

IMAGINEMOS UN PERÚ MEJOR

Francisco Sagasti
Prólogo de Enrique Zileri G.

Lima, noviembre de 1999

AGENDA: Perú
Apartado postal 18-1194
Miraflores
Lima, Perú.
Correo electrónico: postmast@agenda.org.pe

Este texto se encuentra disponible en Internet en la dirección:
www.agendaperu.org.pe

1ra. edición: 1999
Tiraje: 1000 ejemplares
Impreso en el Perú

Cuidado de la edición: Sara Mateos F-M
Edición gráfica: Carlos Valenzuela

CONTENIDO

Prólogo	v
1. ARTÍCULOS	
Imaginemos un Perú mejor	3
Poder e información en el Estado moderno	7
Aprovechar las lecciones: La reforma del Estado	12
El fenómeno neoliberal	18
Más allá del mercado: Un nuevo sueño latinoamericano	21
Hacia la descentralización económica	23
La crisis de gobernabilidad democrática en el Perú	27
En el umbral del siglo XXI: Hacia un nuevo mundo	37
Una ardua tarea: Ciencia, tecnología y la encrucijada en América Latina	41
El desarrollo en la transición al siglo XXI: Una perspectiva latinoamericana	46
2. ENTREVISTAS	
Para entrar al futuro	63
Reflexiones para un presidente	71
La propuesta de AGENDA: Perú	75
Procedencia de los textos	81
Nota biográfica del autor	83
Información sobre AGENDA: Perú	85

PRÓLOGO

Resulta difícil llenar los casilleros de “especialidad” y “ocupación” en el fichero personal de Francisco Sagasti. ¿Cómo ubicar a un ingeniero industrial embrionario que se orientó hacia la Investigación Operacional y Ciencias de Sistemas Sociales y obtuvo un doctorado en la Universidad de Pennsylvania en esa enjundiosa materia? ¿Y cómo precisar el cau cau de un PhD que después ha sido miembro del Consejo Consultivo de Política Científica de la UNESCO, presidente del Consejo Consultivo de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo en las Naciones Unidas, jefe de Planeamiento Estratégico del Banco Mundial, y muchas, muchas cosas más?

Total, ¿ingeniero o economista, científico o sociólogo, Leonardo da Vinci o Mago de Oz? Bueno, Sagasti negará con académica modestia toda vinculación con cualquier última cena y rechazará cualquier atisbo de creencia en la magia, pero el flaco es bastante de todo lo mencionado y, sobre todo, es un libretista que busca conjugar los esfuerzos de varios actores en la ruta (no necesariamente amarilla, como en la película) hacia el desarrollo de no sólo niñas, leones y espantapájaros. No por nada creó en 1967, en sus años de estudiante en Pennsylvania, un programa computarizado de coreografía que fue ejecutado por los alumnos de danza experimental de la universidad sin que nadie se cayera del proscenio.

Ahora, a los 55 años, Francisco Sagasti es un personaje cosmopolita y políglota, pero peruano de guitarra y cajón (o más exactamente de avión), un nómada planetario por formación, función, convicción y obligación, y un renacentista posmoderno y transmilenario.

Renacentista porque en la especialidad de estudiar y trazar estrategias para el desarrollo y decantar transferencias tecnológicas, que eso es lo que hace, y para tratar de inventar como Leonardo paracaídas que permitan descender en el futuro sin excesivas contusiones, debe conjugar múltiples disciplinas.

Sagasti es, además, un intelectual tecnocrático del posmodernismo transmilenario porque se desempeña en un mundo “globalizado pero fracturado”, como él lo define en base a su constante participación, casi siempre como conferencista, en lo que hasta ahora suman unos 250 foros internacionales de alto nivel –un mundo en el que muchas reglas han desaparecido pero no el apetito de los tiburones por las anchovetas, un mundo que rota en esta transición milenaria frente a desafíos feroces y abismos profundos, pero también ante posibilidades extraordinarias.

Sagasti es, por otro lado, un compatriota inusual: no cree, por ejemplo, que en Trujillo nació Dios, como en el fondo suponemos la mayoría de los peruanos, ni que alguna divinidad eventualmente proveerá.

Por el contrario, este gurú con aspecto de gurú se ha especializado desde hace un buen tiempo en otear el futuro con el objeto de evaluar problemas y proyectar soluciones. Y aceptemos que, sin ignorar las múltiples virtudes de nuestro querido país, eso de prevenir tampoco es una característica nacional notoria.

En 1980, cuando recibió en las Naciones Unidas el Premio Paul Hoffman de la Sociedad para el Desarrollo Internacional, Sagasti fundó en Lima con Claudio Herzka y Helan Jaworski el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), y fue su director general durante siete años. Después pasó a la jefatura estratégica del Banco Mundial en Washington,

a una cátedra visitante en la Escuela de Negocios Wharton en la Universidad de Pennsylvania y a varias otras actividades.

Durante su carrera ha sido miembro de múltiples organismos, como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología del Perú, y consultor de una infinidad de organizaciones públicas cuyas siglas parecen cubrir el alfabeto, como IRDC de Canadá, SELA y CEPALC de Latinoamérica y el Caribe, PNUD de las Naciones Unidas, etcétera.

Pero hace siete años inició su proyecto más ambicioso, AGENDA: Perú. Alrededor de este empeño reunió tanto talento que buscó la asociación del psicoanalista Max Hernández, como técnico en una planta termonuclear para manejar una masa crítica de neuronas fisionables.

Y es que AGENDA: Perú no sólo busca trazar planes específicos para el futuro y comprender mejor nuestra realidad política, económica y social, sino analizar las múltiples mentalidades que gravitan en el país.

Los artículos y entrevistas que contiene este volumen son una selección especialmente significativa de lo mucho que escribe y dice Francisco Sagasti, un proyectista que no ve el futuro como el felizmente anacrónico Nostradamus, pero tampoco cree que colorín, colorado, esto del subdesarrollo está por haberse acabado.

Enrique Zileri Gibson

1. ARTÍCULOS Y CONFERENCIAS

Imaginemos un Perú mejor

En períodos de crisis aguda se pierde la perspectiva de largo plazo. Las dificultades del presente y la incertidumbre con que se ve el futuro dejan poco espacio para el ejercicio de la imaginación, y esto acentúa el pesimismo de quienes proyectan hacia adelante sólo las tendencias negativas.

Sin embargo, lo que sucederá no está necesariamente determinado por lo que acontece ahora: el futuro contiene una amplia gama de posibilidades favorables por identificar y explorar, siempre y cuando tengamos la capacidad de imaginarnos situaciones mejores a la actual y de buscar la manera de acercarnos a ellas. Advirtamos que esto no significa dar rienda suelta a la fantasía y a la evasión. La diferencia entre los ilusos y los optimistas estriba en que los primeros confunden sus deseos con la realidad y creen que basta enunciarlos para que se cumplan (quienes creen que basta “una ley” –o derogar otras– para cambiar la situación constituyen un grupo muy numeroso de ilusos en el Perú), mientras que los optimistas aceptan la realidad tal cual es, pero no como una restricción para lo que pueda llegar a ser.

La imaginación y la creatividad para inventar futuros deseados son requisitos indispensables para el progreso. Cualquiera que sea la definición de desarrollo que se adopte, puede constatarse que todo país que ha logrado o está en proceso de lograr avances significativos en lo social, económico, político y cultural, pasa por un período de afirmación

nacional en el que sus habitantes llegan a compartir, en mayor o menor medida, una visión del futuro al que se aspira. Esta visión puede ser simplista, ambigua e imprecisa, pero debe ser capaz de motivar y movilizar a la ciudadanía para que redoble esfuerzos y acepte privaciones y contrariedades. Por ejemplo, después de la Segunda Guerra Mundial para Alemania se trató de lograr el “milagro económico”, para Francia se trató de recuperar sus glorias del pasado, y para el Japón se trató de alcanzar a los Estados Unidos, mientras que para Corea del Sur se trata de alcanzar al Japón, para Brasil ser “o maior país do mundo”, y para China convertirse en una potencia mundial en el año 2000.

Sabemos que el Perú cuenta con una multiplicidad de recursos naturales que podemos explotar racionalmente, con una rica variedad de ecosistemas poco utilizados, con grupos sociales que han demostrado una y otra vez su capacidad organizativa y con individuos de gran creatividad en casi todos los campos de la actividad humana. Sin embargo, frente a este potencial, durante varios decenios la mayoría de los peruanos hemos observado pasivamente cómo se ha acumulado una serie de problemas que nos ha llevado a una situación de pobreza generalizada, de extrema desigualdad y de violencia sin precedentes. Sólo en los últimos años hemos empezado a tomar conciencia de nuestros verdaderos problemas y de lo poco que hemos hecho en el pasado para resolverlos, o aun para anticiparlos.

Está claro que los grupos dirigentes –políticos, empresarios, líderes sindicales, intelectuales, militares y profesionales, entre otros– tienen una mayor responsabilidad en este desencuentro histórico con lo que hemos podido y aún podemos ser como país. Sin embargo, la crisis actual es tan profunda y grave que no cabe una prolongada y estéril caza de brujas ni una letanía de recriminaciones mutuas. No podemos darnos el lujo de seguir caminando de espaldas al futuro.

Quizás el súbito afloramiento de ese peruanísimo “concho telúrico de acometividad” del que nos habla Héctor Velarde tenga mucho que ver con nuestras dificultades para imaginarnos un país mejor al actual. Sin

embargo, un examen de lo que han propuesto algunos de nuestros pensadores –Lorenzo de Vidaurre con su Plan de Perú, Francisco García Calderón con su Perú contemporáneo, Jorge Basadre con su Promesa de la vida peruana, por ejemplo– demuestra que en el pasado hemos sido capaces de idear futuros deseados para nuestro país. Un conjunto de entrevistas realizadas recientemente por el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) con el fin de identificar las aspiraciones a largo plazo de los peruanos indicó que, aun en momentos de crisis como el actual, la capacidad de imaginarse un Perú mejor se encuentra latente en personas de muy diversa extracción social.¹

El reto está claro: se trata de emplear nuestra capacidad creativa con el fin de imaginar futuros deseados para el Perú y, luego, diseñar la manera de aproximarnos a ellos a partir de la situación presente. De no hacer esto, nos limitaremos a proyectar las tendencias desfavorables que prevalecen en la actualidad, lo que implica adoptar una visión miope y pesimista de lo que es posible lograr en el Perú del futuro.

Sin embargo, el ejercicio riguroso y realista de la imaginación social no es fácil en un país en crisis, y requiere de algunas condiciones básicas. En primer lugar, es indispensable asegurar la continuidad del proceso democrático –con la libertad de expresión que la democracia implica– como condición necesaria para la exploración colectiva de futuros deseados. En segundo lugar, es necesario estimular la discusión sobre el futuro y promover una gran variedad de canales para el diálogo y el debate sobre este tema, de tal forma que todos los grupos sociales participen activamente en ellos. En tercer lugar, es preciso introducir el tema del futuro y de la planificación a largo plazo como un asunto legítimo de preocupación en los círculos académicos e intelectuales, cuya atención ha estado dirigida mayormente hacia el estudio de los problemas actuales y las materias de carácter histórico.

¹ Véase Patricia M. de Arregui y Laura Acosta, Perú 2010: El futuro ya no es como antes, GRADE, Lima, 1989.

Todo esto requiere de una convergencia de esfuerzos y de una concentración de voluntades entre los representantes de los diversos grupos sociales. El gobierno tiene la responsabilidad de iniciar el diálogo nacional y el proceso de aprendizaje colectivo que permita identificar futuros deseados y posibles para el Perú; los representantes del sector privado deben participar activamente en este proceso, aceptando que la incertidumbre es una condición intrínseca a los sistemas democráticos y que no se debe confundir con la inestabilidad del sistema mismo; los políticos deben superar sus afanes protagonísticos, dejar de lado las actitudes excesivamente fiscalistas y de denuncia, y concentrarse en la identificación de opciones viables para el futuro; los intelectuales y profesionales, abandonando su acostumbrado escepticismo, deben colaborar en la identificación de futuros deseados y explorar la manera de acercarnos a ellos; los trabajadores y líderes sindicales deben aceptar su responsabilidad solidaria con el futuro del país y superar las posiciones maximalistas de confrontación en el corto plazo; y las Fuerzas Armadas deben participar en los debates sobre el futuro del Perú, reafirmando su vocación democrática y su rechazo al autoritarismo que sólo agravaría el desencuentro entre lo existente y lo que podemos ser como país.

Pensar en el futuro, imaginar un Perú mejor y movilizar la capacidad nacional de creación colectiva son algunas de las condiciones para que el Perú –como dijo Jorge Basadre– “no se pierda por la obra o inacción de los peruanos”.

Poder e información en el Estado moderno

EL GOBIERNO INFORMATIZADO Y SUS PROBLEMAS

Conocimiento es poder e información es conocimiento: ergo, información es poder. Como toda simplificación, este silogismo plantea una verdad a medias; si bien hay una estrecha relación entre estos tres conceptos, no todo conocimiento es fuente de poder ni toda información ayuda al conocimiento. Esto es particularmente cierto en el Estado moderno, en donde las relaciones entre conocimiento, poder e información son extremadamente complejas.

El uso del aparato estatal para lograr objetivos políticos, el control de los organismos de gobierno, y la evaluación del impacto de las políticas gubernamentales, requieren de un análisis permanente de la situación económica y social, y de un seguimiento continuo de los principales cambios y tendencias. Por esta razón, el problema central para el ejercicio del poder en el Estado moderno consiste en obtener información oportuna, correcta y confiable.

En teoría la solución es fácil: crear un vasto sistema de computadoras que registren los detalles de la vida socioeconómica del país; centralizar estos datos y entregarlos a quienes toman decisiones; y –desde la cúpula del poder gubernamental– impartir las órdenes pertinentes para que todo funcione como es debido. Sin embargo, en la práctica esto no sucede nunca; más aún, el camino al infierno del caos informatizado está empedrado de buenos sistemas de cómputo.

La experiencia de muchos años en el uso de modelos matemáticos, sistemas de información para la toma de decisiones, procedimientos computarizados para presupuesto y control, y de sofisticados mecanismos de planificación gubernamental, ha demostrado ampliamente que éstos son un complemento –y no un sustituto– del sentido común y la madurez política en el ejercicio del poder. Los estudiosos del tema han identificado los principales problemas en las relaciones entre poder e información, y es interesante reseñar algunos de ellos.

