbal (con la colaboración de Marlene Castillo), *Visión del Perú: historia y perspectivas*, Lima, Agenda: PERÚ, 1999.

Álvarez Rodrich, Augusto, *Rol de los sectores públicos, privados e independientes en el Perú*. Documento de Trabajo, Lima, Agenda: PERÚ 1993.

Ames Cobián, Rolando, *Participación, ciudadanía y juventud en el Perú*. Documento de Trabajo, Lima, Agenda: PERÚ, abril 1998.

Bákula, Juan Miguel, *La institucionalización de la política exterior*. Documento de Trabajo, 1998.

Bardález, Elsa, *Development, National Integration, and Conflict Prevention: Review of the Literature and Sources for a Theoretical Framework*, Lima, 1997.

Castillo, Marlene, (compiladora), *Sociedad civil, participación política y procesos electorales*, Lima, Agenda: PERÚ, 1999.

Conterno, Elena, Antonio Gonzales Norris y Verónica Zavala (con la asistencia de Eliana Chrem y Guillermo Felices), *Hacia una reforma del Estado peruano: notas para el análisis y la discusión*. Documento de Trabajo, Lima, Agenda: PERÚ, diciembre 1995.

Córdova, Manuel, *Notas sobre la investigación de Agenda: PERÚ*. Documento de Trabajo, Lima, Agenda: PERÚ, diciembre 1999.

Charpentier, Silvia y Jessica Hidalgo, *Las políticas ambientales en el Perú*, Lima, Agenda: PERÚ, 1999.

Charpentier, Silvia, *La deuda de América Latina a partir de la crisis de Asia*. Documento de Trabajo, Lima, Agenda: PERÚ, agosto 1998.

Chávez Granadino, Jorge y Francisco Sagasti, *La juventud universitaria y su participación en la vida nacional*, Lima, agosto 1997.

Chávez Granadino, Jorge, *¿Los jóvenes a la obra?: Juventud y participación política en los 90*, Lima, Agenda: PERÚ, 1999.

Chávez Granadino, Jorge (compilador), *Jóvenes construyendo ciudadanía: hacia un enfoque participativo de las políticas de juventud en el Perú*, Lima, Agenda: PERÚ, 2000.

Eguiguren, Francisco J., *¿Qué hacer con el poder judicial?*, Lima, Agenda: PERÚ, 1999.

Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), *Rol y status de las oficinas descentralizadas de Foncodes*. Lima, 1996.

Foro Nacional - Internacional / Agenda: Perú, *El sistema financiero internacional y sus implicancias para el Perú: globalización, deuda y financiamien-*

to empresarial. Documento de base para el Seminario de Alto Nivel auspiciado por la Marina de Guerra del Perú. Lima, febrero 1996.

González Norris, José A., *Niveles de gobierno y crisis de la gobernabilidad democrática en el Perú*. Documento de Trabajo, Lima, Agenda: PERÚ, setiembre 1993.

González Norris, José A., *La experiencia de la planificación en el Perú: lecciones del pasado y desafíos del porvenir*. Documento de Trabajo, Lima, Agenda: PERÚ, diciembre 1993.

Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), *Studies on governance and development. An overview of activities during 1993-1995*. Documento de Trabajo, Lima, diciembre de 1995.

Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). Documentos de apoyo en el análisis de políticas sectoriales, preparados por Guillermo Felices en base a trabajos de Valerie Fry en el caso de los sectores productivos y de Juana Kuramoto en el caso de ciencia y tecnología:

- Análisis del Sector Agrario
- Análisis del Sector Minero
- Análisis del Sector Energía
- Análisis del Sector Pesca
- Análisis del Sector Industrial y el Turismo
- Análisis del Mercado Laboral
- Urbanización y Acondicionamiento del Territorio
- Análisis del Sector Salud
- Análisis del Sector Demografía y Población
- Análisis del Sector Vivienda
- Análisis del Sector Educación
- Política Macroeconómica en el Perú
- Construcción, Infraestructura Física y Telecomunicaciones
- Análisis de la Ciencia y Tecnología

Guerra García, Gustavo, *La reforma del Estado en el Perú. Pautas para reestructurar el Poder Ejecutivo*, Lima, Agenda: PERÚ, 1999.

Guzmán, Julio, *Ciencia y tecnología en el Perú*. Documento de Trabajo, Lima, Agenda: PERÚ, 1998.

Hernández, Max, *Identidad cultural y comportamiento político*. Documento de Trabajo, Lima, Agenda: PERÚ, 1998

Hernández, Max, *Cultura e identidad en el Perú: continuidad, cambios y momentos críticos*, Lima, Agenda: PERÚ, 1999.

Hernández, Max, *¿Es otro el rostro del Perú?: identidad, diversidad y cambio*, Lima, Agenda: PERÚ, 2000.

Herzka, Claudio, *Reforma del sector público en el contexto de la reforma económica: elementos estratégicos para una propuesta*, Ottawa, marzo 1995.

Hidalgo, Jessica y Silvia Charpentier, *Perú: legislación y gestión ambiental y de conservación de los recursos naturales: revisión de literatura*. Documento de Trabajo, Lima, Agenda: PERÚ, mayo 1998.

IMASEN, *Sondeo de opinión pública-interior del país, sobre temas de gobernabilidad democrática*, noviembre 1994 y diciembre 1993.

IMASEN, *Investigación cualitativa sobre las actitudes de los jóvenes de nivel socioeconómico bajo superior en las ciudades de Arequipa, Cusco y Trujillo*, informe final, enero 1995.

IMASEN, *Evaluación cualitativa sobre las actitudes y percepciones de la juventud universitaria provinciana en torno al desarrollo del Perú-Arequipa*, abril 1997.

IMASEN, *Evaluación cualitativa sobre reformas institucionales y estrategias de desarrollo*, diciembre 1998.

IMASEN, *Sondeo de opinión pública: visión del Perú*, agosto 1999.

Johnson, Jaime, *La reforma del Poder Ejecutivo*. Documento de Trabajo, Lima, Agenda: PERÚ, 1994.

Lynch, Nicolás, *La crisis de los partidos políticos y sus perspectivas*. Documento de Trabajo, Lima, Agenda: PERÚ, diciembre 1995.

Paredes Lanatta, Carlos Eduardo, *Reforma económica en el Perú: la agenda por cumplir*. Documento de Trabajo, Lima, Agenda: PERÚ, junio 1994 (actualizado en 1996).

Pásara, Luis, *Administración de justicia: apuntes para el proyecto Agenda: PERÚ*. Documento de Trabajo, Lima, Agenda: PERÚ, 1993.

Pascó-Font Quevedo, Alberto, *Desarrollo sustentable en el Perú*, Lima, Agenda: PERÚ, 1999.

Patrón, Pepi, *Agenda: PERÚ cinco años después (la gobernabilidad democrática en 1998)*. Documento de Trabajo, Lima, Agenda: PERÚ, 1998.

Patrón, Pepi, *Democracia, participación femenina y espacios públicos*, Lima, Agenda: PERÚ, 1999.

Pepi Patrón, *Gobernabilidad democrática, espacios públicos y problemas de género*. Documento de Trabajo, Lima, Agenda: PERÚ, 1998.

Pepi Patrón, *Presencia social, ausencia política espacios públicos y participación femenina*, Lima, Agenda: PERÚ, 2000.