ACKOFF Y LOS “SISTEMAS DE DESINFORMACIÓN”

Hace algunos años, cuando se extendía el uso de los sistemas de información computarizados, el profesor Russell Ackoff de la Universidad de Pennsylvania escandalizó a los devotos de la informática con una herejía: quienes toman decisiones necesitan menos y no más información. Según Ackoff, la computadora ha facilitado enormemente la recopilación de datos de todo tipo, y el entusiasmo de los jefes de informática frecuentemente hace que los funcionarios del gobierno reciban una avalancha de información, gran parte de ella innecesaria. Ackoff acuñó el término “sistemas de desinformación gerencial” para aquellos sistemas que generaban una masa de datos indiscriminados, mal procesados e irrelevantes.

La solución a este problema consiste en evitar concentrarse demasiado en la instalación de computadoras y la recopilación de datos y en poner más énfasis en la capacidad de procesamiento y síntesis de la información. Es esencial contar con la mayor cantidad posible de datos fidedignos, pero es aún más importante proveer la información pertinente en el momento oportuno a quienes toman decisiones, sin atiborrarlos de conocimientos innecesarios.

LOS REZAGOS INFORMATIVOS DE BEER

Entre las múltiples contribuciones del británico Stafford Beer, pionero de la cibernética gerencial, destaca su análisis de los rezagos informati-

vos. Beer postula que los indicadores de la situación económica y social de un país siempre están atrasados en su descripción de lo que sucede actualmente. Recabar información, procesarla y presentarla toma tiempo. Sin embargo, mientras se hace esto, los eventos siguen su curso y la situación cambia. Al tomar decisiones sobre la base de estos indicadores, se estaría actuando sobre una imagen del país desfasada de la situación real.

Este problema se complica debido a que diferentes indicadores tienen rezagos distintos, y a que es necesario combinar varios de ellos para obtener una imagen adecuada del país y de su evolución. Si bien en la práctica es imposible conseguir información instantánea, Beer sugiere algunas formas de reducir estos rezagos: escoger un número limitado de indicadores, simplificar la recolección de datos, diseñar procedimientos especiales de agregación, y utilizar redes de computadoras para obtener la información en sus mismas fuentes.

EL “BLOQUEO INFORMATIVO” DE DROR

El eminente politólogo Yehezkiel Dror, profesor de las universidades de Jerusalén y Berlín, ha dedicado la mayor parte de los dos últimos decenios al estudio de la forma en que reyes, presidentes, y primeros ministros ejercen el poder en el Estado moderno. Analizando rigurosamente más de cuarenta casos provenientes de diversas partes del mundo, Dror ha formulado una serie de principios sobre el proceso de toma de decisiones gubernamentales. Entre ellos destaca su “ley de hierro” del bloqueo informativo.

Para Dror la complejidad de las situaciones que confronta el gobernante moderno y la gran cantidad de información que debe procesar, hacen que le sea necesario confiar en un pequeño círculo de asesores y confidentes, quienes deciden la información que debe recibir el gobernante y la procesan antes de ponerla a su disposición.

De acuerdo a Dror, esto lleva inevitablemente a un bloqueo informativo y a un divorcio entre la situación existente y la percepción que el gober-

nante tiene de ella. Aun sin quererlo, los asesores y confidentes seleccionan y procesan la información para no molestarlo con trivialidades, evitarle disgustos innecesarios y permitir que centre su atención en “lo importante”. Así se produce un proceso de ajuste automático y gradual entre lo que el gobernante quiere oír y lo que su círculo de allegados le transmite. Esto, sin considerar los casos, muy frecuentes según Dror, de manipulaciones y distorsiones conscientes de la información por uno u otro asesor o confidente, con el fin de aumentar su poder y ganar posiciones frente al gobernante.

Para mitigar este bloqueo informativo, el gobernante debe multiplicar sus fuentes de datos, estimular opiniones contrarias a las suyas, y evitar el depender exclusivamente de la información que le proporcionan sus colaboradores más cercanos. El gobernante necesita desarrollar canales no convencionales que le permitan acceder a la información directamente y sin intermediarios. Es probable que esto tenga que hacerlo a espaldas de sus propios asesores y confidentes, pero es un procedimiento necesario para comprobar –al menos en forma esporádica– la calidad de la información que recibe.

INFORMACIÓN Y PODER

Los problemas reseñados muestran las dificultades de transformar información en conocimiento, y en utilizar adecuadamente este conocimiento en el ejercicio del poder. El vasto instrumental que la información moderna pone a disposición del gobernante debe ser empleado al máximo posible, pero tomando en cuenta que su utilización acarrea una serie de nuevos problemas. El peligro de la avalancha de la información irrelevante es muy real, y para evitarlo debe desarrollarse la capacidad de procesamiento y síntesis; los desfases entre la situación existente y lo que los indicadores muestran pueden magnificar errores de política y para evitarlos es necesario reducir este desfase al mínimo posible. Por último, el bloqueo de la información puede aislar al gobernante de su pueblo, y para evitarlo es necesario desarrollar canales alternativos para acceder a la información.

Si bien el gobernante no puede ni debe ser un experto en computadoras, ni un conocedor de la teoría de indicadores económicos, ni puede –Como el califa Harun al Rashid– salir disfrazado por las noches a la calle para conocer lo que siente el pueblo, es imprescindible que sea consciente de los problemas inherentes a las relaciones entre información, conocimiento y el ejercicio del poder en el Estado moderno.

Aprovechar las lecciones: La reforma del Estado

Pocos temas suscitan debates tan encendidos y posiciones tan encontradas como el de la reforma del Estado en el Perú actual. Diarios y revistas dan testimonio de la polarización entre dos posiciones externas: la de quienes piensan que el Estado debe reducirse a su mínima expresión para no estorbar el funcionamiento del libre mercado, y la de aquellos que consideran necesaria una fuerte presencia del Estado para garantizar el adecuado funcionamiento de la economía. Los críticos del Estado llevan la delantera hasta el momento, en gran medida debida a la mala experiencia que hemos tenido los peruanos con un aparato estatal demasiado grande, ineficiente y corrupto. La reforma del Estado pareciera limitarse a reducir la planilla gubernamental y a privatizar tanto empresas como servicios públicos. Sin embargo, planteado en estos términos, el debate no permite aprovechar las principales lecciones sobre las reformas del Estado en otros países.

En primer lugar, es necesario tomar en cuenta los cambios que se han producido en el ámbito internacional y sus consecuencias para el papel del Estado en el desarrollo económico y social. Luego de la desaparición de las economías centralmente planificadas, se ha abierto un nuevo espacio para examinar las variedades de economía de mercado realmente existentes. Al desaparecer el polo opuesto a la economía capitalista, se está poniendo énfasis en los diferentes papeles que cumple el Estado en las economías japonesa, inglesa, norteamericana, alemana, sueca, aun antes de considerar a Corea del Sur, Singapur, Taiwan y otras econo-

mías emergentes como España y Chile. El examen desapasionado de estas variedades de capitalismo nos enseña que existe una amplia gama de posibilidades para definir el papel que debe jugar el Estado en el desarrollo nacional. Sin embargo, algo común a todos los casos exitosos de desarrollo económico y social es que la acción del Estado ha jugado un papel significativo para guiar y complementar el funcionamiento del mercado.

En segundo lugar, los últimos veinte años han sido testigos de avances significativos en nuestro conocimiento práctico y teórico sobre el desempeño del Estado en las economías emergentes y en los procesos de transición de la planificación centralizada hacia la economía del Estado. Entidades académicas y organizaciones internacionales, en particular el Banco Mundial, han reunido una enorme cantidad de información y de evidencia empírica acerca del papel que debe cumplir el Estado en una economía moderna, en la cual el mercado es el principal mecanismo para asignar recursos. Estos trabajos señalan claramente que la intervención estatal es necesaria para asegurar el buen funcionamiento de los mercados, evitando prácticas monopólicas y promoviendo la competencia, para corregir las asimetrías y excesos que generan los mecanismos del mercado, particularmente en la provisión de servicios sociales, y para garantizar la oferta de bienes públicos, tales como la investigación científica y la capacitación laboral que no interesan al sector privado, pero que son necesarios para el funcionamiento de una economía de mercado moderno. El mercado, al igual que el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, es una construcción social y no una ley de la naturaleza.

En tercer lugar, la experiencia internacional indica que la intervención gubernamental es necesaria para asegurar la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos y para reducir las desigualdades extremas que devienen en procesos de desintegración social. Esto adquiere singular importancia en un país como el nuestro, en el cual la mitad de la población está por debajo de la línea de pobreza y las dos terceras partes de la fuerza de trabajo están desempleadas o subempleadas. En las re-

giones más pobres y apartadas del Perú, en donde la rentabilidad de la inversión privada es muy baja, no es posible esperar que la acción del mercado lleve automáticamente al desarrollo económico y social. De manera general, corresponde al Estado articular y poner en práctica concepciones claras y ampliamente compartidas del bien común y del interés nacional, algo que no pueden hacer ni el mercado ni la sociedad civil.

El debate sobre la reforma del Estado no debería centrarse en si el Estado debe o no intervenir en tal o cual ámbito, sino en cómo hacer para que la intervención gubernamental sea eficaz y eficiente, y cómo evitar tanto la corrupción como el abuso de poder.

Los resultados de AGENDA: Perú permiten apreciar tres procesos cuyo desenvolvimiento constituyen el telón de fondo para la reforma del Estado peruano. El primer proceso, la democratización social, está orientado hacia la eliminación de las desigualdades extremas que caracterizan a nuestro país (pobreza, racismo, centralismo, discriminación de género) y debe conducir hacia una sociedad civil vigorosa y bien organizada, capaz de expresar adecuadamente los puntos de vista de la ciudadanía. El segundo proceso es la modernización productiva, cuyo fin es ampliar el ámbito de acción del mercado como asignador de recursos y debe conducir hacia una economía capaz de satisfacer las necesidades básicas de nuestra población y de crecer en forma sostenida. El tercer proceso es la legitimación del Estado orientado hacia el establecimiento de un conjunto de instituciones públicas eficientes y representativas con las cuales nos podamos identificar todos los peruanos.

De estas apreciaciones surge el primer tema para el debate: ¿cuáles deben ser los roles del Estado, el mercado y la sociedad civil en los diversos ámbitos de nuestro proceso de desarrollo? Dicho de otra forma, ¿qué le corresponde hacer al sector público, al privado y al que se denomina independiente? Para dar una respuesta adecuada a estas preguntas es preciso desechar tres utopías que han convertido a los debates sobre la reforma del Estado en un diálogo de sordos: la utopía estatista, que

plantea que el Estado puede y debe hacerlo todo; la utopía del mercado, que considera que el bien común y el interés nacional surgen automáticamente del funcionamiento del mercado; y la utopía basista, que postula que la acción del pueblo y las de las bases organizadas bastan para lograr el desarrollo.

Dejar de lado estas utopías permitiría centrar la discusión en la búsqueda de complementariedades entre el Estado, el mercado y la sociedad civil en los diferentes ámbitos de nuestro proceso de desarrollo. De estas discusiones será posible derivar respuestas acerca de la privatización, la regulación de los mercados, la participación de la comunidad en la provisión de servicios sociales, las responsabilidades del sector privado y otros asuntos similares, sobre los cuales estoy convencido de que es posible lograr acuerdos básicos entre amplios sectores de la ciudadanía.

El segundo tema para el debate se refiere a la estructura del aparato del Estado. Sin dejar de lado la importancia de los poderes legislativo y judicial, me parece que la primera prioridad debe otorgarse a la reestructuración del poder ejecutivo y de sus vinculaciones con los gobiernos locales. El número y los ámbitos de competencia de los ministerios, y en particular del primer ministro, es el principal punto por resolver. Si bien a lo largo de los últimos decenios el estilo de gobierno del presidente de la República ha sido el principal determinante de lo que hacen los ministros, es preciso diseñar un poder ejecutivo cuya estructura esté a la altura de los desafíos que plantea el desarrollo nacional al finalizar el siglo xx.

En particular, el papel del planeamiento estratégico de la acción gubernamental debe ser reivindicado y vinculado a instrumentos tales como el presupuesto nacional y el diseño de políticas nacionales y de acondicionamiento del territorio. En forma similar, es preciso dilucidar la cuestión de las vinculaciones, el financiamiento y la división del trabajo entre el gobierno central y los gobiernos locales, sobre todo en aspectos tales como educación, nutrición, vivienda, saneamiento y protección del medio

ambiente. A su vez, esto permitirá definir lo que compete hacer a las distintas esferas de gobierno, y a determinar los requerimientos de capacidad administrativa que deben satisfacer para asignarles determinadas responsabilidades.

El tercer tema de debate se refiere al funcionamiento eficiente del sector público y a la creación de un servicio civil acorde con las exigencias de nuestro tiempo. No basta crear islotes de eficiencia administrativa en un mar de entidades públicas burocratizadas e ineficientes. Considerando el tiempo que toma crear una carrera de servicio público capaz de atraer y retener profesionales calificados, que ciertamente excede uno o dos periodos de gobierno, es preciso adoptar una concepción estratégica de esta tarea y lograr un amplio consenso que garantice la continuidad de esfuerzos. Además, es necesario revertir el desprestigio del sector público, alimentado incluso desde las más altas esferas del gobierno, que no hace atractiva la carrera pública para los jóvenes profesionales y fomenta el cinismo frente a la idea de vocación de servicio público.

El cuarto tema se refiere a la validez de la concepción puramente "empresarial" del Estado y "gerencial" del sector público. Si bien no cabe duda que es preciso aumentar la eficiencia de la gestión pública, la empresa privada no necesariamente constituye un modelo a ser imitado en la conducción de los asuntos del Estado (aun sin considerar que muchas empresas privadas son ineficientes). Entre otras cosas, la gama de consideraciones a tomar en cuenta en la gestión pública es mucho más amplia que la del sector privado, e incluye aspectos de carácter político –representación, legitimidad, participación ciudadana, interés nacional, bien común, entre otros– que no tienen equivalente en la empresa privada.

La reforma del Estado es un asunto demasiado importante como para dejarlo sólo en manos del gobierno. El debate sobre estos temas debe involucrar a la mayor cantidad posible de ciudadanos para definir un Estado con el cual podamos identificarnos todos los peruanos. La experiencia de AGENDA: Perú ha demostrado que es posible crear espacios

de discusión y lograr consensos operativos sobre estos temas. Si bien sería ilusorio pretender incluir en estos consensos a quienes se aferran a las utopías estatistas, basistas y de mercado, ciertamente es posible incorporar a la gran mayoría de peruanos que ocupan el vasto espacio que constituye “el centro” en la política peruana. Fomentar el debate y lograr estos consensos es la tarea prioritaria para la reforma del Estado.