Quijandría, Álvaro y Francisco Sagasti, *La economía política de las reformas de política económica en el Perú: 1990-1993*. Documento de Trabajo, Lima, Agenda: PERÚ, enero 1995.

Quijandría, Jaime, *Requerimientos energéticos: una visión de mediano plazo*. Documento de Trabajo, Lima, Agenda: PERÚ, noviembre 1998.

Rial, Juan, *Participación política* (estudio cualitativo realizado en Perú). Documento de Trabajo, Lima, Agenda: PERÚ, Lima, junio 1998.

Sagasti, Francisco, *La ingeniería industrial hacia el año 2000*, Lima, GRADE, setiembre 1994.

Sagasti, Francisco y Antonio Gonzales Norris (con la colaboración de Eliana Chrem), *Hacia una reforma del Estado peruano* (notas para el análisis y la discusión). Documento de Trabajo, Lima, Agenda: PERÚ, marzo 1995.

Sagasti, Francisco, *Políticas sociales y lucha contra la pobreza en el Perú: una aproximación de conjunto*, Lima, junio 1996.

Sagasti, Francisco, *Pobreza, exclusión y política social: algunas ideas para el diseño de estrategias de desarrollo*. Documento de Trabajo, Lima, Agenda: PERÚ, marzo 1997.

Sagasti, Francisco (con la colaboración de Gonzalo Alcalde), *Globalización, exclusión, gobernabilidad y conflicto social: desafíos para América Latina en la transición al siglo XXI*, Lima, agosto 1998.

Sagasti, Francisco, *El orden global fracturado: una interpretación desde América Latina*, diciembre 1998.

Sagasti, Francisco, *Imaginemos un Perú mejor*, Lima, Agenda: PERÚ, 1999

Sagasti, Francisco, Javier Iguíñiz y Jürgen Schuldt (con la colaboración de Gonzalo Alcalde), *Equidad, integración social y desarrollo: hacia un nuevo enfoque para la política social en América Latina*, Lima, Agenda: PERÚ y CIUP, 1999.

Sagasti, Francisco, Max Hernández, Pepi Patrón y Nicolás Lynch, *Democracia y buen gobierno* (tercera edición, corregida y aumentada), Lima, Agenda: PERÚ, 1999.

Schuldt, Jürgen, *Hacia un enfoque sinérgico de la política social*. Documento de Trabajo, Lima, Agenda: PERÚ, agosto 1998.

Tuesta Soldevilla, Fernando, *Sistema electoral peruano: una propuesta de reforma*. Documento de Trabajo, Lima, Agenda: PERÚ, 1999.

Velarde, Giselle, *Hacia una agenda de política exterior peruana, estudio preliminar*. Documento de Trabajo, Lima, Agenda: PERÚ, marzo 1995.



# ANEXOS



# Descripción de Agenda: PERÚ

Agenda: PERÚ es el programa central de FORO Nacional/Internacional, una asociación civil independiente sin fines de lucro establecida en Lima (Perú) en noviembre de 1992 con el fin de mejorar las perspectivas de desarrollo y gobernabilidad democrática, promover el diálogo y el consenso acerca de temas claves y fortalecer el desarrollo de la ciudadanía.

En su etapa inicial, durante el período de 1993 a 1995, Agenda: PERÚ preparó un diagnóstico de los problemas de gobernabilidad democrática en el país. Para este fin realizó estudios e investigaciones, creó espacios para la discusión, el debate y la formación de consensos y efectuó un amplio proceso de consultas en diversas partes del territorio nacional, buscando incorporar los puntos de vista de expertos y los de una amplia gama de ciudadanos. El diagnóstico permitió identificar una agenda de iniciativas para mejorar las perspectivas de la gobernabilidad democrática en el Perú.

Entre 1996 y 2000 el equipo de Agenda: PERÚ centró su trabajo en varios temas derivados de esta agenda de iniciativas, como la reforma del Estado y del Poder Ejecutivo, la evaluación de las políticas sociales y de lucha contra la pobreza, la participación de la juventud universitaria en la vida nacional, el impacto de los cambios en el contexto internacional sobre el desarrollo peruano y las aspiraciones y deseos que sustentan una visión de futuro para el país. Paralelamente, se inició un trabajo de síntesis –dirigido a integrar los trabajos de Agenda: PERÚ y las contribuciones de otros investigadores de la realidad peruana– con el fin de diseñar una estrategia de desarrollo para el Perú en la transición al siglo 21.

El enfoque y la metodología de trabajo de Agenda: PERÚ han puesto énfasis en promover el diálogo y la formación de consensos operativos, y en realizar consultas no sólo con expertos, sino también con ciudadanos en general. Esto último ha llevado a efectuar un gran número de seminarios, talleres, conferencias, entrevistas en profundidad, grupos de enfoque y encuestas de opinión en el interior del país y en Lima Metropolitana. Los resultados de los trabajos de Agenda: PERÚ están a disposición de los interesados en un informe final, una serie de libros y documentos de apoyo, suplementos en revistas y encartes en periódicos y en la página web de la institución ([www.agendaperu.org.pe](http://www.agendaperu.org.pe)).

El programa Agenda: PERÚ ha contado con la contribución desinteresada de cientos de ciudadanos que han participado en sus actividades a lo largo de sus siete años de existencia. Los trabajos iniciales recibieron el apoyo de la Fundación Mellon, la Fundación Nacional para la Democracia (*National Endowment for Democracy*, NED), la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID), la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) y la Fundación Tinker. Estas tres últimas instituciones continuaron apoyando el programa hasta su culminación. Se recibieron, además, contribuciones financieras del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) de Canadá, la Fundación MacArthur, la Corporación Andina de Fomento, la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES). En forma complementaria se contó con financiamiento de empresas privadas y de personas para actividades específicas, así como con recursos propios provenientes de actividades de consultoría realizadas por el equipo de investigación de Agenda: PERÚ.





# Participantes en las actividades de Agenda: PERÚ

## Equipo de trabajo, consultores, participantes en eventos y personas consultadas en el proyecto Agenda: PERÚ (1993-2000)

**Equipo de AGENDA: Perú:** Francisco Sagasti, Max Hernández, Nicolás Lynch, Pepi Patrón, María Inés Bello, Juana Kuramoto, Tati Cossío, Fernando Hesse, Patricia Alcócer, Eliana Chrem, Guillermo Felices, Dana Pulache, Gonzalo Alcalde, Fernando Cortés, Jorge Chávez G., Paola Gutiérrez, Roberto Elguera, Cristóbal Aljovín, Carla Saenz, Fernando Prada, Úrsula Casabonne, Álvaro Espinoza, Ricardo Fort/  
**Consultores:** Silvia Charpentier, Antonio Gonzales Norris, Augusto Álvarez Rodrich, Fernando Rospigliosi, Álvaro Rojas Samanez, Luis Pásara, Manuel Córdova, Cecilia Olaechea, Luis Fernán Cisneros, Carlos Urrutia, Carlos Paredes, Gisele Velarde, Álvaro Quijandría, Carlos Parodi, Catherine Conaghan, Rolando Ames, Julio Guzmán, Marlene Castillo, Jaime Johnson, Sara Mateos, Lidiette Brenes, Alberto Pascó-Font, Jessica Hidalgo, Gustavo Guerra-García, Javier Iguñiz, Jürgen Schuldt, Marco Condori, Jorge Bruce, Fernando Tuesta, Elena Conterno, Verónica Zavala, Francisco Eguiguren, Fernando Gubbins/  
**Personas entrevistadas:** Laura Acosta, Alejandra Alayza, Jaime Althaus, René Apaza, Augusto Álvarez, Rolando Ames, Juan Ansión, Pedro Arana, Jorge Avendaño, Maruja Barig, Ivón Belaunde, Cecilia Blondet, Ramón Barúa, Roberto Burns, Luis Bustamante, Aurelia Cachata, Richard Calderón, Capitán del Ejército Peruano Gabriel Carrasco, Marlene Castillo, Rosa Chávarry, Martha Chávez, Carlos Chipoco, José Chlimper, Marco Condori, Milton Córdova, Pablo Checa Ledesma, Isabel Coral, Javier de Belaunde, Carlos Iván Degregori, Alfonso de los Heros, Enrique Espinoza, Eduardo Farah, Enrique Felices, Jorge Flores Ochoa, César Fonseca, Angélica Fort, Carlos Franco, Elmer Galván, Yorka Gamarra, Jeffri Gamarra, Teonila García, Diego García Sayán, Alberto Giesecke, Antonio González Norris, Gustavo Guerra García, Juan Guillén, Gustavo Gutiérrez, Yolanda Guzmán, Roelfien Haak, Jorge Hesse, Maruja Joo, Sinesio Jarama, Jaime Johnson, Rosa Landavery, Mirko Lauer, Fernando Lasanta, Kela León, Elizabeth León,

Roberto Lerner, Sinesio López, Luis López Chau, María Emma Mannarelli, Marino, Francisco Miró Quesada, Carlos Montoya, Luis Nieto Degregori, Alfredo Novoa, Karin Osorio Vera, Julio Paredes Núñez, Edilberto Portugal, José Agustín de la Puente, Susana de la Puente, Jaime Quijandría, Efraín Quicaña, Doris Ramos, José Risco, Álvaro Rojas, Julio Rojas, Luis Romero Calderón, Martín Hernando Romero, José del Risco, Rafael Roncagliolo, Fernando Rospigliosi, Federico Salas, Arturo Salazar Larraín, José María Salcedo, Jaime Salinas Sedó, Pablo Sánchez, César San Martín, Carlos Soldi, Zenaida Solís, Javier Sota Nadal, Otoniel Sulca, Carlos Tapia, David Tejada, Tnte. Primera Armada Peruana Enrique Tineo, Nery Ivón Tito, Elvira Torres, Juan Torres Guevarra, León Trahtemberg, Ricardo Uceda, Marco Ugarte Ochoa, Nick Vaissmann, Alejandro Vassilaqui, Yuni Vallejos, Arturo Vásquez, Fernando Vega Santa Gadea, Guillermo Velarde, Sandro Venturo, Miguel Vega Alvear, Sara Villafuerte, Susana Villarán, Carlos Vizcardo, Pamela Yzaguirre, Edwin Whuking, Marco Zileri/  
**Seminario inicial de trabajo: Lima:** Silvia Charpentier, Jorge Hesse, Rosa Mavila, Carlos Neuhaus, Raúl Otero, Carlos Paredes, Javier Tantaléan, Federico Velarde/  
**Reuniones de trabajo en Lima:**  
*Historiadores:* Carmen Checa, Margarita Giesecke, Miguel Glave L., Wilfredo Kapsoli, María Emma Mannarelli, Nelson Manrique, Franklin Pease, Fernando Rosas, José Tamayo H., Rafael Varón/  
*Sociólogos:* Isabel Coral, Narda Henríquez, Guillermo Nugent, Gonzalo Portocarrero, Guillermo Rochabrum, Violeta Sara-Lafosse, Eudocio Sifuentes, Carmela Vildoso/  
*Especialistas en género:* Katia Araujo, Cecilia Blondet, Isabel Coral, Rosa Chávarry, Narda Henríquez, Matilde Kaplansky, María Emma Mannarelli, Rosa Mavila, Cheri Raguz, Susana Reisz, Virginia Vargas/  
*Antropólogos:* Teófilo Altamirano, Juan Ansión, Roberto Arroyo, Alejandro Camino, Leonor Cisneros, Jürgen Golte, Blas Gutiérrez, María Heise, Juan Ossio, Cecilia Rivera, Fernando Silva Santisteban, Jaime Urrutia/  
*Dirigentes estudiantiles:* Franz Aguirre, Enrique Díaz, Benjamín Galarza, César Redañez, Gustavo Rojas, Mihail Shimizu, Liliana Valdivia, José Yallico/  
*Mé-*

*dicos*: Javier Arias Stella, Melitón Arce, Carlos Bazán, Alejandro Bazán, Bruno Benavides, Max Cárdenas, Julio Castro, Andrés Darg, Uriel García, Guillermo Garrido Lecca, Arturo Iglesias, Enrique Jacoby, Claudio Lanatta, Francisco Sánchez Moreno, Salomón Zavala/ *Economistas*: Javier Escobal, Efraín Gonzales de Olarte, Javier Iguñiz, Félix Jiménez, Raúl Salazar, José Távara, Óscar Ugarteche, Julio Velarde, Michael Shifter/ *Tendencias demográficas*: Elsa Alcántara, Teófilo Altamirano, Carlos Eduardo Aramburú, Luis Fernán Cisneros, Leonor Cisneros, Graciela Fernández-Baca, Juan Julio Wicht/ *Contexto internacional*: Juan Miguel Bákula, Jorge Caillaux, Dante Córdova, Alejandro Deustua, Sofía Macher, Fabián Novak, Hugo Palma, Jorge Valdez, Allan Wagner/ *Seguridad*: Rolando Ames, Uriel García, José Gonzales, Miguel Gonzales del Río, Crnel. Carlos Melo/ *Ordenamiento territorial e infraestructura física*: Fernán Alayza, Ena Garland, Augusto Ortiz de Zevallos, Alberto Paniagua, Victoria Ramos, Jorge Ruiz de Somocurio, Mario Tapia/ *Reformas electorales y Poder Legislativo*: José Elice, Carlos Ferrero, Valentín Paniagua, Piedad Pareja, Fernando Tuesta/ *Reforma del sector privado*: Napoleón Cubas, Andrés García, Rudolf Röder / *Comunicación social*: Augusto Álvarez, Armando Andrade, Luis Camarero, Manuel Córdova, Rosario Hernández, Nana Lores, Cecilia Olaechea, Hugo Otero, Luis Peirano, Milagros Plaza, Jorge Salmón, Claudia Trosso, Enrique Zileri/ **Reuniones de trabajo en el interior del país**: *Tacna*: Gloria del Campo Castillo, Bruno Gaete Acha, Ermilio Hinojosa Rubio, Raffo Liendo Gil, Salvador Linares Pérez, Jorge Llerena Álvarez, Federico Nieto Becerra, Hugo Ordóñez Salazar, Lourdes Palao Yturregui, César Pilco Flores, Juan de Dios Ramírez Calderón, Julio Rojas, Jaime Soto Rojas, Eloísa Tupia, Segundo Vargas Tarrillo, Washington Zevallos Gómez, Nilo Meza (coordinador)/ *Cajamarca*: Juvenal Abanto Madariegue, Socorro Barrantes Zurita, Emilio Cacho Gayoso, Jesús Coronel Salirrosas, Elizabeth del Pino Azcarza, Jiefar Díaz Navarro, Evelio Gaitán Pajares, Luis Bernardo Guerrero Figueroa, José Luis Iberico Mas, José Luis Marchena Araujo, Jorge Alberto Novoa Mostacero, Norha Beatriz Sánchez Zevallos, Pablo Enrique Sánchez Zevallos, Segundo Cristóbal Sandoval Aguilar, Tulio Felipe Segura Rojas, Federico Tenorio Calderón/ *Ayacucho*: Tula Alarcón de Del Villar, Eudósio Carrasco Coronado, Ranulfo Cavero Carrasco, Jefry Gamarra Carrillo, Enrique Gonzales Carré, Elizabeth León Minaya, Julio Morales Hernando, José Carlos Palomino García, Carlos Américo Pérez Aronés, Gumercinda Rainaga Farfán, Necías Taquiri Yanqui, Héctor Elías Vega León, Pedro Villena Hidalgo/ *Chiclayo*: Elizabeth Acevedo Sánchez, César Bocanegra Bustamante, Luis Eduardo Chang Ching, Rosa Meléndez Malatesta, Edgardo