El fenómeno neoliberal

Durante el decenio de 1980 el péndulo de la historia se movió en la dirección del neoliberalismo. Se exaltó el papel del mercado y se castigó a la intervención estatal; se promovió la liberalización del comercio y se atacó duramente al proteccionismo; se predicó las virtudes de la austeridad fiscal y se criticó el excesivo gasto gubernamental. A partir de la elección del presidente Ronald Reagan en los Estados Unidos y de Margaret Thatcher como primer ministro en Gran Bretaña, gobiernos de corte neoliberal asumieron el poder en Holanda, Bélgica, Dinamarca y Suecia. Más aún, hasta los socialistas en España con Felipe González y en Francia con François Mitterrand pusieron en práctica políticas económicas que incorporaron elementos de la filosofía neoliberal.

En los países del Tercer Mundo se observó el mismo fenómeno. Con distintos matices y en diferentes grados, el neoliberalismo se planteó como una solución para la hiperinflación, el problema de la deuda externa y el estancamiento económico. El éxito de las economías del Sudeste Asiático –atribuido al libre juego de las fuerzas del mercado– reforzó estas tendencias, y los cambios fundamentales que vienen experimentando la Unión Soviética y los países de Europa del Este le han dado un impulso adicional al péndulo en la dirección neoliberal.

Todo esto representa, en gran medida, una justificada reacción a los excesos de la intervención estatal, el proteccionismo a ultranza y el populismo económico. Sin embargo, esta reacción no debe llevar a una

ciega aceptación de la primacía absoluta del mercado, de la abrupta liberalización del comercio internacional, y de la reducción del gasto público a su mínima expresión. La experiencia de la década del ochenta demuestra que las simplificaciones ideológicas no son adecuadas para manejar la compleja realidad económica contemporánea. Por ejemplo, la liberalización de los mercados financieros en los países industrializados ha hecho necesaria la intervención masiva de la banca central para estabilizar las tasas de cambio; la reducción del papel del gobierno durante el período del presidente Reagan generó el déficit fiscal más grande de la historia de los Estados Unidos; y la retórica en favor del libre comercio internacional acompaña a las medidas proteccionistas en Europa y Japón.

Por otra parte, el éxito económico de Corea del Sur y Singapur se debe menos al libre juego de las fuerzas del mercado que a la estabilidad de su política económica, la complementariedad entre los sectores público y privado en un marco de planificación indicativa, y al pragmatismo y la flexibilidad para diseñar estrategias y ponerlas en práctica. Aún es prematuro aventurar conclusiones sobre los cambios de sistema económico en los países de Europa del Este y la Unión Soviética, pero todo parece apuntar en la dirección de la social democracia alemana, sueca y austriaca –pese a que el conjunto inicial de reformas busca romper la inercia burocrática de varios decenios con una fuerte dosis de liberalización en todos los frentes.

En algunos casos –los mercados financieros, por ejemplo– la regulación estatal es imprescindible para que el mercado funcione de manera eficaz. Sin una superintendencia de bancos fuerte y eficiente es prácticamente imposible evitar los excesos que acompañan a la liberalización financiera acelerada (recuérdese los casos de Chile durante 1981-1983, Argentina a fines de la década del setenta y Estados Unidos a mediados de la década del ochenta). Por otra parte, no toda empresa estatal es nefasta: Chile mantuvo la propiedad estatal de la Compañía del Cobre (CODELCO) durante todo el período del presidente Pinochet, y la utilizó eficientemente para consolidar su puesto de primer productor de

cobre en el mundo. Asimismo, el mercado no es el mejor garante de una distribución del ingreso razonable y adecuada: para lograr esto se necesita la intervención estatal, sobre todo cuando existen desigualdades extremas y pobreza generalizada.

El fenómeno neoliberal de la década del ochenta tiene que ser interpretado en su justa dimensión y evaluado a la luz de las condiciones locales. No es lo mismo privatizar empresas en un país que cuenta con una clase empresarial activa y moderna, que en uno en donde ésta aún no se ha desarrollado. Cuando las reglas del juego son inestables es más importante recuperar la credibilidad de la política comercial cambiaria, que reducir rápidamente los aranceles. La aplicación de una política de shock tiene dimensiones y consecuencias distintas en un país conmocionado por la violencia subversiva y delictiva que en un país en donde las tensiones sociales no han llegado a extremos demenciales.

“No tanto que queme al santo, ni tampoco que no alumbre” reza el viejo refrán español. Eclecticismo y pragmatismo son virtudes esenciales para evitar que el fenómeno neoliberal conduzca a excesos que, a su vez, pueden impulsar al péndulo de la historia en la dirección opuesta. No está la época para dogmatismos de ningún orden; se trata de buscar el “justo medio” que emana de la experiencia y del sentido común que, desgraciadamente, es el menos común de los sentidos.

Más allá del mercado: Un nuevo sueño latinoamericano

Uno de los principales desafíos para el futuro en América Latina consiste en evitar convertirnos una vez más en prisioneros de una de las tres utopías que, llevadas a sus extremos, han causado mucho daño en nuestra región. Me refiero a la utopía estatista, en la cual el Estado puede y debe hacerlo todo, la utopía del mercado, en la cual basta sólo con dejar que funcionen las fuerzas del mercado para resolver todos nuestros problemas; y la utopía basista, en la cual la acción de las bases organizadas es lo único que puede llevarnos hacia el desarrollo.

Si bien a lo largo del tiempo ninguna de estas utopías ha dominado completamente el escenario político, en determinados momentos alguna de ellas ha llevado la voz cantante en nuestras naciones. Por ejemplo, durante el último cuarto del siglo xx, en el Perú se ha experimentado el predominio de la utopía estatista con el gobierno militar presidido por Juan Velasco Alvarado a fines de la década del sesenta y principios de la del setenta; la pugna entre la visión estatista y la utopía basista durante el gobierno de Alan García y el predominio de la utopía del mercado en los últimos seis años de gobierno de Alberto Fujimori.

Para avanzar en el diseño y puesta en práctica de estrategias de desarrollo que sean viables y sostenibles en la transición a un nuevo siglo, es necesario evitar los extremos que representan estas tres utopías. Pero como al fin y al cabo somos latinoamericanos –y pareciera que necesitamos siempre de una utopía–, debemos buscar la utopía del justo

medio, que se caracteriza por un equilibrio entre la acción del Estado, de las fuerzas del mercado y de la enorme variedad de organizaciones de la sociedad civil. Un balance adecuado entre estos tres protagonistas de nuestro desarrollo hará que América Latina entre con buen pie al siglo XXI.

Ubicar la acción de las fuerzas del 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 con la fe del carbonero, sin dudas ni murmuraciones. 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 el consumo como en la producción de bienes y servicios, en función de la satisfacción y de la rentabilidad anticipada.

Sin embargo, para que el mercado funcione en forma óptima es preciso cumplir con un conjunto de 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 otras– que es prácticamente imposible satisfacer en la vida real. Por lo tanto, para que el mercado cumpla con sus funciones en la economía realmente existente, es necesario crear instituciones para aproximarse 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 los actores económicos y sociales, son condiciones absolutamente necesarias para el buen funcionamiento de los mercados. El Estado y las organizaciones civiles no deben ser espectadores pasivos de la operación del mercado.

Hacia la descentralización económica

El desarrollo descentralizado es un imperativo para la modernización de la economía peruana en la transición al siglo XXI. El proceso de modernización tiene entre sus objetivos integrar el país y extender la economía de mercado por todo el territorio nacional. Sin embargo, la enorme diversidad de condiciones ecológicas, sociales, productivas, tecnológicas y culturales que caracterizan a las diferentes regiones del Perú, hacen necesario el diseño de estrategias que permitan aprovechar esta diversidad y, al mismo tiempo, ayuden a reducir las desigualdades económicas, sociales y políticas.

Más aún, no es posible imaginar un Perú con una economía moderna y competitiva, con justicia y equidad social, y con un manejo sostenible de los recursos naturales, a menos que se reduzca significativamente el agobiante centralismo económico y político que ha caracterizado a nuestro país durante siglos.

Sin embargo, descentralizar la economía no es una tarea sencilla. Es preciso encontrar un difícil y precario equilibrio entre la acción deliberada de las instituciones del Estado para promover la descentralización económica y la naturaleza de los procesos de crecimiento económico, que tienen lugar de manera espontánea y de acuerdo a las leyes de mercado. No se puede forzar la ubicación de actividades productivas y de servicios en determinados lugares, al menos sin incurrir en elevados costos económicos y sociales. Por otra parte, las fuerzas del mercado

por sí solas no propician una distribución espacial adecuada de las actividades productivas. De allí surge la necesidad de diseñar estrategias para la descentralización económica combinando la acción del Estado con la operación de los mecanismos del Estado.

La enorme riqueza minera, forestal, energética, hidrológica y biológica del Perú sugiere que nuestro país tiene un gran potencial de desarrollo, el cual no hemos sabido aprovechar. La hipertrofia de las actividades productivas y de servicios en Lima Metropolitana ha distorsionado de manera muy marcada la percepción de lo que podría ser la economía peruana en caso se lograra una mejor distribución espacial de la producción.

Las variaciones en la disponibilidad de recursos naturales y humanos, el desarrollo desigual de las capacidades institucionales, y el diferente grado de penetración de los mecanismos de mercado sugieren que no es posible –en términos conceptuales y prácticos– contemplar un proceso de modernización productiva, uniforme y homogéneo, para todo el país. Más bien, es necesario explorar la posibilidad de articular las economías regionales y potenciar el proceso de modernización productiva a partir de ellas. Esto tiene importantes consecuencias para las inversiones públicas en infraestructura física, energética y educativa.

La desigual distribución de los recursos naturales y de las actividades productivas en el territorio peruano, que se deriva tanto de factores geográficos como históricos, hace imperativa la armonización de los intereses locales y regionales con el interés nacional. Esto involucra un complejo proceso de negociaciones orientadas hacia la conciliación de diversos puntos de vista en base a criterios tales como la reducción de las desigualdades extremas, el uso equitativo de los recursos naturales y la sustentabilidad del medio ambiente.

Por ejemplo, la zona de Lima Metropolitana tiene alrededor del 30% de la población nacional y produce aproximadamente la mitad de los bienes y servicios, pero genera el 85% de los impuestos que, en buen medida,

se redistribuyen en todo el país mediante el gasto público. Por otra parte, diversas regiones del país cuentan con recursos minerales, hídricos, energéticos y biológicos, cuya explotación debe balancear el desarrollo de esas regiones con su contribución al país en conjunto.

Esto sugiere una necesidad de adoptar una estrategia explícita de desarrollo económico descentralizado, que combine acciones gubernamentales con mecanismos de mercado para promover el aprovechamiento de las ventajas comparativas locales. La intervención estatal debe ser transparente, apoyarse en los mecanismos de mercado y estar enmarcada en una estrategia que concilie los diversos intereses regionales a lo largo del tiempo.

Los instrumentos de política para poner en práctica una estrategia de descentralización económica están vinculados principalmente a la inversión y el gasto público, cuyas prioridades regionales deben definirse de manera transparente, abierta y participativa. La distribución regional de las inversiones públicas en infraestructura física (carreteras, puentes, puertos, aeropuertos, telecomunicaciones, generación eléctrica) y en infraestructura social (educación, nutrición, salud, vivienda, saneamiento), así como en gasto público (remuneraciones, gastos operativos, subsidios directos) debe establecerse por medio de un programa de inversiones públicas y del presupuesto nacional con un criterio de equidad, buscando que todos los peruanos tengan acceso a las mismas oportunidades.

El uso de exoneraciones tributarias para promover la descentralización económica y el desarrollo de las regiones, políticamente no es transparente, ni es posible cuantificar su costo en forma adecuada y por anticipado. En forma similar, el uso de impuestos locales a las actividades extractivas, tales como el canon minero o petrolero, debe ser empleado con sumo cuidado y parsimonia, adecuando el volumen de ingresos a la capacidad de gasto y a la existencia de proyectos de inversión, y manteniendo el criterio redistributivo en la generación de ingresos y la asignación de recursos.

Las interacciones entre los procesos de descentralización económica y política son muy complejas, y deben ser manejadas buscando adecuar la autonomía de decisión política a las necesidades del desarrollo económico local y la capacidad de ejecución de proyectos y de gasto. Esto implica una gran responsabilidad para los empresarios, trabajadores, políticos y funcionarios públicos de las diversas localidades del país, quienes deben administrar eficientemente los recursos financieros, tanto de inversión como de gastos corrientes, que generen o le sean asignados. Para este fin es necesario establecer criterios para la ejecución de las inversiones públicas y el gasto público, capacitar a los funcionarios y administradores, y establecer mecanismos de evaluación continua para asegurar el buen desempeño de los responsables por el uso de estos recursos.

Entre otros requisitos, para una asignación de fondos más eficiente y transparente con el fin de promover el desarrollo económico descentralizado, es necesario elaborar una nueva concepción de la planificación estratégica para el desarrollo nacional. No se trata de resucitar al Instituto Nacional de Planificación en la forma en que existía hace algunos años, ni de concentrar poder en el Ministerio de la Presidencia y los organismos especializados como el Instituto Nacional de Desarrollo. Se trata más bien de establecer un sistema descentralizado para la identificación y formulación de proyectos de inversión pública, cuya priorización debe estar coordinada en los niveles sectoriales en cada ministerio y central. Además, para asignar eficiente y equitativamente el gasto público, es necesario modificar los procedimientos de elaboración del presupuesto nacional, incorporando de manera explícita los puntos de vista, prioridades de gasto y opiniones de las diversas localidades del país.

La crisis de gobernabilidad democrática en el Perú*

Los problemas que enfrenta todo proyecto de gobernabilidad democrática en el Perú tienen raíces viejas y profundas. La conquista europea del imperio incaico constituyó la fundación traumática del Perú; un evento catastrófico que estableció una brecha social definitiva entre vencedores y vencidos. Tres siglos de vida colonial definieron el orden social, económico e institucional que consagró esa división originaria. Más de ciento setenta años de vida republicana no alteraron la topografía social de la nación; sólo los colores del paisaje demográfico cambiaron ligeramente. Súbitamente, durante los últimos cuarenta años, el ritmo de cambio empezó a acelerarse: diversas crisis, cada una de las cuales había tenido su inicio en momentos diferentes de la historia de la nación, adquirieron moméntum y convergieron en una crisis múltiple de proporciones casi cataclísmicas, que se concretó durante el decenio de 1980 y principios del de 1990. En paralelo, una explosión demográfica y migraciones masivas de las zonas rurales a las zonas urbanas remecieron los cimientos del país, alterando completamente el orden que prevaleció durante siglos.

La sociedad peruana ha experimentado transformaciones tan profundas, radicales y rápidas durante el último decenio y medio que la percepción y la comprensión de la nueva realidad social por parte del ciuda-

* Francisco Sagasti y Max Hernández

dano promedio son parciales, fragmentadas y distorsionadas. La violencia cotidiana ha tocado y estremecido prácticamente a todos los peruanos afectando severamente el sentido de seguridad personal y la estabilidad emocional. Las reformas económicas radicales en curso se sustentan en una racionalidad que pone énfasis en el papel de las fuerzas impersonales del mercado, y que requiere un alto grado de capacidad individual para enfrentar las demandas de una sociedad cada vez más competitiva. En el contexto de estancamiento económico y pobreza generalizada, estos dos conjuntos de condiciones dan origen a una serie de fuerzas contradictorias que empujan a los peruanos en diferentes direcciones: las presiones hacia el comportamiento individual y egoísta se enfrentan, tanto a la necesidad de actuar en forma coordinada para mejorar las perspectivas de supervivencia, como a las tradiciones de acción colectiva.

El Perú se ha convertido en un laboratorio social en el cual “lo bueno, lo malo y lo feo” coexisten y contrastan claramente; un país de contradicciones que desafía los hábitos convencionales de pensamiento. En la raíz de esta combinación paradójica de crisis y respuestas creativas se encuentra un hecho fundamental de la vida política peruana: el marco institucional formal de la sociedad peruana ha demostrado ser incapaz de dar respuesta a los procesos acelerados de cambio social que han tenido lugar durante los últimos cuatro decenios. La explosión de demandas sociales –una consecuencia del rápido crecimiento de la población y de la creciente falta de disposición para tolerar las desigualdades y la injusticia social– desbordó la capacidad de las organizaciones gubernamentales, las instituciones legislativas, el marco legal, el sistema jurídico, los partidos políticos, las empresas privadas, los sindicatos y muchas otras entidades que procesan y responden a las demandas sociales.

Como resultado, las formas en las cuales se ejerce el poder y la autoridad en la conducción de asuntos económicos y sociales han colapsado y el Perú enfrenta una crisis de gobernabilidad. El inventario familiar de problemas económicos y sociales es sólo un síntoma de esta crisis. Al

mismo tiempo las creativas, aunque frágiles, respuestas que han surgido para confrontar estos problemas sugieren que la capacidad y la iniciativa demostrada por los movimientos sociales podrían –alimentadas en un clima de apertura y de libertad democrática– proporcionar una salida de esta crisis.

Para complicar más las cosas, se ha vuelto bastante difícil evaluar los papeles que desempeñan diferentes actores en un escenario político nacional aparentemente vacío. Estos actores incluyen entre otros al gobierno central, las empresas estatales, los gobiernos locales y regionales, el Congreso, las empresas privadas, los grupos del sector informal, las organizaciones de la comunidad, las asociaciones profesionales y los gremios empresariales, las instituciones académicas, los grupos religiosos, los partidos políticos, los sindicatos, la policía y las fuerzas armadas, así como la variedad de instituciones de base han emergido como respuesta a la crisis económica y a la desaparición del Estado en muchos ámbitos de la vida peruana.

En resumen, el Perú de hoy enfrenta una profunda crisis de gobernabilidad, cuyas principales manifestaciones son la desintegración virtual de las estructuras políticas, la incapacidad del gobierno de enfrentar la prolongada recesión económica, el deterioro de las condiciones sociales, y la persistencia de la violencia criminal, terrorista y represiva.

EL DETERIORO DEL TEJIDO SOCIAL

Un punto de partida apropiado para explorar la naturaleza de la crisis de gobernabilidad puede ser una evaluación del grado de deterioro del tejido social y sus diversas manifestaciones en los ámbitos institucional, organizacional e individual. Un orden social precario impera en la actualidad, en el cual la heterogeneidad se ha convertido en fragmentación, segmentación y disociación, en la cual hay confusión, ambigüedad, incertidumbre e indefinición en la actuación de individuos y organizaciones. El piso está en movimiento y no hay un sentido claro de los límites

o fronteras. Se da una proliferación de perspectivas parciales y de aspiraciones a "ser tratadas en forma especial" que impiden la acción concertada y refuerza la fragmentación. A su vez, esto genera traslajos y fricciones entre las diferentes esferas de acción de los individuos, grupos, organizaciones e instituciones, que producen un grave malestar al cual la respuesta creciente es algún tipo de segregación. La proximidad y el contacto no promueven la comunicación, sino más bien la desconfianza y el rechazo del "otro".

La impaciencia se generaliza y lleva hacia demandas por gratificación inmediata, aun si ésta es vicaria o imaginaria. Se esperan resultados inmediatos, sobre todo en el ámbito en el que opera el gobierno. "Actuar", en sí y por sí mismo, se transforma mágicamente en "producir resultados", dando así lugar a una secuencia rápida de "acciones" que producen "efectos" —a menudo existentes sólo en discursos o en informes de los medios masivos de comunicación—, sin que se preste atención a las consecuencias de segundo orden. Los desfases entre las acciones o intervenciones por un lado, y los resultados o consecuencias por el otro, se ignoran: la distinción entre "movimiento" y "acción" se desdibuja; y la improvisación y la superficialidad se convierten en la norma y en parangón de virtud. Esto lleva a una pérdida del sentido de la historia y de la perspectiva del futuro; la vida se transforma en una serie de momentos aislados, en una sucesión de cortos plazos sin referencia a lo que ha sido y lo que será. El comportamiento reactivo y miope —al que se dignifica con el nombre de "pragmatismo"— toma el lugar del pensamiento estratégico y la visión de futuro.

En este contexto, las identidades grupales e individuales se construyen de manera negativa: se definen aduciendo que no se es ésto o lo otro; se pone énfasis en el que no se ha hecho una cosa u otra. Los referentes positivos para la construcción de identidades en el ámbito grupal, organizacional o institucional son muy escasos, abstractos, remotos y difíciles de vincular a la vida cotidiana. La falta de referentes positivos con los cuales identificarse hace que sea difícil involucrarse con otros en la búsqueda de objetivos comunes, refuerza las tendencias a definirse

a sí mismo por exclusión, y lleva a una pérdida generalizada de valores y al comportamiento egoísta –particularmente entre los jóvenes.

La pérdida de recursos humanos, financieros, físicos y organizativos lleva a la desintegración institucional, lo cual se acentúa debido a la continua modificación de las normas legales, y se complica debido a que pocas instituciones tienen cuadros técnicos y gerenciales de reemplazo, particularmente en el sector público. Como consecuencia, se da una reducción progresiva y generalizada en los criterios para el desempeño, la mediocridad se vuelve aceptable y se transforma en la norma, y la excelencia se convierte en algo desconocido e inalcanzable –y aun disfuncional– en el comportamiento grupal e individual. Se pierde la capacidad de imaginarse situaciones mejores a la actual y el deseo de superación individual y grupal.

Por otra parte, las debilidades institucionales erosionan el sentido de liderazgo, los líderes se convierten en objeto de envidia y se supone deben ser “destronados y puestos en su lugar” y, sin equipos de reemplazo, el liderazgo en las organizaciones se convierte en algo esporádico e intermitente.

Sin embargo, junto con todas estas manifestaciones del deterioro del tejido social hay una multiplicidad de respuestas positivas –precariamente estructuradas, a menudo amorfas y en ocasiones fútiles– que luchan por ser reconocidas, reproducidas y expandidas. Numerosos actos de heroísmo cotidiano en pequeña escala dan testimonio de la existencia de un potencial latente de valores y creatividad que podría y debería ser aprovechado. Existe aún la capacidad de regenerar el tejido social peruano que está ahora deshilachado.

En un intento por evitar y eludir la incertidumbre, la ambigüedad, la fragmentación, la improvisación y otras manifestaciones del deterioro del tejido social, las reacciones individuales y colectivas tienden hacia un escape hacia el reino de lo normativo, hacia lo que “debiera ser”, al campo de lo prescriptible (que quizá podría ser considerado una res-

puesta “sana” a una situación “enferma”, y como un mecanismo de defensa para mantener la cordura y la autoestima). Los esfuerzos para responder a la crisis de gobernabilidad se dirigen hacia el diseño de propuestas normativas, casi siempre desconectadas de la enredada, confusa y contradictoria realidad. La preferencia tradicional por resolver problemas sociales a través de la adopción –o eliminación– de leyes y otros dispositivos legales, refuerza el desplazamiento de las preocupaciones hacia el ámbito de las normas, preceptos y reglas. Este escape hacia el campo de lo normativo (que tiene lugar frecuentemente bajo la apariencia de propuestas normativas “concretas”) hace innecesario aproximarse y vincularse con una realidad turbulenta y enredada. Adicionalmente, tiende a poner a aquéllos que hacen planteamientos normativos en un plano “superior”, que los exime de la responsabilidad que se deriva de ponerlas en práctica.

ALGUNAS CONSECUENCIAS PARA LAS ESTRUCTURAS DE GOVERNABILIDAD

Estos aspectos del deterioro del tejido social, acompañados del desfase entre las demandas sociales y la capacidad institucional para responder a ellas –tan propias de la crisis de gobernabilidad en el Perú–, se ven reflejadas en ciertas características salientes de las estructuras a través de las cuales se ejerce el poder político en el Perú contemporáneo. Estas son: la predominancia de comportamientos autoritarios, la carencia de capacidades adaptativas, la inexistencia de canales para la movilidad política, y la legitimación de la autoridad exclusivamente a través de resultados.

El comportamiento autoritario

El autoritarismo penetra en todas las estructuras de ejercicio del poder en el Perú y particularmente en las instituciones gubernamentales. La capacidad de responder a las demandas sociales se personifica en el mandatario al nivel más alto, y una relación “pura” y no mediada se establece entre el mandatario y el pueblo, el cual es tratado como una

“masa”. Sus integrantes se identifican con el líder, quien parece encarnarlos más que representarlos. El proceso de mediación política se desvirtúa y tiene lugar a través de la manipulación de símbolos, la cual reemplaza la mediación a través de las instituciones: el mandatario “sabe” qué es lo que quiere “su pueblo” y cómo dárselo. La televisión y las encuestas de opinión pública contribuyen a crear la ilusión de una conexión directa entre las demandas populares y la capacidad del mandatario para satisfacer las aspiraciones y los deseos: como resultado, las personas tienden a hipotecar sus esperanzas en una figura autoritaria atribuyéndole poderes supuestamente extraordinarios.

Este contexto favorece el funcionamiento de “instituciones totales” que proporcionan a sus miembros valores, principios, guías para la acción, normas y patrones de comportamiento (Fuerzas Armadas, Iglesia, Sendero Luminoso). En un contexto autoritario, las diversas manifestaciones del deterioro del tejido social (corrupción, tráfico de drogas, crimen, violencia, represión) corroen y debilitan aún más la frágil estructura de intermediación política, reforzando así el autoritarismo.

La carencia de capacidades adaptativas

El efecto combinado de la tendencia a escapar hacia el campo de lo normativo, con el carácter autoritario de las estructuras de poder y con el proceso de desintermediación política, llevan inevitablemente al aislamiento progresivo del mandatario y su estrecho círculo de asociados. Las señales se filtran y procesan de manera sesgada, y la manipulación de indicadores (niveles de aprobación en encuestas de opinión pública, manifestaciones “espontáneas” de partidarios) reemplaza la información obtenida y procesada a través de canales institucionales.

Como consecuencia, no existe una capacidad para el comportamiento adaptativo que podría introducir cambios parciales para mantener al gobierno por un curso estable. Más aún, si existiese la intención de hacerlo, no existen canales institucionales para introducir correcciones menores de carácter adaptativo. El resultado final es una desvinculación

total de la elite de poder de los eventos que tienen lugar en la base (no se tiene un "control de realidad"). Por consiguiente, no existen mecanismos de retroalimentación que permitan mantener al sistema político dentro de ciertos parámetros de comportamiento por medio de ajustes parciales, y el cambio tiene lugar sólo a través de una retroalimentación catastrófica en la cual se podría dar únicamente una "corrección total" que haría desaparecer del escenario político al mandatario autoritario (pero que probablemente lo reemplazaría por otro con características similares).

La inexistencia de canales para la movilidad política

El autoritarismo, la incapacidad de adaptación y la desintermediación política hacen que el acceso de quienes aspiran al poder político en los niveles más altos del gobierno sea un asunto problemático. El mandatario autoritario guarda celosamente su "monopolio" de vinculaciones con el pueblo, defendiéndolos de rivales políticos y de las instituciones que podrían proporcionar canales para la movilidad política. De aquí los esfuerzos para destruir instituciones (partidos políticos, agencias gubernamentales, organizaciones independientes) y si esto no es posible –como es el caso de las "instituciones totales" tales como las Fuerzas Armadas y la Iglesia– por lo menos cooptarlas y manipularlas.

En este contexto, la movilidad política tiene lugar a través de explosiones periódicas que desarticulan todo el armazón estructural para el ejercicio del poder y la autoridad política, y empujan hacia el liderazgo a quien esté en el lugar adecuado en el momento adecuado. Un segundo canal para la movilidad política consiste de "mecanismos capilares", de efectividad incierta y de filtración lenta, que podrían permitir la ascensión política gradual de aquéllos que aparentemente no amenazan al líder autoritario.

La legitimación a través de los resultados

Los mandatarios autoritarios generalmente buscan legitimarse a través de los resultados que obtienen o pretenden obtener. Sin la legitimidad

que les da el respeto a las leyes, reglas y procedimientos que caracterizan a las democracias, ellos apelan a los resultados que obtienen a través del ejercicio del poder autoritario: sustituyen el “imperio de las leyes” por el “imperio de los resultados”.

Sin embargo, debido a la imposibilidad de producir resultados satisfactorios de manera continua y permanente, y aprovechando la ventaja que confiere las demandas por gratificación inmediata, el mandatario tiende a reemplazar los “resultados” por una serie de “acciones”, “sacudones” o “movimientos”, que adquieren valor por sí mismos. Esto lleva a una especie de “pirámide” de promesas políticas, que es insostenible en el mediano plazo. Más aún, esto amplifica el proceso de retroalimentación catastrófica y de movilidad social explosiva.

EL IMPERATIVO DE LA GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Los resultados del referéndum del 31 de octubre de 1993 sobre la nueva Constitución cierran el ciclo que inició el autogolpe del 5 de abril de 1992, y ponen nuevamente en la orden del día los asuntos sustantivos del desarrollo peruano. Las perspectivas para el desarrollo político y la gobernabilidad democrática en el Perú dependen de la medida en la cual sea posible diagnosticar y enfrentar adecuadamente las múltiples manifestaciones de la crisis de gobernabilidad y del deterioro del tejido social.