Palacios Bonilla, Jorge Pasco Cosmópolis, José Piccini Navarrete, Manuel Quiroz Ramírez, Víctor Rojas Díaz, Óscar Salazar Chafloque, Dante Supo Rojas, Leticia Torres Elera/ *Tarapoto*: Luis Armando Arévalo del Águila, Óscar Cárdenas Bartra, Guillermo Castre Cárdenas, Martha del Castillo Morey, Oswaldo Gonzaga Salazar, Faustino Hidalgo Marinho, Roberto Lay Ruiz, Betty Leveau, Carlos Rafael Maldonado Tito, Luis Alberto Paredes Rojas, José Quevedo Bustamante, Ronald Ramírez Rojas, Rubén Reátegui Sánchez, Ricardo Augusto Rojas Vargas/ **Talleres de reflexión y diseño**: *Lima I*: Franz Aguirre, Ramón Barúa, Jorge Bruce, Enrique Castillo, Isabel Coral, Rosa Chávarry, Fernando de la Flor, Marianne Eyde, César Fonseca, Benjamín Galarza, José Antonio González Norris, Javier Gonzales Olaechea, Alberto Guerrero, Enrique Jacoby, Rosa Landaverry, Roberto Lerner, Nelson Manrique, Rosa Mavila, Esther Moreno, Ricardo Oré, Alberto Pascó-Font, Jaime Quijandría, Roque Riquelme, Pedro Salinas, Carlos Tapia, Enrique Tineo, Federico Velarde, Felipe Zegarra/ *Cusco*: Bruno Aranya Aranya, Angélica Arroyo Morales, Antonio Barrenechea Lercari, Juan Eugenio Bravo Vizcarra, Mario Carrión Astete, Errol Castillo Ramos, Saúl Cayo Baca, José Antonio González Norris, Ricardo Guevara Cárdenas, Fernando Lasanta Vidal, Gustavo Manrique Villalobos, Juan A. Many Ambur, Ana Teresa Martínez, Carlos Milla Vidal, Luis Nieto Degregori, Víctor Pino Zambrano, Demetrio Roca Wallpariomachi, José Ugarte Vega Centeno, Rosario Valdeavellano Roca Rey, Vladimiro Valer Delgado, Jorge Villafuerte Recharte, Marco Ugarte Ochoa/ *Arequipa*: Juan Álvarez Salas, Héctor Ballón, Édgar Borda Rivera, José Butrón Fuentes, Víctor Cárdenas Velásquez, María Teresa Echeagaray Gómez de la Torre, Edith Houston, José Lombardi Indacochea, Félix Mendoza Taramona, Rolando Ortiz Ortiz, Fernando Paredes Núñez, Guillermo Paredes San Román, Alfredo Prado Pantigoso, Eusebio Quiroz Paz Soldán, Rubén Revilla Lazo, Max Ríos Miranda, Tula Salas Peñaloza, Luis Sardón Cánepa, Emilio Suárez Galdos, Jaime Valencia Valencia, Javier Valencia Núñez, José Luis Vargas Gutiérrez, Manuel Zevallos Vera, Percy Rodríguez Olaechea/ *Trujillo*: Ideltonio Eduardo Achútegui Giraldo, Augusto Aladave Pajares, César Campos Rodríguez, Carlos Manuel Capurro Gonzales, Carlos A. Capurro Viacava, Azucena Cava Montoya, César Augusto Fonseca Jones, Marcela Alicia García Guerrero, Ana María Hoyle Montalvo, Rolando Eduardo León Legendre, Grimaldo Jesús Luna-Victoria Gutiérrez, Aníbal Meléndez Córdova, Sigisfredo Orbegoso Venegas, Daniel Rodríguez Risco, Roberto Luis Rodríguez Vásquez, Carmen Nelly Salazar Cortegana, Luis Santa María Calderón, Alejandro Santa María Silva, Miguel Valcárcel Gamarra, Manuel Vicente

Vásquez Villalobos, Jaime Eduardo Verástegui Oño, Juan Carlos Zavala Sullac/ *Lima II*: Alejandro Afuso, Pedro Arana, Javier Barreda, Ramón Barúa, Pablo Checa, Luis Fernán Cisneros, Dante Córdova, María del Pilar Tello, Enrique Felices, Luis Fernán Cisneros, Carlos Ferrero, Ramiro García, Antonio Gonzales Norris, Francisco Guerra García, Gustavo Guerra García, Luis Guerrero, Yolanda Guzmán, Renzo Mazzei, Ismael Muñoz, Cecilia Olaechea, Francesca Ratto, Alfredo Romero, Federico Salas, Carlomagno Salcedo, Juan Sánchez, Pablo Sánchez, Javier Tantaleán, Carlos Tapia, Guillermo Thornberry, Nancy Tolentino, Gloria Ubaldo, Ricardo Velásquez, Sandro Ventura, Antonio Yonz/ *Lima III*: Alejandro Afuso, Teófilo Altamirano, Carlos Eduardo Aramburú, Patricia Correa, Enrique Felices, Gustavo Fernández, Ricardo Fort, Ramiro García, Thomas Geiger, Antonio Gonzales Norris, Yolanda Guzmán, Javier Iguñiz, José Gonzales, Miguel Gonzales del Río, Inés Kudo, Juana Kuramoto, Rosa Landaverry, Nicolás Lynch, Maruja Novoa, Hugo Palma, Alberto Paniagua, Efraín Quicaña, Jaime Quijandría, Iván Roberts, Mario Tapia, Carrie Thompson, Guillermo Thornberry, Enrique Tineo, Paola Ugaz, Madeline Williams, Claudio Zapata, Marco Zevallos, Marco Zileri / **Seminarios**: *Cusco*: Luis Alberto Andrade, Víctor Andrade, José Aucapuri, Epifanio Baca, René Bashualdo, Yvonne Belaunde, Juan Biondi, Alfredo Candía, Edison Cárdenas, Vicky Casos, María Rosa Castelo, Nery Catalán, Omar Cabrera, Laura Castañeda, Jakeline Conde Ubaldino Condori, Eufemia Cruz, Ignacia Cusihuamán, Marina Challca, Alexander Chávez, Alejandra Farfán, Hianina Frisancho, José Gaona, Eduardo Gastañaga, Francisco Gil, Jorge Gómez, Atilio Gonzales, Joseph Hermoza, Leonith Hinojosa, Alejandrina Huamán, Gladis Jara, José Koechlin, Norma Levesque, Lisbet Lizaroso, Carlos Malpartida, Dunia Marmanillo, Luis Medina, Estefanía Miranda, Eberth Molina, Marina Monteaguas, Dominique Motte, Manuel Ojeda, Juan Paiva, Abel Palma, Luis Palma, Juan Paredes, Aníbal Pino, Vidal Pino, Flavio Quispe, Irene Quispe, Eduardo Rodríguez, Julio Rojas, Rómulo Rivera, Juana Salazar, Braulia Salgado, Carmen Samanez, Édgar Somalaya, Fernando Tejada, Natusha Van Dyk, Alcides Vargas, Santiago Velásquez, Lourdes Villena, César Zapata, Edo Zapata/ *Ayacucho*: Máximo Acosta, Julia Agüero, Fredy Aguirre, Jorge Amao, Gloria Andía, Yulín Añanca, Jorge Aramburú, Christian Arata, Franklin Arévalo, Jesús Arias, Sergia Aroni, Wilber Atauje, Ruth Aucasime, Marisol Avendaño, Jenny Barraza, Gary Bartolo, Norma Bautista, Pedro Bautista, Marco Bedriñana, Nelly Bedriñana, Elsa Bendezú, Pablo Bendezú, Sandra Bendezú, Judith Berrocal, Marcial Berrocal, Katia Bravo, Ciría Cabrera, Isabel Cabrera, Nieves Cabrera, Ermilio Calle, Walter Camacho,

Karina Canchari, Carlos Capcha, Agustín Carbajal, Gerardo Cárdenas, César Castillo, María Castillo, Severino Castillo, Nicolás Castro, Edith Ccoyllo, Vicente Ccoyllo, Rubén Condori, Gregoria Contreras, Lidia Contreras, Gerardo Cornejo, Guadalupe Cornejo, José Coronel, María Criaes, Betty Cuadro, Gabriel Cuadros, Juan Cuadros, Armando Curasma, Ruth Cusihuamán, Julia Chávez, Edna Chipana, Lily Choquehuanca, Marco de la Cruz, Yovana de la Cruz, Margarita del Águila, Emilia Durand, Hilbert Durand, Melitón Eccoña, Yuri Falconi, Aydee Fernández, Juana Fernández, Rayda Fernández, Walter Fernández, Edwin Flores, Graciela Flores, Lucila Flores, Maribel Flores, Pedro Flores, Rodolfo Flores, Juan Gaiván, Pedro Galván, Aquiles Gálvez, Doris Gamonal, Nicolás Gamonal, Juber Gavidia, Leopoldo Gálvez, Fredy Garamendi, Eladio Godoy, Abraham Gómez, Karem Gómez, Nélica Gonzales, María Antonieta Guerra, María Isabel Guerra, Moisés Guillén, Amada Gutiérrez, Ana María Gutiérrez, Wilfredo Gutiérrez, Ciro Heredia, Silvia Heredia, Rolando Hinojosa, Ciro Huamán, Richard Huamán, Zalda Huamán, Adrián Huamaní, Máximo Huamaní, Teodora Huarancaya, Mirko Huayanay, Yesika Huayhua, Rudicindo Huincho, Rosa Hurtado, María Jaime, Walter Ledesma, María Limaco, Dulia Lozano, Aldo Macera, Rufino Machaca, Mario Maldonado, Norma Mallqui, Guido Malpartida, Gino Malpartida, Gaby Malpartida, Rogelio Martínez, Magda Medina, Remigio Medina, Félix Medrano, Totho Medrano, Julio César Mendoza, Óscar Mendoza, Raúl Menses, Rebeca Mendoza, Carin Molleda, María del Carmen Morales, Raúl Morales, José Najarro, Miriam Núñez, Juan Ochoa, Eusterio Oré, Gladys Orellana, Fátima Oriundo, Teodulfo Pacotaípe, Bertha Palomino, Jhon Palomino, José Palomino, Marino Palomino, Sachenka Palomino, Jesús Paniagua, Giuliana Pantoja, Carmela Pariona, Doris Pariona, Raquel Peralta, Carlos Pozo, Milagros Prado, Justiniano Pumayali, David Quintana, Constanza Quispe, María Quispe, Teófilo Quispe, Cristian Ramírez, Gloria Ramírez, Patricia Ramírez, Edison Ramos, Ricardo Ríos, Jesús Rivera, Julio Rodas, Juan Rojas, Mercedes Rojas, Rosa del Pilar Rojas, Javier Romero, Luis Romero, Américo Rubina, Consuelo Salas, Ana Saldaña, Willgem Santa Cruz, Richard Santos, Dina Segovia, Adolfo Serna, Andrés Solari, Carola Solís, Julián Soriano, Edilberto Soto, Juan Trujillo, Marcelino Taipe, Manuel Tapahuasco, Robert Tinco, Edwin Tineo, Doris Toro, Leonarda Tucno, Rosa Tucno, Matilde Tumbalobos, Carmen Uribe, Flora Valdivia, Rosa Valga, Roque Vásquez, Carlos Vega, Ronald Vega, Yenny Vega, César Velásquez, Celestino Venegas, Fredy Ventura, Yovana Vera, Elizabeth Vergara, Fernando Vicente, Manuel Vilca, Abraham Villantoy, Irma Yaranga, Rocío Yauri/ *Iquitos*: Aldo Acosta, Carmen Alegría,