Los complejos y paradójicos procesos de transformación social en curso en el Perú de hoy continuarán por lo menos hasta el fin del siglo xx. Las tareas principales son restablecer un conjunto de instituciones democráticas que funcionen a plenitud, revertir el deterioro económico, mejorar las condiciones sociales y vencer definitivamente al terrorismo. En paralelo, es necesario iniciar el lento proceso de reconstitución del tejido social, y cambiar las condiciones que llevan al establecimiento de estructuras autoritarias de gobernabilidad.

Un primer paso en esta compleja tarea es el realizar un diagnóstico de los principales problemas de gobernabilidad en forma participativa, abierta

y generando consensos. A partir de este diagnóstico será posible empezar a articular propuestas y generar espacios para el diálogo en donde se puedan transformar los hábitos de interacción entre los diferentes grupos que actúan en el escenario político internacional. La toma de conciencia de esta crisis de gobernabilidad por parte de muchos actores políticos permite abrigar la esperanza de que los protagonismos personales, que han impedido la articulación de propuestas y la acción conjuntas, se dejen de lado en bien del desarrollo futuro del Perú.

En el umbral del siglo XXI: Hacia un nuevo mundo

¿Cómo salir del siglo XX? ¿Cómo dejar con serenidad y gracia este turbulento y complejo período de la historia en que nos ha tocado vivir? Y luego, ¿cómo entrar con buen pie en el siglo XXI? Aun admitiendo el “cristianocentrismo” implícito en la expectativa que genera el año 2000 –recordemos que éste corresponde al año 5760 de la era judía y al 1420 de la era musulmana– no se puede negar que el cambio de milenio cristiano ofrece una oportunidad singular para la reflexión.

Para salir bien del siglo XX, es necesario entender los cambios que se están dando en la actualidad y apreciar lo que significan para el futuro. Vivimos en medio de profundas transformaciones políticas, económicas, sociales, culturales, ambientales y tecnológicas, cuya magnitud e impacto no tienen paralelo en los últimos cinco siglos.

El escenario político global ha venido cambiando vertiginosamente. Estamos en transición hacia un mundo postbipolar en el que las diferencias entre el Este y el Oeste ya no cuentan como antes. Luego de siete decenios de ensayo, el fracaso del experimento económico y político de la Unión Soviética (y de los países que siguieron su camino) ha vuelto irrelevante la lucha entre los superpoderes por difundir su modelo de organización social. La caída del Muro de Berlín y la reunificación de Alemania, así como las reformas democráticas y la introducción de la economía de mercado en Europa Oriental, son una clara demostración del fin de la Guerra Fría y el inicio de una nueva era en la política internacional.

Al terminar el siglo xx, los Estados Unidos empiezan a ejercer lo que podríamos llamar una “hegemonía diluida” ya que, si bien mantienen la supremacía económica, tecnológica y militar, Japón y Europa están acortando distancias en los dos primeros ámbitos y la Unión Soviética mantiene aún su condición de potencia nuclear.

Por otra parte, el Estado-Nación ha perdido importancia como unidad política, en el sentido de poder controlar fenómenos y eventos (financieros, comerciales, ambientales, tecnológicos) que trascienden fronteras. Además, en los países en que coexisten diversos grupos étnicos o religiosos, la voluntad de cada uno de éstos de preservar y afirmar su propia identidad ha venido generando presiones separatistas y disgregadoras. Sin embargo, cuesta acostumbrarse a que el Estado-Nación esté dejando de ser el punto focal para el ejercicio del poder y la toma de decisiones.

La economía mundial se ha transformado radicalmente durante los últimos tres decenios, al punto de hacerla irreconocible para quien la viera desde la perspectiva de los años 50. La globalización de los mercados financieros ha creado una compleja red de transacciones de todo tipo –movimientos masivos y rápidos de capital, especulación en múltiples mercados y monedas, inversiones en una desconcertante variedad de instrumentos financieros– que han adquirido vida propia, y que comienzan a desvincularse de la producción y distribución de bienes y servicios.

El comercio internacional ha experimentado también grandes modificaciones: reemplazo del Atlántico Norte por el Pacífico Norte como el área comercial más importante del mundo; aumento en las exportaciones e importaciones de servicios (finanzas, transportes, seguros, tecnología); disminución de la participación relativa de las materias primas en el comercio internacional; y rápido crecimiento de las transacciones que involucran productos manufacturados y de alta tecnología.

A esto hay que añadir nuevas situaciones en varios países y regiones que afectan significativamente a la economía global. A mediados del

decenio de 1980, por primera vez en lo que va del siglo xx, Estados Unidos pasó de acreedor a deudor internacional; luego de la destrucción causada por la Segunda Guerra Mundial y de cuatro decenios de crecimiento espectacular, Japón es ahora un actor dominante en la economía internacional; superando un largo período de estancamiento y de desconfianza mutua, los países de Europa avanzan gradualmente hacia la unidad económica; y la Unión Soviética atraviesa por la crisis económica y política más grave de su historia.

El Tercer Mundo se vuelve cada vez más heterogéneo y desafía los intentos de entenderlo en base a generalizaciones. América Latina aún no se recupera de la “década perdida” de 1980, en la que el crecimiento económico se estancó y la crisis de la deuda se hizo endémica; la situación africana, que empeora dramáticamente, ha revertido los precarios avances de los tres decenios precedentes; los países del Sudeste de Asia, acostumbrados al éxito económico en los últimos años, pasan por momentos difíciles al cuestionarse la legitimidad de sus regímenes autoritarios; el Medio Oriente continúa plagado de inestabilidad y conflictos armados, lo que hace casi imposible prestar atención a los problemas políticos y económicos subyacentes; y las tensiones sociales, étnicas, religiosas y políticas en países como Yugoslavia, China, India, Irán, Afganistán y África del Sur hacen más difícil la incierta aventura del progreso económico.

Para completar el panorama de la transición hacia el siglo xxi, es preciso añadir la tensión entre el proceso de homogeneización cultural, asociado al impacto de los medios de comunicación masiva, y el de afirmación de la identidad, que a veces desemboca en la intolerancia religiosa, étnica o nacionalista; la toma de conciencia sobre el desafío que implica la conservación del medio ambiente, puesto que –debido al gigantesco crecimiento de la actividad humana– ya no se puede confiar ciegamente en la capacidad regenerativa natural de los ecosistemas; y, por último, las impredecibles consecuencias del ritmo acelerado y la creciente complejidad de los avances científicos y los cambios tecnológicos.

La multiplicidad de cambios y tendencias delineados configuran un disparejo y acelerado proceso de vinculación social a escala planetaria, el cual coexiste con movimientos en la dirección opuesta que acentúan diferencias y crean divisiones. Estas tendencias inconsistentes y frecuentemente contradictorias; estos avances que proceden a saltos y tropezones, y estos procesos interdependientes, turbulentos y aparentemente caóticos, requieren de esquemas mentales flexibles y paradójicos para ser aprehendidos, entendidos y explicados.

Somos testigos del surgimiento de lo que llamaría un “orden global fracturado”; un orden que es global pero no integrado; un orden que pone a cada uno de nosotros en contacto con todos pero al mismo tiempo mantiene profundos abismos entre individuos y grupos de personas; un orden que segrega a una parte de la humanidad y le impide el acceso a los beneficios del progreso.

Este conjunto de transformaciones, cuya magnitud y simultaneidad no tiene precedente en la historia de la humanidad, indica que la situación actual es muy diferente a la de hace apenas algunos años. Sin embargo, nuestra generación ha elaborado su visión del mundo durante los treinta años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial. El acervo de experiencias, conceptos y valores que hemos adquirido se perfila cada vez más inadecuado e insuficiente para entender la cambiante realidad del nuevo siglo, y para actuar sobre esta nueva realidad con eficacia.

Poniéndolo de otra forma: no podemos seguir caminando de espaldas al futuro, interpretando nuevos desafíos y diseñando respuestas en base a ideas del pasado. Caminar de espaldas no crea problemas cuando el terreno es parejo, pero puede ser trágico cuando éste cambia abruptamente. Para entrar bien en el nuevo mundo del siglo XXI se requiere de una media vuelta colectiva que permita apreciar en toda su dimensión el contradictorio y paradójico orden global fracturado que nos está envolviendo, y que ayude a enfrentar el turbulento e incierto porvenir con un salto imaginativo hacia el futuro.

Una ardua tarea: Ciencia, tecnología y la encrucijada en América Latina

Durante los años que restan hasta el fin de siglo, América Latina enfrenta la doble tarea de recuperar el crecimiento económico y de mejorar la condición social de sus habitantes, sobre todo después del estancamiento económico de la “década perdida” del ochenta. Los esfuerzos de la región tendrán lugar en el marco de un orden global fracturado, en el cual coexisten, por un lado, procesos de globalización comercial, financiera, política, tecnológica, cultural y ambiental, y por otro, profundas y crecientes divisiones entre países y entre los diferentes grupos sociales que los constituyen.

Somos testigos de transformaciones sin precedentes que cambiarán la concepción de lo que es desarrollo y del papel que juegan la ciencia y la tecnología en él. Esto tiene especial importancia para América Latina, cuya inserción política y económica en este orden global fracturado tendrá que redefinirse durante los próximos decenios. El escenario político global está cambiando rápidamente. Los estados nacionales tienen cada vez menos importancia como unidades de decisión política y económica; el pluralismo político, la participación popular y la democracia cobran fuerza en los todos lugares y el conflicto Este-Oeste ha disminuido hasta el punto de perder sentido. Además, observamos transformaciones profundas en los patrones de interdependencia económica, el surgimiento de una estructura de poder multipolar y el hecho que todos

los países –tanto desarrollados como en desarrollo– reconocen ahora que no es posible actuar con impunidad sobre el medio ambiente físico.

Esto indica que el mundo de hoy es muy distinto al de hace veinte años. La generación actual de políticos y profesionales ha constituido su visión del mundo durante los últimos treinta a cuarenta años, y esta visión es totalmente inadecuada para las realidades de las próximas décadas. Debemos cuestionar nuestros hábitos de pensamiento y desarrollar nuevos conceptos e ideas para entrar con buen pie en el siglo XXI.

¿Qué significa este nuevo contexto global –producto en gran medida del avance científico y tecnológico de los últimos decenios– para América Latina? ¿Qué problemas y desafíos enfrenta la región para mejorar su situación económica y social en este nuevo orden global fracturado? He aquí algunas proposiciones.

América Latina se enfrenta a un período de escasez y crisis económica durante los noventa. Esto hace imperativo estabilizar las economías, administrar la escasez con respeto por la dignidad humana y recuperar la confianza en los trabajadores, empresarios y de la sociedad en general para estimular la inversión y el crecimiento económico. Las demandas sociales y las expectativas de la población seguirán creciendo en forma acelerada. Se trata de hacerles frente sin recurrir a la cooptación de las clases populares a las clases medias (por imposibilidad económica) o echar mano a la represión policial y militar (por respeto a los derechos humanos). Está claro que nos hace falta imaginación para diseñar sistemas e instituciones capaces de garantizar un sistema social en los países pobres.

Será necesario hacer frente a la creciente diversidad entre las naciones latinoamericanas y al interior de las mismas. Las diferencias económicas, sociales, políticas y étnicas que se han ido acentuando en la región hacen aún más difícil la tarea de conducción social y de gobierno. Es imperativo que el Estado en los países latinoamericanos adquiera y consolide su capacidad de diseñar y ejecutar políticas de desarrollo en condiciones adversas y en sociedades altamente fragmentadas.

Las preocupaciones ambientales tendrán mayor presencia en las estrategias de desarrollo. La toma de conciencia ecológica (fragilidad de los ecosistemas, contaminación ambiental), las preocupaciones sobre la preservación del medio ambiente (conservación de bosques tropicales, importancia de la biodiversidad) y el reconocimiento de los aspectos espaciales del desarrollo (configuraciones urbano-rurales, distribución de actividades económicas) condicionarán cada vez más el diseño de políticas y estrategias de desarrollo en América Latina, tanto por su mayor presencia internacional como por la gravedad de los problemas regionales.

Consideraciones de carácter cultural y valorativo se desplazarán paulatinamente hacia el centro del escenario público. La tensión entre las presiones para uniformar valores y aspiraciones por un lado, y la voluntad de afirmar la identidad cultural por otro, así como la creciente importancia de los asuntos religiosos, morales y éticos, harán necesario que los dirigentes presten mayor atención a estas cuestiones aparentemente marginales –hasta ahora– en la vida política de la región.

Todo esto configura un panorama sumamente complejo y difícil para América Latina en el umbral del siglo XXI. No es de extrañar que la región experimente una serie de sacudidas políticas e ideológicas durante el decenio de los noventa, y que los frágiles procesos de democratización sientan los embates de una crisis de representatividad política –una de cuyas manifestaciones es el debilitamiento de los partidos políticos y la presencia de grupos de base e informales en el escenario político nacional.

En el turbulento contexto que se avecina, en el cual la capacidad científica y tecnológica será determinante en la competitividad internacional y el bienestar nacional, América Latina tiene que superar la negativa herencia que dejó la “década perdida” del ochenta. Tras tres decenios de crecimiento acelerado, la capacidad científica y tecnológica en los países latinoamericanos experimentó un retroceso o en los mejores casos un estancamiento. Con la crisis económica disminuyó el gasto del

Estado en investigación y desarrollo, se cancelaron o postergaron inversiones para renovar equipo e incorporar nuevas tecnologías, se descuidó la infraestructura física y prácticamente se abandonó a la educación superior.

El coste ha sido un retroceso significativo en el desarrollo científico y tecnológico regional durante la década de los ochenta, precisamente al tiempo en que el avance científico y la innovación tecnológica (sobre todo en microelectrónica, informática y telecomunicaciones) se transformaron en factor clave para el avance económico y social. Durante los próximos diez años es imperativo reconstruir, renovar y expandir la capacidad científica y tecnológica latinoamericana, así como fomentar activamente la innovación en los sectores productivos y de servicios. Pero esta tarea de reconstrucción científica y tecnológica exige algunos prerequisites y plantea serios interrogantes.

En primer lugar, es inútil pretender fomentar el desarrollo científico y la innovación tecnológica en un contexto altamente inflacionario y de agudos desequilibrios macroeconómicos. La estabilización es una condición necesaria para reconstituir el proceso de inversión, a través del cual el progreso tecnológico se materializa.