Cristina Alegría, Alengur Alva, Segundo Arévalo, Ileana Armas, Marcial Avilés, Nélica Barbagelata, José Barletti, César Borda, Noé Buendía, Sofía Cachi, Juan Francisco Cerrón, José Claluf, Rómulo Casanova, Manuel Checa, Alberto Chinf, César Churango, Pablo Casuso, Gilberto D' Azevedo, Marina del Águila, Percy Díaz, Miguel Donayre, Emilio Filomeno, Salvador Flores, Albín Flores, Jaime Fortalino, Joaquín García, Alberto García, Teódulo Grossman, Bertha Guerola, Martha Herrera, Herminio Inga, Julia Jáuregui, Óscar Jarco, Rubén Llafaldo, Alessandra López, Juan López, Jaime Mátute, Walter Meléndez, Rafael Meza, Raúl Montero, Enrique Montoya, Jorge Mora, Nelson Mori, Segundo Noriega, Kandy Nishimura, Manuel Núñez, Luz Núñez, Víctor Ramírez, Hugo Ramos, Elsa Rengifo, Robin Rodríguez, Gabriela Rodríguez, Elena Rodríguez, José Rojas, Mario Pinedo, Tedi Pacheco, Carlos Parodi, Rosalinda Pastor, Dante Perea, Jorge Pérez, Roberto Pezo, Jhon Soregui, Rony Suárez, Bladimiro Tapayuri, Joman Terrones, Juan Urrelo, Nélica Valencia, Uben Vela, Lorgio Verdi, Félix Wong, Guillermo Zender/ *Huancayo*: Jovana Aliaga, Domingo Artica, Amelia Asimpén, María Laura Barreira, Augusto Barrios, Luis Borda, Liliana Buendía, Ricardo Bullón, María Elena Calderón, Víctor Calle, Elio Carcovich, Raúl Carrillo, Guido Castillo, Rogelio Clemente, Aníbal Castro, Edmundo Catacura, César Córdova, Roberto Cortez, Rosa Chuquillanqui, César Dávila, Isaac Espinoza, William Espinoza, Marco Fernández, Hugo Gálvez, César Gamarra, María Grandy, Manuel Gonzales, Édgar Hinojosa, Próspero Huamaní, José Huamanchaqui, Felipe Huaroto, Miguel Inga, Marilú Justiñón, Francisco Lazo, Walter Linares, Marcelino López, Walter López, Saúl Mancilla, Delfredo Mallma, Juan Medina, Aníbal Mendoza, Jhon Valle, Óscar Mendoza, Pedro Meza, Jorge Monge, Jorge Oblitas, José Olivera, Alejandro Olivera, Conrado Olivera, Ada Pardo, Zelonio Peralta, Carmen Pimentel, Roxana Ramírez, Ana María Rengifo, Walter Rey, Harvey Rivadeneyra, Auberto Ricse, Ivo Rodríguez, Eduardo Rodríguez, Leandro Rojas, Judith Romero, Gino Ruiz, Gloria Salinas, Iso Sánchez, Maritza Seguil, Rolando Sosa, Carlos Soto, Clivio Tautillo, Carlos Tejada, Hernán Tello, Pepe Torres, Milton Trigos, Ovidio Uscovilca, Humberto Velasques, Jorge Véliz, Alejandro Vera, Arturo Vera, Lorenzo Vergara, Honorato Villazama, Evely Vivanco, Marcia Yactayo/ **Eventos con jóvenes**: *Arequipa*: Carlos Cabrera Cuadros, Edward Jiménez Cantoral, Hugo Orcotorio Quispe, Karín Osorio Vera, Carlo Sabú Vizcardo Fuentes, Gonzalo Villanueva Bernedo, Miguel Ángel Zeballos (Arequipa); Efraín Quicaña Navarro, Julio Rojas Flores, Yorka Gamarra Boluarte, Roxana Lajo Chávez, Yuni Vallejos Sandoval (Ayacucho); Richard Marino Calderón, Nery Ivón Tito, Erick Torres Ortiz, Sara Villafuerte Garrafa (Cusco); Se-

gundo Gabriel Borjas, Patricia Luna Arce, Julio Enrique Yta Espinoza (Ica); Shulssy Bedoya Gómez (Puno)/ *Chiclayo*: Juan Antonio Caballero Ruiz, Fernando Mauricio López Santamaría, Ignacio Montenegro Herrera, Karina Montoya Marín, Álvaro Pimentel Lazo, Juan Carlos Ramírez Pérrigo (Chiclayo); Penélope Eyzaguirre, Ronald David Moncada Grillo, Jacinto Namuche Huertas, Teodoro Ramos Yesquén, Harrinson Talledo Rojas, Martha Cecilia Velázquez Estrada (Piura); Luis Enrique Ezeta Uceda, Mónica Cecilia Jondec Ruiz, Blanca Ganoza Grey, Romy Henríquez Gutiérrez, Jannyree Holguín Sifuentes, Luis Vladimir Lingán Cubas, Américo Torres Gonzales, Ricardo Yupanqui Estrada, Romy Henríquez Gutiérrez, Jannyree Holguín Sifuentes (Trujillo)/ *Lima*: Víctor Aguirre, Alejandra Alayza, Rodrigo Benza, Dr. Luis Fernán Cisneros, Ing. Enrique Felices, Erika Izquierdo, Lic. Luis Montoya, Doris Ramos, Jean Carlo Serván (Lima); José Calderón Dongo, Dr. Julio Paredes (Arequipa), Luis Ezeta Uceda, Dr. Humberto Henríquez (Trujillo), Dr. Walter Chávez (Piura); Katia Cangahuala, Enrique Espinoza (Huánuco); Segundo Gabriel Borjas (Ica)/ **Participantes y entrevistados en radio Antena Uno**: Pedro Salinas, Guillermo Vera, José Hernández, Vidal Silva, Jaime de Althaus, José María Salcedo, Luis Pásara, Carlos Franco, Pablo Bustamante, Carlos Paredes, Enrique Tineo, Francisco Miró Quesada Rada/ **Participantes y entrevistados en el dossier de Caretas**: Enrique Zileri, Marco Zileri, Mario Molina, José Aquije Cabezas, Manuel Romero Caro, Jaime Quijandría, Juan Incháustegui, Fernando Villarán/ **Participantes publicación diario La República**: Enrique Estremadoyro, Gustavo Mohme, Alejandro Sakuda, Mirko Lauer, Ángel Páez, Mónica Newton, Mónica Vecco, Cecilia Olaechea, Nancy Chapell, Alejandro Santibáñez, José Olaya, María Cecilia Piazza/ **Participantes en focus groups** (Lima Metropolitana): 64 participantes en ocho focus groups, provenientes de los estratos bajo inferior y bajo superior de Lima Metropolitana/ **Participantes en focus groups** (interior del país): 126 participantes en 26 focus groups, provenientes de los sectores bajo superior en las ciudades de Arequipa, Cusco, Trujillo, Huancayo y Chiclayo/ **Encuesta de opinión** (Lima Metropolitana): 602 participantes en una muestra representativa de la población de Lima Metropolitana/ **Encuesta de opinión** (interior del país): 1,508 participantes en una muestra representativa del total de la población (ciudades encuestadas: Norte: Piura, Cajamarca, La Libertad, Cajamarca y Ancash. Sur: Arequipa, Tacna, Puno, Cusco, Apurímac, Ayacucho. Centro: Junín, Pasco, Huánuco, Ica, Lima-provincias. Oriente: Amazonas, Loreto)/ **Encuesta de opinión nacional**: 1,857 participantes en una muestra representativa del total de la población/ **Empresa encuestadora**: IMASEN, Giovana Peñaflor, Manuel Córdova, Mar-

tín Sánchez/ **Preparación de textos preliminares para el informe final:** Gonzalo Alcalde, Jorge Chávez Granadino, Guillermo Felices, Gustavo Guerra-García, Fernando Gubbins, Marlene Castillo, Silvia Charpentier, Ricardo Fort, Álvaro Espinoza, Úrsula Casabonne, Fernando Prada, Cristóbal Aljovín, Max Hernández, bajo la coordinación general de Francisco Sagasti/ **Comentarios a las versiones preliminares del informe final:** Alejandro Afuso, Carlos Paredes, Javier Abugattás, Luis Abugattas, Jaime Quijandría, Gabriel Quijandría, Juana Kuramoto, Elsa Galarza, Eduardo Zegarra, Richard Webb, Martín Valdivia, Javier Escobal, Bruno Seminario, Alberto Paniagua, Alberto Pascó-Font, Jorge Calliaux, Ricardo Morales, Juan Julio Witch, Hugo Palma, Alan Wagner, Valerie Fry/ **Diseño gráfico:** Fernando Gagluiffi, Óscar Fernández Orozco, Mario Popuche, Carlos Valenzuela, Lorena Schütz/ **Cuidado de la edición:** Sara Mateos/ **Apoyo editorial:** Lidiette Brenes, Marcela Rojas/ **Auspiciadores:** Fundación Mellon (Stephanie Bell Rose); Fundación

Nacional para la Democracia (Adelina Reyes Gavilán, Michael Shifter, Karen Zacarías, Lilian Pubillones-Nolan, Katy Mudge, Kimberli Brown); Agencia Internacional para el Desarrollo, Lima (George Wachtenheim, Stephen Norton, Jeffrey Borns, Edith Houston, César Fonseca, Carrie Thompson, Maruja Novoa, Sobeida González, Madeleine Williams, Teresa Pfeiffer); Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (Anthony Tillet, Pierre Beemans, Chris Smart); Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (Paul Chambers, Milka Dinev, Gilles Rivard, Iván Roberts, Isabel Molina); Fundación Tinker (Renate Rennie, Nancy Truitt); Fundación McArthur (Víctor Rabinovich, John Hurley, AVECITA Chichón); OEA (Benno Sander, Carlos Gallegos, Nelly Ruiz); IFES (Mariella López, Carlos Contreras); Corporación Carnegie (David Hamburg, Patricia Rosenfield, Akin AduBifa, Esther Brimmer, John Stremlau, Jane Hall); Corporación Andina de Fomento (Gustavo Fernández, Arnaldo Altet).

# Índice temático

---

- Acceso al crédito, 79-88
  - agrícola*, 86, 218, 260
  - empresas*, 144-145, 257, 261
  - estudiantes*, 128
  - gobiernos locales*, 139, 210
  - hipotecario*, 108, 134
  - industria*, 103
- Administración de justicia, 32, 135, 234, 246-248, 259, 278, 299
- Aeropuertos, 33, 214, 217-218, 245
- Agua, 127-128, 131-134, 21, 245
  - contaminación de*, 153-155, 168-179, 204
  - mercados*, 73, 88
  - recurso natural*, 168-170, 205
- Ahorro, 32, 108, 293
  - externo*, 39, 78
  - interno*, 54, 69, 79
  - promoción del*, 115, 245, 292
  - tasa genuina de*, 154, 182
- Aire, 158, 202, 204, 278
  - contaminación del*, 153, 171, 175-177
- Alimentación, 32, 113, 126, 316
  - seguridad alimentaria*, 128-129
- Analfabetismo, 121
- Arbitraje, 247-248
- Artes, 299, 302-303
- Autoexplotación, 139, 143, 257
- Autoritarismo, 36, 230, 291, 292, 295-296, 310, 319
- Aviación, 34, 218, 274
- Balanza de pagos, 77, 79, 80-81
- Bancos
  - bilaterales y multilaterales*, 54, 57
  - centrales*, 51, 69, 78, 229
  - de fomento*, 80, 103, 108, 261
  - privados y comerciales*, 39, 74, 75, 107, 108, 134, 193, 211, 233, 245, 261
- Base tributaria, 73, 76, 232
- Bicameralidad, 249
- Bien común, 31, 36, 110, 146, 227, 262, 283, 291, 309
- Biodiversidad, 33, 52, 60, 94, 151, 158-168
- Cajas rurales, 80, 86
- Capital
  - bienes de*, 81, 93, 101, 190
  - extranjero*, 39, 105, 258
  - financiero*, 46, 57, 90, 231
  - humano*, 154
  - mercado de*, 59, 72, 74, 211, 257
  - natural*, 70, 155, 182
  - simbólico*, 286
  - social*, 45, 113, 146, 284
- Catastros, 200, 213
- Centrales hidroeléctricas, 97, 99-101, 107, 172, 219
- Centros de Vavilov, 159
- Ciencia y tecnología, 43
  - brecha entre países*, 44
  - Consejo Nacional de*, 239
  - desarrollo en el Perú*, 189-195
  - educación*, 122, 123, 184, 300, 303
  - inversión*, 186
  - valores*, 292
- Ciudadanía, 69, 119, 173, 234, 238, 249, 251, 277, 309, 313
  - participación de la*, 115, 270, 324
  - valores de*, 285, 294
- Ciudades, 43, 97, 175, 210-214, 276
  - intermedias*, 33, 176, 200
  - ordenamiento urbano*, 205, 208
- Clientelismo, 129, 229, 263, 266
- Clubes de madres, 229, 263, 286
- *Clusters*, 70, 104-106, 192, 260-261, 294
- Comedores populares, 39, 116, 229
- Comisiones de la Verdad y la Reconciliación, 298
- Competitividad, 34, 37, 53-54, 80, 101, 103, 106, 139, 157, 162, 186, 193, 254, 259, 292
  - sistémica*, 74, 81, 232, 265
- Complejos productivos (ver *clusters*)

- Comunidades campesinas, 138, 212, 248, 263
- Concesiones, 39, 56, 107, 163, 215, 239  
*de infraestructura, 107, 218, 245*  
*eléctricas, 99, 219*  
*mineras, 204*
- Confianza, *ver* Cultura de
- Conflictos, 29, 44, 50, 59, 115, 175, 212, 231, 256, 278, 285, 311, 317  
*en el uso de recursos, 168, 175, 184*  
*en el uso del territorio, 200, 204*  
*sistemas alternativos de solución, 248*  
*solución de, 28, 31, 34, 35, 138, 180, 215, 237, 270, 293, 298*
- Congreso, 34, 78, 156, 189, 215, 237-238, 249-250, 286, 322
- Conocimiento, 29, 33, 44, 49, 82, 106, 123, 136, 151, 185, 190, 210, 219, 242, 266, 293-294, 300, 323  
*tradicional, 53, 162, 184, 193-194, 265, 290*
- Consenso, 27, 30, 36, 63, 99, 116, 122, 131, 160, 166, 189, 199, 230, 248, 250, 283, 301, 309
- Corrupción, 34, 38, 39, 48, 115, 217, 227, 246, 274, 292, 295
- Crecimiento, 45, 72, 89, 106, 152, 212  
*demográfico, 58, 117-120, 139, 199, 227*  
*económico, 26, 29, 32, 46, 69, 74, -77, 101, 136, 141, 173, 258, 292, 309*  
*exportaciones, 43*
- Crisis, 29, 36, 46, 50, 135, 140, 166, 237, 268, 270, 310, 312  
*económica, 26, 37, 71-73, 83, 109, 136, 213, 233, 262, 313-315*  
*moral, 291, 313*  
*sectores económicos, 25, 188, 208*
- Cuencas hidrográficas  
*erosión y contaminación, 60, 163*  
*manejo de, 87, 164, 169, 179, 199, 205, 256*
- Cultura, 29, 53, 94, 119, 128, 160, 206, 263, 301  
*andina, 286, 290*  
*de confianza, 291*  
*de paz, 297-299*  
*democrática, 113, 207, 261, 283*  
*diversidad cultural, 31, 63, 122, 194, 287-289*  
*empresarial, 244*
- Defensa Civil, 155, 277-278
- Déficit fiscal, 85
- Deforestación, 159, 163, 167, 213
- Delincuencia, 208, 231, 272, 274
- Democracia, 29, 33, 52, 63, 229, 250, 261-262, 270, 273, 290-296, 310, 318-320, 323  
*liberal, 28, 229, 230*
- Deporte, 237, 278, 287, 299, 302-303
- Derechos  
*de propiedad, 86, 92, 133, 165,*  
*humanos, 33, 44, 45, 50 51, 63, 113, 230,*  
*246, 262, 265, 272, 278-280, 291, 297-*  
*298, 319, 322*  
*sociales, 118*
- Desarrollo  
*económico, 27, 47, 120, 290*  
*estrategias de, 25, 35, 63, 89, 114, 126, 152,*  
*157, 188, 219, 230, 232, 235, 243, 283,*  
*302, 309-310, 322*  
*institucional, 44, 116, 137, 180-181*  
*local, 136, 138-142, 206, 264, 267*  
*prácticas e ideas de, 27*  
*rural, 168, 205, 212*  
*social, 120, 205, 212*  
*sustentable, 44, 154-156, 167, 179, 185, 206*
- Desastres naturales, 83, 97, 108, 213-214, 221, 272-273, 278
- Descentralización, 31, 34, 50, 77, 104, 107, 115, 123-125, 146, 169, 199, 205, 211, 230, 253-256, 261, 317-318
- Desempleo, 25, 34, 44, 46, 74, 114-117, 140-141, 145, 231, 261, 309, 312, 314
- Deuda  
*externa, 72, 75, 239*  
*social acumulada, 116*
- Discriminación, 115, 118, 285, 292, 301, 312, 313
- Ecosistemas, 59, 69, 85, 87, 99, 151, 153-156, 162-164, 168, 169, 175, 191, 204, 245, 292, 301