En segundo lugar, es necesario establecer prioridades estratégicas para el desarrollo científico y tecnológico, buscando una complementación entre el apoyo estatal, la iniciativa privada y la ayuda internacional, y no puede esperarse que el libre juego de las fuerzas del mercado pueda, por sí solo, definir estas prioridades. Dada la escasez de recursos financieros, esta es una tarea de singular importancia para el Estado y los dirigentes políticos en América Latina.

Por último, es imprescindible la toma de conciencia –tanto por los dirigentes políticos como por la sociedad– de la necesidad de priorizar la ciencia y la tecnología, asignándolas recursos, aun a la vista de otras necesidades apremiantes de corto plazo.

INTERROGANTES

Todo esto plantea varios interrogantes para países de América Latina: ¿cómo diseñar programas de emergencia científica y tecnológica durante los procesos de estabilización y ajuste económico, a fin de preservar las capacidades esenciales necesarias para el avance científico y la innovación tecnológica en el futuro? ¿Cómo definir incentivos, políticas macroeconómicas y sectoriales y nuevos criterios para evaluar las inversiones privadas y públicas en ciencia y tecnología? ¿Cómo promover la innovación institucional y mejorar la calidad del liderazgo político, empresarial y laboral a fin de asegurar las consideraciones científicas y tecnológicas en la toma de decisiones?

Éstas y muchas otras interrogantes surgen de una apreciación de la encrucijada en que se encuentran los países de América latina, particularmente en el contexto de un nuevo orden global fracturado. Ninguna es fácil de contestar. Lo importante es tomarlas en cuenta y actuar –en la vida política, empresarial, laboral o académica– con plena conciencia de las opciones, dilemas, restricciones y posibilidades existentes.

El desarrollo en la transición al siglo XXI: Una perspectiva latinoamericana

INTRODUCCIÓN

Nos encontramos en un período de profundos cambios, en un período de crisis en el cual las maneras de producir conocimiento, el acervo de respuestas tecnológicas y las formas de organización de la producción están cambiando todas a la vez. Hace varios siglos que no se presenta simultáneamente un conjunto de cambios tan fundamentales y complejos en estas tres esferas de la actividad humana, cambios que configuran una “triple crisis” a escala planetaria. Esto genera incertidumbre, inseguridad y ambigüedad. La situación actual, caótica y enredada, hace que estemos llegando al fin de los determinismos, de los reduccionismos, y de las explicaciones causales, lineales y sencillas.

Medio en broma, medio en serio, podríamos decir, de manera muy simplista, que a lo largo de varios siglos hemos pasado de una época en la cual organizábamos nuestra manera de pensar utilizando la lógica, partiendo de dos premisas para llegar a una conclusión (si A y B, entonces C), a una época en la cual hace más de siglo y medio empezamos a pensar usando la dialéctica (A como tesis, opuesta a B como antítesis, lo que nos lleva a C como síntesis).

Ahora en plena transición hacia el siglo XXI, nuestra manera de pensar debe pasar de la lógica y de la dialéctica a la paradoja. Nos encontramos rodeados cada vez más de situaciones en las que el postulado A está en

contradicción con el postulado B, y ambos coexisten en forma simultánea sin posibilidad de conclusión o síntesis. Debemos acostumbrarnos a pensar en términos paradójicos, sin que ello lleve al descalabro conceptual o a la parálisis en la acción.

La historia se reinventa periódicamente y ahora es preciso reinventarla una vez más. No sólo a partir de los esquemas conceptuales e ideas que hemos heredado, sino también en base a un conjunto de nuevos conceptos con los cuales aprehender la cambiante realidad. Para esto es necesario dar rienda suelta a la imaginación, porque en momentos “plásticos” de la historia –en los cuales casi todo puede suceder– las ideas y las visiones del futuro tienen un impacto formidable: definen lo que percibimos como oportunidades, expanden el rango de lo posible y enriquecen el repertorio de lo que consideramos deseable.

Para aprovechar el espacio de acción que nos generan las nuevas ideas y visiones es necesario, entre otras cosas, reinventar lo que consideramos como “desarrollo”, identificar las principales líneas de estrategia para encaminarnos hacia esta nueva concepción de desarrollo, y explorar nuevas ideas sobre los marcos institucionales para el ejercicio del poder y la autoridad, es decir, sobre gobernabilidad.

DESARROLLO: EXPERIENCIAS Y CONCEPTOS

Para redefinir lo que entendemos como “desarrollo” es preciso partir evaluando los logros de los últimos cuarenta años, durante los cuales este concepto experimentó muchas transformaciones. Recordemos, en primer lugar que las ideas iniciales sobre desarrollo surgieron en función de los objetivos y de la comprensión de los fenómenos económicos y sociales que teníamos hace cuatro decenios, fuertemente influenciados por la tarea de reconstrucción después de la Segunda Guerra Mundial.

Debemos evitar la tentación, que puede llevar a un pesimismo exagerado, de evaluar el estado de ánimo, los instrumentos de análisis y las

formas de actuar para promover el desarrollo que se plantearon a fines del decenio de 1940 y a principios del de 1950, con el instrumental analítico del que disponemos en la actualidad, con los valores que hemos adquirido desde la Segunda Guerra Mundial, y con todo lo que hemos aprendido acerca del crecimiento económico y el progreso social.

Examinando con cierta generosidad los objetivos y los medios que se disponían en los años cincuenta para promover lo que llamamos “desarrollo”, podemos darnos cuenta que en cuatro decenios se ha logrado mucho de lo que se propuso hacer entonces. Utilizando las ideas de Ralph Dahrendorf, podríamos decir que hemos aumentado las “oportunidades vitales” para una gran parte de la población mundial; y utilizando los conceptos de Amartya Sen, que hemos ampliado la “gama de capacidades humanas”. También podríamos decir, aun reconociendo las imperfecciones de los indicadores económicos y sociales, que ha aumentado la esperanza de vida a nivel mundial, se han reducido la mortalidad infantil y la incidencia de enfermedades endémicas, y se han elevado los niveles de nutrición. Todo esto, antes de mencionar el extraordinario proceso de crecimiento económico global que ha generado prosperidad para una buena parte de la humanidad.

Las mejoras sociales de los últimos cuatro decenios no tienen precedente en la historia humana. Más aun, examinando el tiempo que ha tomado realizar estos avances, es posible constatar que los países en desarrollo de Asia, África, América Latina y el Medio Oriente han logrado duplicar niveles de ingreso –y aumentar diez o quince años de esperanza de vida –en mucho menos tiempo de lo que les tomó hacer lo mismo a Europa, Estados Unidos o Japón. Por ejemplo, China ha logrado duplicar su ingreso por habitante y mejorar sustancialmente sus indicadores de bienestar social en solo diez años, comparados con los 150 años que les tomó lograr los avances a los países industrializados a partir de mediados del siglo XIX.

Si bien en términos de indicadores económicos y sociales hemos logrado mucho de lo que nos propusimos hacer hace cuatro decenios, esto

no debe darnos un sentido de complacencia y tranquilidad. En la gran mayoría de los países en desarrollo persisten serios problemas –pobreza extrema, desigualdad de oportunidades, falta de acceso a servicios sociales básicos– muchos de los cuales se están agudizando en gran parte de África, Asia, América Latina y el Medio Oriente. No debemos olvidar la persistencia de estas escandalosas e inaceptables desigualdades de todo orden. Pero tampoco debemos dejarnos llevar por un pesimismo exagerado, negando los avances logrados y arguyendo que la dependencia y el capitalismo transnacional no nos permiten hacer nada.

Siempre hemos tenido y tendremos múltiples caminos para el desarrollo, para mejorar la calidad de vida, expandir las oportunidades vitales y aumentar las capacidades humanas. China, Japón, los Estados Unidos, los países de Europa, Brasil, India y otras naciones que han progresado a lo largo de una o varias dimensiones, han seguido caminos distintos, cada uno en un momento. Por lo tanto, la multiplicidad de vías para el desarrollo no es un problema en debate ni empírico, ni teórico.

Sin embargo, en estos últimos caminos encontramos una constante, algo común a todos los países que han transitado por los caminos del desarrollo: la capacidad de generar y utilizar conocimientos ha sido y es el motor principal de los avances sociales, económicos y políticos. Por lo tanto, en la transición al siglo XXI, toda interpretación del concepto de “desarrollo” debe otorgarle los papeles centrales a la capacidad de generar conocimientos científicos y tecnológicos, y a la capacidad de utilizar el conocimiento para fines sociales y productivos de manera eficiente. Esto implica, entre otras cosas, el rescate de la sabiduría y el conocimiento tradicional generado a lo largo de siglos en una multiplicidad de culturas, buscando su articulación con los conocimientos que se derivan del quehacer científico y tecnológico.

Como hipótesis de trabajo podemos plantear la idea de que el proceso de desarrollo consiste en crear y realizar nuevos valores que orienten y guíen la evolución humana. En la transición al siglo XXI, esta creación y puesta en práctica de nuevos valores depende fundamentalmente de la

capacidad de generar y utilizar conocimientos en forma efectiva. Ejemplos recientes de este proceso de creación, difusión y puesta en práctica de valores lo dan la aceptación del respeto a los derechos humanos como norma universal a ser acatada por todas las sociedades, y la aceptación del principio de solidaridad con las generaciones futuras que sustenta la idea de preservar el medio ambiente.

ESTRATEGIAS DE DESARROLLO

El segundo tema que trataré, busca responder la siguiente pregunta: ¿qué hemos aprendido acerca de las estrategias disponibles para los países que se embarcan en la aventura del desarrollo? En los últimos cinco años ha surgido una variedad de nuevos planteamientos de estrategia. En América Latina, la CEPAL ha reformulado sus ideas, organizándolos en torno al tema central de "transformación productiva con equidad". En la India, en China, en Africa, y en el Medio Oriente (bajo la influencia del Islam), se busca armonizar la modernización productiva con la incorporación de valores espirituales en las estrategias de desarrollo.

Cuando se pasa de la discusión del concepto de desarrollo al diseño de estrategias, es necesario identificar líneas prioritarias para la acción. Aceptando la gran diversidad de situaciones del mundo en desarrollo, tres aspectos deben estar presentes en el diseño de toda estrategia de desarrollo: modernización productiva y vinculación con la economía internacional; equidad, justicia social y provisión de servicios sociales; y sustentabilidad ambiental.

Modernización productiva

No es posible embarcarse en la aventura del desarrollo aislándose del resto del mundo. Existen enormes oportunidades para beneficiarse del comercio y del sistema financiero internacional. Por lo tanto, en la transición al siglo XXI, uno de los aspectos centrales de la estrategia de desarrollo es el diseño de formas adecuadas de insertarse en la econo-

mía global, para lo cual la modernización productiva, el aumento de la competitividad y las políticas macroeconómicas sensatas son requisitos indispensables.

Cuando escucho ataques furibundos al neoliberalismo me inquieto, así como me inquietaba hace años cuando se atacaba al comunismo a rajatabla. Estos términos son etiquetas cómodas que enmascaran la aplicación de esquemas mentales simplistas a realidades muy complejas. Pueden también considerarse como excusas para la pereza mental: quienes los enuncian frecuentemente se sienten eximidos de dar argumentos adicionales para sustentar su posición.

Creo que hay aspectos valiosos por rescatar en lo que se llama la política económica neoliberal. Entre ellos tenemos un saludable respeto por las identidades macroeconómicas, un rechazo al populismo económico y la convicción de que con tasas de inflación mensual de dos dígitos es absolutamente imposible pensar en el largo plazo y en una participación activa en la economía mundial. Cuando critiquemos al neoliberalismo, rechazando su reduccionismo implícito y la idea de que el libre juego de las fuerzas de mercado puede resolverlo todo, es preciso ser cuidadosos y rescatar los aspectos positivos de las políticas neoliberales que tienen que ver con el manejo macroeconómico sensato.

Sin embargo, la modernización productiva, la mejora de la competitividad y la inserción en la economía global por sí solas, no resolverán los grandes problemas de América Latina. Es muy improbable que una estrategia basada exclusivamente en la modernización industrial y productiva y en la integración a los mercados mundiales, genere –por sí sola– las oportunidades sociales necesarias para hacer realidad una concepción más amplia y justa de desarrollo.

Equidad y justicia social

Para enfrentar los problemas sociales es preciso considerar un segundo aspecto de las estrategias de desarrollo, específicamente dirigido hacia

este fin. No algo añadido, como se ha venido planteando en los programas de “ajuste estructural con atención a lo social”. Se requiere mucho más que eso: integrar de una manera muy clara, desde el principio, consideraciones de equidad y de justicia social en el diseño de estrategias de desarrollo.

Por ejemplo, en el Perú se incorporan anualmente a la fuerza de trabajo alrededor de 250 mil jóvenes, en una situación donde el nivel de desempleo y subempleo llega alrededor del 85% de la población económicamente activa. Aun si lográramos aumentar la inversión y el crecimiento económico significativamente, durante los próximos dos decenios será imposible absorber a todos los nuevos entrantes a la fuerza de trabajo. A menos que se diseñe una estrategia de desarrollo que incorpore el bienestar social como un objetivo prioritario y válido en sí mismo, tanto o más importante como la modernización productiva, el deterioro social continuará y una generación de peruanos corre el riesgo de perderse.

En este tema considero necesario volver a algunas ideas que planteó Ignacy Sachs hace más de veinte años en un artículo que se ha convertido en un clásico¹. El profesor Sachs planteó la hipótesis que era posible establecer lo que llamó “un Estado de bienestar para países pobres”, destacando que la productividad de los servicios sociales, que son intensivos en mano de obra, no depende en gran medida de las inversiones en capital, ni de los niveles de salario. Por ejemplo, vacunar un niño en París, tiene un valor intrínseco similar que hacerlo en Calcuta pero hay una gran diferencia en el costo del servicio. Plantar un árbol en el Perú o en Nueva York tiene –en términos de su impacto sobre el medio ambiente global– el mismo valor, pero costos muy distintos.

Ignacy Sachs propuso darle prioridad a la provisión de servicios de educación, salud preventiva, control ambiental, cuidado de niños, nutrición infantil, mantenimiento de infraestructura, limpieza y sanidad, to-

¹ Ignacy Sachs. “A Welfare State for Poor Countries”, *Economic and Political Weekly*, Bombay (número especial de 1971).

dos ellos intensivos en mano de obra, que no requieren de grandes inversiones, y que elevan la calidad de vida. El problema con la propuesta de Ignacy Sachs fue que en 1971 todavía pensábamos que la modernización productiva y el crecimiento económico podían resolver los problemas sociales de manera automática. Un segundo problema fue que para organizar estos servicios sociales, se requería de una gran burocracia. Por ejemplo, para prestar servicios de educación y de salud es necesario entrenar personal, mantener registros, procesar y diseminar información, organizar actividades, enviar al personal de un lugar a otro. Como la experiencia lo ha demostrado, estas actividades administrativas pueden llegar a absorber el 40% de los recursos totales.