# Índice temático

- Empleo, 32, 44, 69, 114, 117, 161, 229, 312-316
  - autogenerado*, 135, 144-146
  - generación de*, 81-82, 96, 109, 116, 126, 137-143, 278, 321
  - informal*, 74, 135, 138
  - productivo*, 89, 105, 134, 257
  - público*, 73, 230
- Estabilidad, 28, 46, 52, 74, 80, 90, 99, 128, 175, 212, 229, 231-232, 245
  - económica*, 29, 39, 69, 74, 76, 81, 107, 136, 140, 264, 312, 315, 323
  - política*, 234, 250, 262, 270
- Exportaciones, 32, 53, 55, 69, 72, 89, 91, 98, 103, 157, 163, 170, 214
  - promoción de*, 70, 81
- Familia, 45, 46, 58, 96, 113, 124, 124, 194, 257, 280, 292, 316
- Filantropía, 259, 267, 294
- Fotosíntesis, 159
- Fuerzas Armadas, 34, 51, 108, 128, 188, 228, 239, 252, 272-277, 295, 323
- Gasto público, 73, 77, 232, 234, 266
  - asignación del*, 39, 48, 78, 121, 239
  - control del*, 116, 243
- Género, 45, 118, 285, 301
  - exclusión de*, 32, 114, 286
- Gestión pública, 76, 183, 233-234, 238-242
- Globalización, 35, 43-52, 123, 162, 193, 214, 221, 258, 284, 299, 312, 323
- Gobernabilidad democrática, 28, 34, 48, 115, 229, 231, 265, 270, 273, 311
- Identidad
  - cultural*, 44, 53, 299, 301, 309
  - nacional*, 35, 232, 283, 284-286, 290, 299, 320, 325
- Inflamación, 26, 71, 76-79, 85, 132, 189, 227, 309, 315, 321, 323
- Infraestructura, 33, 46, 50, 62, 83, 98, 104, 134, 151, 172, 200-208, 214-221
  - concesión de (ver Concesión)*
  - provisión pública*, 76, 90
  - servicios básicos*, 122, 138
  - turística*, 94, 95-97
- Integración, 43, 77, 114, 317
  - comercial*, 52, 54-56, 81
  - cultural*, 303
  - nacional*, 30, 89, 287
  - regional*, 208, 212, 221
  - social*, 116, 232, 315
  - territorial*, 202, 206, 219
- Internet, 33, 49, 53, 61, 121, 186, 219-220, 287, 311
- Inversión
  - científica y tecnológica*, 77
  - extranjera*, 25, 39, 46, 54, 62, 74, 171
  - privada*, 70, 76, 86, 93, 122, 214
  - productiva*, 32, 39, 69, 104
  - pública*, 72, 78, 85, 167, 200, 205, 234
  - social*, 70, 259
- Legitimidad, 25, 27, 228, 240, 250, 262, 294, 319
- Medios de comunicación, 44, 136, 144, 237, 253, 278, 297, 302, 323
- Migraciones, 52, 213, 285
- Ministerios, reordenamiento de, 239
- Mitos, 37, 290-291, 320
- Modernidad, 29, 234, 287, 290
- Monopolios, 46, 97, 99, 230, 244-245
- Mortalidad, 117, 128
  - infantil*, 128, 129, 140
- Narcotráfico, 231, 236, 272, 274, 276
- Orden global fracturado, 29, 43, 47-52, 62, 147, 287, 290, 323
- Participación ciudadana, *ver Ciudadanía, participación de la*
- Partidos políticos, 34, 227, 237, 249, 251-252, 268, 319
- Pisos ecológicos, 199, 213
- Planeamiento
  - estratégico*, 36, 62, 77, 232, 234, 292, 324

---

*regional, 206, 213*

*urbano y rural, 199, 208-212*

- Presupuesto, 77, 88, 115, 189, 275
  - familiar, 316, 321*
  - nacional, 52, 78, 134, 179, 233-244, 265*
- Privatización, 39, 57, 73-74, 97, 99, 130, 214, 220, 233, 258, 295, 313
- Productividad, 33, 63, 70, 82-85, 101, 109, 119, 178, 185, 193, 235, 294
  - laboral, 44, 69, 139, 142, 212, 260*
- Propiedad, 85, 106, 133, 187, 257, 278
  - derechos de, ver Derechos de propiedad intelectual, 53, 56, 193, 244, 245*
  - títulos de, 108, 210*
- Remuneraciones, 81, 126, 141, 143, 236, 241, 275, 285
- Rendición de cuentas, 53, 58, 77, 126, 137, 229, 235, 243, 254, 262, 271, 294

- Rondas campesinas, 237, 248, 263, 275
- Sistema nacional
  - de áreas protegidas, 160*
  - de crédito, 86*
  - de innovación, 186, 191-193*
- Sistemas de información, 180, 182-183, 243
  - ambiental, 207*
  - geográfica, 200, 208-212*
- Subempleo, 45, 74, 114, 139, 141, 145
- Términos de intercambio, 52, 157
- Terrorismo, 25, 35, 44, 52, 94, 107, 218, 227, 263, 275, 295, 320
- Universidad, 30, 62, 105, 122-123, 126-127, 180, 192, 220, 268
- Urbanización, 175, 199, 208-210
- Violencia, 26, 36, 63, 83, 136, 208, 278, 289, 291, 295, 301, 309

**EDICIÓN GRÁFICA**

APOYO COMUNICACIONES S.A.  
Juan de la Fuente 625, San Antonio, Miraflores  
Telf. 242-5656 Fax 444-5296