Estas dos limitaciones impidieron que las ideas del profesor Sachs tuvieran un mayor impacto hace veinte años, pero ya han sido superadas en la actualidad. Ahora sabemos que la modernización y la integración competitiva a la economía internacional no resuelven por sí solas los problemas sociales. También sabemos que las tecnologías de la información (informática, computadoras, televisión, vídeo, telecomunicaciones) han cambiado ese requisito de gastar el 40% de los recursos en la administración de programas sociales.

Los avances en las tecnologías de la información nos permiten recopilar, guardar, procesar y comunicar datos de manera rápida y eficiente. Esto ha introducido modificaciones radicales en la administración de programas y proyectos, así como en la formación de personal. Ahora es posible hacer cosas que no podíamos hacer hace veinte años, cuando Ignacy Sachs planteó sus ideas sobre el tema.

El segundo componente de las estrategias de desarrollo podría resumirse en los siguientes términos: ¿cómo diseñar programas de provisión de servicios sociales de bajo costo, que sean intensivos en mano de obra, que generen empleo, y que utilicen al máximo los avances tecnológicos en información y comunicaciones? Esto está sucediendo en la práctica y se dispone ya de ejemplos en la provisión de servicios preventivos de salud, en donde promotores rurales sin gran experiencia ni entrena-

miento utilizan microcomputadoras portátiles de bajo costo que contienen un listado de síntomas y enfermedades, y un registro de pacientes. Para un diagnóstico básico no se necesita más, ni se requiere información adicional.

El problema central es hacer que un conjunto de experiencias aisladas de provisión de servicios sociales intensivos en mano de obra, con tecnologías avanzadas de información y de bajo costo, puedan replicarse a escala mucho más amplia y abarquen un porcentaje significativo de la población.

Otros aspectos de este componente social de las estrategias de desarrollo, particularmente con referencia a la generación de empleo, se refieren al apoyo a la industria de la construcción y a la pequeña y mediana industria. Lo importante es incorporar en las estrategias de desarrollo un segundo componente directamente orientado a mejorar la calidad de vida, ampliando y mejorando la provisión de servicios sociales, generando empleo y buscando una distribución más equitativa del progreso económico.

Políticas sociales y empleo

Tanto en el Perú como en América Latina, los temas de política social y de empleo requieren de todo nuestro aporte intelectual, debido a que en otras partes del mundo no existen marcos conceptuales ni teorías suficientemente desarrolladas para describir y entender la magnitud y la naturaleza de estos fenómenos en la región y, menos aún, explicarlos y solucionarlos.

A partir de la década de los sesenta, la tasa de crecimiento demográfico de nuestro país ha sido muy elevada. En 1950 éramos siete millones seiscientos mil peruanos, en 1995 somos veintitrés millones y medio, y para el 2000 llegaremos a ser 25 millones. Entre 1950 y 1965, la población del Perú creció aproximadamente un 2.9% por año, al igual que entre 1965 y 1980. Entre 1980 y 1995 la tasa de crecimiento empezó a descender a 2.1%; se espera que entre 1995 y 2015 descienda a aproximadamente 1.6%. A partir de 1960 tuvimos,

entonces, un gran aumento cuantitativo en las demandas sociales por vivienda, educación, salud y empleo.

Cuando se plantea que la única forma de resolver el problema del empleo es invertir y crecer económicamente, me pregunto cuáles son los montos de inversión requeridos para lograr esto. Según los datos provenientes del censo de 1989, crear un puesto de trabajo permanente en el sector agropecuario cuesta aproximadamente 6,000 dólares; 22,600 dólares en el sector pesca; 140,000 dólares en el sector minero; 35,000 dólares en el sector manufacturero; 55,000 dólares en el sector de electricidad y servicios potables; 23,000 dólares en el sector construcción y 16,000 dólares en el sector comercio. Con alrededor de 250,000 jóvenes que se incorporan anualmente a la fuerza de trabajo necesitamos cuantiosas inversiones sólo para mantener los niveles de desempleo y subempleo que tenemos en la actualidad.

Por lo tanto, el problema del empleo en el Perú no se resolverá sólo con una estrategia de crecimiento económico, sobre todo si se privilegian sectores como el minero que crea pocos puestos de trabajo. Se debe poner en práctica una amplia gama de medidas: fomentar el crecimiento de los sectores que más absorben mano de obra (en especial, la agricultura, la industria manufacturera, el turismo y la construcción), diseñar nuevas políticas sociales y laborales, apoyar a la pequeña y mediana industria, crear puestos de trabajo temporales y utilizar instituciones como el Fondo de Compensación Social (FONCODES) para promover actividades productivas en pequeña escala en las zonas rurales.

Al mismo tiempo, es necesario abandonar la idea de que un puesto de trabajo es el único mecanismo que permite acceder a una parte del producto social. Todas las personas deberíamos tener derecho a satisfacer nuestras necesidades básicas por el simple hecho de ser seres humanos. Para lograrlo, sobre todo cuando no se puede esperar que se creen suficientes puestos de trabajo convencionales para todos, será necesario replantear la relación entre las personas y la forma en la cual se accede a ese conjunto mínimo de bienes y servicios necesarios para su sustento. Sólo la acción combinada del sector público, privado e independiente, y las organizaciones no gubernamentales y de base, podrá proporcionar los recursos y la institucionalidad necesarios para esta inmensa tarea.

Fragmento del artículo titulado "Políticas sociales y empleo", en Políticas Sociales y empleo: Tendencias, perspectivas y marco institucional, Instituto de Estudios Social Cristianos, Lima, 1996.

Sustentabilidad ambiental

El tercer componente de estas estrategias de desarrollo se refiere a la sustentabilidad ambiental. Durante los últimos dos decenios las preocupaciones ambientales se han ubicado en un lugar preferencial en la agenda del desarrollo internacional. Nos hemos dado cuenta más claramente de los límites que impone la capacidad natural de regeneración de los ecosistemas, así como los peligros de explotar sin control los recursos naturales y de sobrecargar la capacidad de la Tierra para absorber desechos.

El decenio de 1980 fue testigo del surgimiento de problemas ambientales globales, tales como el calentamiento por el efecto invernadero y la desaparición de la capa de ozono en la estratosfera, que pusieron de relieve la posibilidad de causar daños ecológicos irreparables a escala planetaria. La Cumbre Mundial sobre Medio Ambiente que tuvo lugar en Río de Janeiro, en julio de 1992, aprobó la "Agenda 21", un amplio programa de acción para promover el desarrollo sustentable que busca detener el deterioro ambiental, tanto en su dimensión global como local.

Los problemas de sustentabilidad ambiental y utilización de recursos están estrechamente relacionados con el crecimiento de la población y la pobreza en los países en desarrollo, y con el desperdicio asociado a los hábitos de consumo excesivo de los países ricos. Será necesario introducir cambios en los estilos de vida en ambos grupos de países para enfrentar el problema ambiental en la transición al siglo XXI.

Sin embargo, desde la perspectiva latinoamericana, más que pensar en problemas ambientales globales (calentamiento del planeta, agujeros en la capa de ozono), es necesario prestar atención a los problemas ambientales locales (contaminación industrial, saneamiento y agua potable, erosión de suelos, depredación de bosques), y explorar las sinergias que existen entre la preservación del medio ambiente, la provisión de servicios sociales y la modernización productiva.

Un punto adicional que quisiera mencionar se refiere al margen de maniobra de los países en desarrollo. Si hay algo de lo que me he convencido después de trabajar cinco años en el Banco Mundial, primero como jefe de Planeamiento Estratégico y luego como asesor principal, es que el margen de maniobra disponible para los países en desarrollo es mucho más grande de lo que nos imaginamos y de lo que hemos sido capaces de aprovechar. En el ejercicio del poder internacional existen resquicios y espacios que pueden ser explotados de una manera más efectiva y provechosa de lo que hacemos ahora.

Sin llegar a excesos voluntaristas, estoy convencido de que podemos tener un mayor control sobre nuestro propio destino. Esta posibilidad de hacer uso del margen de maniobra existente podrá hacerse efectiva, siempre y cuando sepamos bien lo que queremos y tengamos conocimiento de cómo opera el sistema internacional, y los organismos financieros en particular. Sólo así podremos aprovechar lo que nos puede ser útil y rechazar lo que nos puede perjudicar.

Atacar y vociferar desde fuera del sistema, sin hacer el esfuerzo real de entender cómo opera la mecánica del poder, no sólo en los organismos financieros internacionales sino también en los países industrializados, puede darnos la satisfacción de sentirnos moralmente superiores, pero no conduce a nada práctico. Es imprescindible utilizar para nuestro propio beneficio todas y cada una de las oportunidades que nos ofrece el funcionamiento real del sistema internacional.

En resumen, existen múltiples opciones para el diseño y puesta en práctica de estrategias de desarrollo, todas ellas articuladas alrededor de tres ejes principales: modernización productiva y competitividad; justicia, equidad y programas sociales; y sustentabilidad ambiental. Además, es preciso darnos cuenta que la gran mayoría de países en desarrollo tiene un margen de maniobra mucho mayor del que aparece a primera vista, sobre todo en momentos plásticos de la historia como en el que vivimos en la actualidad.

DESARROLLO Y GOVERNABILIDAD INTERNACIONAL

El último tema que trataré está vinculado a cómo aprovechar estos momentos plásticos de la historia de manera efectiva. Es el tema de gobernabilidad, que considero el problema central del desarrollo en la transición al siglo XXI.

El conjunto de cambios que se están dando en los ámbitos político, económico, social, tecnológico, cultural, ambiental y militar ha superado largamente las capacidades institucionales para el ejercicio del poder y la autoridad, tanto en el nivel nacional como en el internacional. Ha surgido un nuevo conjunto de actores que tienen gran influencia al margen de los canales establecidos de gobierno, y que no sabemos cómo incorporar en los procesos de conducción social y política. Se tiene, por ejemplo, a organizaciones no gubernamentales tales como Greenpeace, Amnistía Internacional y Médicos sin Fronteras, además de un gran número de asociaciones profesionales, organizaciones religiosas, gremios empresariales, corporaciones transnacionales, organizaciones académicas y activistas sociales.

Vivimos en un mundo que es sumamente complejo y enredado, que exige una multiplicidad de perspectivas para apreciarlo adecuadamente, y que desafía nuestra capacidad creativa para el diseño de instituciones. Sin embargo, examinamos las cuestiones de gobernabilidad internacional casi exclusivamente desde la perspectiva de las organizaciones intergubernamentales, cuando en realidad tenemos frente a nosotros un panorama mucho más amplio de instituciones que participan en el ejercicio del poder y la autoridad en el ámbito internacional. Cincuenta años después de fundada las Naciones Unidas, es necesario reformular la estructura del sistema de instituciones internacionales para enfrentar adecuadamente las exigencias del mundo actual.

Los Estados-Nación, como unidad para la toma de decisiones políticas y de participación en la comunidad internacional, están siendo prácticamente desarticulados desde arriba por presiones económicas, tecnoló-

gicas, culturales y ambientales que trascienden las fronteras nacionales, y desde abajo por tensiones étnicas y religiosas que desgarran el tejido social. A menos que replanteemos la naturaleza del sistema internacional que necesitamos para el futuro, llegaremos a una situación de caos y enfrentaremos problemas mucho mayores en el siglo que pronto iniciaremos.

COMENTARIOS FINALES

Parafraseando a Raúl Prebisch en una de las últimas conferencias que dio al final de su larga y fructífera vida, diría que estamos en una situación en la cual, por primera vez en mucho tiempo, “las ideas van a la zaga de los hechos”. No tenemos conceptos para entender y explicar –y menos aún resolver– los problemas que nos agobian. Esto presenta a los intelectuales un extraordinario desafío.

El trabajo intelectual consiste en producir ideas y conceptos con los cuales se piensa y se aprecia la realidad. Esto conlleva la responsabilidad de descartar conceptos obsoletos. Es preciso hacer una autocrítica y ser honestos con nosotros mismos para renovar las ideas que utilizamos hace algunos años sobre dependencia, sustitución de importaciones, planificación, y otras más –que fueron útiles en su momento– pero que ahora pueden ser un impedimento para la búsqueda de nuevos derroteros.

En esta tarea de renovar conceptos, los latinoamericanos tenemos una oportunidad extraordinaria y una responsabilidad especial, que se deriva de nuestro complejo proceso de mestizaje y del riquísimo intercambio de culturas que se ha dado en nuestras tierras.

En América Latina hemos logrado, de una forma u otra –muchas veces a trompicones– unir los acervos culturales español, americano y africano. Diría aún más, en 1492 con España nos llegó también el resultado del intercambio cultural derivado de setecientos años de lucha y de convivencia entre árabes, judíos y españoles. Eso fue lo que recibimos en

América Latina, y eso fue lo que mezclamos con nuestra propia cultura indígena y con la cultura africana que llegó más tarde a nuestras costas. En algunos países como el Perú, con las migraciones del último siglo y medio mezclamos también todo esto con la cultura china, la cultura japonesa y las culturas centro europeas.

Los latinoamericanos tenemos una personalidad histórica muy peculiar, en la cual mezclamos nuestra clara concepción de ser occidentales con el hecho de ser conscientes –subconscientemente quizás, valga la paradoja– de nuestro substrato cultural no occidental. En un mundo de acelerados y violentos choques culturales, étnicos y religiosos, los latinoamericanos tenemos la responsabilidad de proponer ideas y conceptos que permitan entender mejor los profundos cambios históricos que estamos experimentando, que conduzcan a una nueva concepción de desarrollo y que nos ayuden a prevenir el periodo de “barbarie” que algunos intelectuales europeos anticipan en la transición al siglo XXI.

2. ENTREVISTAS

Para entrar al futuro

Los futurólogos a veces dan la impresión de estar más preocupados por el año 2000 que por el 1987...

A mí sólo me interesa el año 2000 en función de lo que me dice que debo hacer en 1987, 1988, 1989...

En términos concretos, ¿qué haría usted ahora, por ejemplo, con el problema de la deuda externa?

En primer lugar, más allá de la situación coyuntural de crisis, hay que determinar si la deuda externa es o no un problema importante con una perspectiva de largo plazo.

¿Es importante o no?

Desde este punto de vista la deuda externa es importante sólo en la medida que nos impide el acceso al ahorro externo para complementar nuestros propios esfuerzos para generar recursos de inversión para el futuro.

Pero hay cierta urgencia. ¿Cuáles son las posibles sanciones?

Las sanciones eran una amenaza hace un año o dos, pero ya sabemos que no se aplican fácilmente. Ahora lo importante es ver qué se hace con la deuda externa en función de una meta de crecimiento económico por lo menos 5% de promedio anual en los próximos trece años. Y la respuesta es clara: debemos conseguir anualmente un flujo neto positivo de recursos externos de aproximadamente un 2% de nuestro producto bruto interno.

¿Cuál es entonces el próximo paso?

A partir de la política de limitar los pagos al 10% de las exportaciones, que ha dado buenos dividendos, debemos pasar a una nueva etapa que nos asegure en los próximos trece años una transferencia efectiva de recursos externos. Hace un año y medio fuimos punta de lanza y los primeros en limitar unilateralmente el pago de la deuda externa. Ahora, hasta Brasil, con sus 108,000 millones de dólares de deuda, anuncia que no puede pagar. Si se quiere, ahora somos parte del montón que no paga.

¿Pero qué más debería hacer el Perú ahora que está en el montón?

Adoptar una actitud positiva y hacer un nuevo planteamiento sobre la deuda externa...

¿Positiva? ¿Qué más positivo que simplemente demorar el pago?

La deuda no va a desaparecer simplemente porque demoremos el pago. Hay alternativas. En primer lugar, diferenciar entre nuestros acreedores. Una cosa son los créditos comerciales de corto plazo, otra la banca privada internacional que prestó a mediano y largo plazo, otra los organismos financieros multilaterales como el BID y el Banco Mundial, otra los organismos bilaterales de ayuda y de promoción de exportaciones de los países industrializados, y otra los créditos que nos otorgaron los países socialistas. Para cada uno se puede diseñar una estrategia diferente dentro de un planteamiento global cuyo objetivo sería lograr un flujo positivo de ahorro externo, por lo menos durante los próximos trece años.

¿Qué propondría usted específicamente?

Mantener las mejores relaciones posibles con quienes nos proveen de crédito comercial a corto plazo y pagarles puntualmente. Ofrecer una gama de posibilidades a nuestros acreedores de la banca privada internacional, que van desde la aplicación del plan propuesto por el senador norteamericano demócrata Bradley como alternativa al "Plan Baker", pasando por reestructurar la deuda con plazos más largos, por comprar parte de nuestra deuda en el mercado secundario, por ejemplo, y redi-

mirla en intis, llegando hasta depositar intis o dólares en cuentas bloqueadas para luego negociar con los acreedores sobre el uso de estos fondos en nuevos proyectos de inversión que generen divisas, parte de las cuales se usarían para pagar la deuda reestructurada.

¿Qué le hace pensar que los bancos privados estarían dispuestos a escucharnos?

Los bancos privados y los gobiernos de los países desarrollados se están convenciendo finalmente que la deuda del Tercer Mundo no se va a pagar en las condiciones tradicionales. Es el momento de plantear nuevas salidas. Por ejemplo, el senador Bradley ha planteado perdonar un 3% del principal de la deuda de los países en desarrollo, reducir las tasas de interés en un 3% y reestructurar la deuda a largo plazo. Sus puntos de vista van ganando terreno en la opinión pública y hasta la archiconservadora Jeanne Kirkpatrick, exembajadora de los Estados Unidos en la ONU, se ha pronunciado en favor de estas ideas.

El Perú ya está pagando al Banco Mundial, al BID, a la AID y a ciertos acreedores selectos, que a su vez siguen desembolsando. ¿Todo arreglo adicional no implicaría pagar mucho más?

No necesariamente. Si bien en el corto plazo podríamos pagar más de lo que recibimos a algunos organismos internacionales –debido a que venen muchos préstamos antiguos y no hemos concertado nuevos préstamos– lo importante es asegurar que en el mediano plazo recibamos desembolsos que superen las amortizaciones, sobre todo con entidades como el Banco Mundial. Tarde o temprano, debido en parte a la pérdida de credibilidad del FMI, el Banco Mundial pasará a jugar el papel protagónico para resolver el problema de la deuda externa.

Con los organismos bilaterales tales como la AID de los Estados Unidos, la ACDI y la Corporación de Desarrollo de Exportaciones de Canadá, y las agencias de ayuda al desarrollo de Italia, Alemania, Holanda y otros países, la idea es usar el principio del multiplicador: demos preferencia en el pago a quienes nos ayudan con nuevos créditos en una proporción de un dólar de pago por dos o más de nuevos créditos, preferiblemente blandos. Como estos créditos son frecuentemente un

mecanismo de apoyo a su propia industria, a sus agricultores y a sus empresas consultoras, los países amigos estarían dispuestos a ayudarnos, a la vez que se ayudan a sí mismos.

En suma, usted plantea abandonar ahora la estrategia de demorar al máximo las negociaciones para hacer una propuesta.

Sí. Nos conviene más presentar una propuesta lo suficientemente amplia y compleja para que nuestros acreedores tomen un buen tiempo en estudiarla, y mientras tanto, ¿por qué no?, suspender los pagos hasta que respondan.

Y así entraremos en el futuro...

¿Cómo lograremos que durante los próximos trece años el Perú cuente con un flujo de ahorro externo positivo para apoyar nuestro crecimiento económico? Este es el punto clave.

¿No basta con exportar más?

No. Si exportamos más y no cambiamos la situación de la deuda externa, ésta irá acumulándose y creando un conflicto insalvable a mediano o largo plazo.

Si la Occidental Petroleum amplía sus operaciones y la Shell desarrolla el gran yacimiento de gas descubierto en Aguaytía, ¿no se puede calcular una importante inversión extranjera en los próximos años?

El mercado del petróleo seguirá siendo incierto por unos diez años más y las grandes inversiones requeridas para explotar el gas dependen de la situación de los mercados internacionales y de cuánto puede absorber el mercado interno. Además, habría que calcular cuál es el ingreso neto de divisas que proporcionaría la inversión para explotar el gas. Pero, en términos generales, no podemos esperar que la inversión extranjera venga ansiosa a tocarnos las puertas.

Actualmente se piensa en la maduración rápida de una serie de proyectos de inversión privada internacional. ¿Cree usted que esto tiene posibilidades reales?

Más que posibilidad, esto es un imperativo. De no concretarse esta inversión, el esquema económico del gobierno a mediano plazo se vería seriamente cuestionado. Y seamos claros, en el Perú no sólo el gobierno sino el sector privado, las organizaciones laborales, los técnicos y profesionales, tenemos que demostrar en un plazo relativamente corto que podemos actuar, que es posible concertar un monto significativo de inversiones que generen empleo, utilicen recursos locales y aumenten las exportaciones. De otra forma —y en esto coinciden todos los economistas, desde el Banco Mundial hasta la Izquierda Unida— en los próximos meses o el próximo año el crecimiento económico volverá a ser estrangulado por la falta de divisas.

A juzgar por su política cambiaría, este gobierno parece haber dado una baja prioridad a la minería. ¿Qué nos ofrece la minería para el año 2000?

Un poco menos de lo mismo. El Perú seguirá siendo un país minero importante, pero el contexto internacional de la década de los noventa no parece el mejor para la exportación de nuestros productos tradicionales: cobre, plomo, zinc, y en cierta medida plata. No se espera que los precios se mantengan a niveles muy altos en los próximos diez a quince años. En los países industrializados el contenido de materias primas por unidad de producto bruto va disminuyendo.

¿Por la miniaturización?

Por la miniaturización, por el ahorro de materias primas y también por la sustitución. El cobre está siendo reemplazado por fibras ópticas en telecomunicaciones y los cables descartados pueden ser reciclados, al igual que otros metales. Al mismo tiempo, algunos países productores están aumentando la eficiencia de sus minas y plantas procesadoras. Sobrevivirán como países mineros aquellos que cuenten con una industria minera altamente eficiente. Por esto, en el Perú el apoyo a la minería deberá estar ligado a un proceso de modernización tecnológica.

Con los precios como están, ¿convendrá desarrollar nuevos yacimientos mineros?

Las simulaciones que hemos hecho en GRADE nos indican que sólo dos o tres nuevos proyectos de la gran minería serían rentables.

Chile exporta unos 100 millones de dólares de productos agrícolas estacionales, es decir, frutas y verduras que tienen gran demanda en el hemisferio norte porque están fuera de estación. ¿Eso tiene gran futuro aquí?

Definitivamente sí, pero tendríamos que poner nuestra casa en orden: identificar mercados y productos específicos, organizar la producción eficientemente, desarrollar canales de comercialización, establecer sistemas de manipuleo, empaque y transporte rápidos y oportunos. En suma, tener gran flexibilidad y ser muy pragmáticos para exportar. Por ejemplo, en Filadelfia he visto el conflicto que se produce en la costa este de los Estados Unidos entre las frutas provenientes de California y las de Chile. Filadelfia es el principal puerto de entrada de la fruta chilena y los californianos pidieron protección arancelaria para sus productos, pero los exportadores chilenos se defendieron bien usando el argumento que un número de empleos en el valle del río Delaware depende de la importación de frutas chilenas, presionaron a los legisladores de todo el valle a fin de que no se les cierren los mercados.

¿Y las otras exportaciones futuras?

El cultivo de mariscos. Ecuador ha exportado más de 500 millones de dólares en camarones y langostinos en los últimos años. No hay razón para que no podamos hacer lo mismo. También podemos exportar productos manufacturados, pero con una estrategia diferente. En cierta forma ya perdimos el bote en cuanto a una relación directa entre el Perú y los países altamente industrializados. No vamos a competir con Corea del Sur, Brasil, México, Singapur, Taiwan y la India, pero en la medida en que estos países vayan dejando de lado ciertas líneas de producción podemos aprovechar estos espacios vacíos.

Cuando estuve en Seúl en 1974, realizando unos trabajos sobre política tecnológica, me reuní con el director de la agencia gubernamental de Corea del Sur encargada del desarrollo de astilleros, quien me señaló que en la producción de barcos tenían la ventaja de un costo de mano de

obra más bajo que el de Japón. ¿Cuánto va a durar eso?, pregunté. Los sueldos y el ingreso por habitante están subiendo y pronto se quedarán sin posibilidad de competir, sobre todo si detrás vienen Malasia, China y Filipinas, entre otros países. Me respondió muy suelto de huesos que sí, que eso ya lo sabían, que tenían unos ocho a diez años más como ensambladores de barcos, cortando y soldando piezas de acero e importando los sistemas de navegación, las bombas hidráulicas, etcétera. Pero en diez años más ellos mismos estarían produciendo los sistemas de control electrónico de navegación y otros similares y los estarían vendiendo a los países ensambladores de barcos como Malasia, Indonesia o China. Y así ha sucedido.

También nos lo venderán a nosotros que estamos en la cola...

Es cierto, pero debemos aprovechar todas las oportunidades que se nos presentan. No le vamos a vender fácilmente productos medianamente sofisticados a los países altamente industrializados. La cuestión es buscar cómo nos insertamos en mercados y sectores específicos en los que tengamos ventajas: tejidos finos de alpaca para los países de alto nivel de ingresos, productos manufacturados a los países de ingresos medios y bajos, mariscos a la cuenca del Pacífico, etcétera.

Sin embargo, quiero destacar que toda la discusión sobre una nueva inserción internacional está vinculada a una serie de transformaciones internas: reestructuración industrial, cambios en el papel del Estado, cambios estructurales en el sistema educativo, definiciones en cuanto al proceso de acumulación y a la distribución del ingreso, tecnificación del aparato productivo, etcétera.

Usted habla de vincular el corto con el largo plazo. ¿Cómo puede lograrse esto en un país que ha estado acostumbrado a pensar sólo en el corto plazo?

Creo que ahora tenemos mucho más claro que sin visión de largo plazo no vamos a ninguna parte, que la acumulación de decisiones cortoplacistas nos ha llevado a un desastre nacional. De la misma forma que una visión de largo plazo sugiere lineamientos para el tratamiento de la deuda y de la inversión privada, debemos identificar temas adiciona-

les vinculando la perspectiva del año 2000 con un conjunto de medidas a ser tomadas ahora.

Entre muchos otros temas prioritarios yo destacaría que ningún país ha logrado desarrollarse sin reestructurar su sistema de educación superior y sin invertir en el desarrollo de una capacidad científica y tecnológica propia, tareas que sólo pueden emprenderse con una visión de largo plazo. Es necesario unir nuestra base tecnológica tradicional con las tecnologías modernas. Sin embargo, en este campo hemos experimentado retrocesos notables en los últimos quince años y no se han tomado las medidas necesarias para rectificar la situación; en términos reales, en 1984 el Perú invirtió aproximadamente 30 millones de dólares en investigación y desarrollo, la mitad de lo que invirtió en 1980; todo esto mientras se acelera la revolución tecnológica mundial. Así no llegamos a ningún lado como país, ni en el corto, ni en el mediano, ni en el largo plazo.

Reflexiones para un presidente

¿Cómo debería ser un buen presidente para el Perú de hoy?

Desgraciadamente, todo el mundo cree que el gobierno es mandar. El objetivo de cualquier presidente es hacerse prescindible, no imprescindible. La más importante contribución que puede hacer un buen presidente es que toda su obra y su labor continúe sin él. Creo que eso es lo más importante, cuando las cosas se personalizan no se puede gobernar bien. El gobierno consiste en darle la oportunidad, la capacidad a todo el país de gobernarse a sí mismo y no ser uno quien mande y gobierne.

Entonces, como dicen algunos, ¿el presidente debería ser un administrador?

No. Hagamos una diferencia que es importantísima entre jefe de Estado y jefe de gobierno. En el Perú hemos mezclado las dos cosas y se cree que el jefe del Estado tiene que ser el jefe de gobierno o hasta el administrador en la construcción de colegios, por lo que veo últimamente; yo creo que eso es un error. Debemos separar las dos funciones, la del jefe de Estado, que tiene que orientar, dar los grandes lineamientos, definir la política exterior, la política de defensa, y luego, la de un jefe de gobierno que, ese sí, es el administrador. El jefe de gobierno es el que tiene que manejar día a día los asuntos y nuestra Constitución establece ahora que el presidente del Consejo de Ministros debiera ser el administrador.

¿Qué preparación debe tener el presidente o jefe de Estado?

Habría que precisar varias cosas. En primer lugar tiene que ser una persona que conozca bien el país. En segundo lugar, tiene que ser al-

quien que conozca muy bien el extranjero, estamos en un mundo cada vez más interrelacionado por lo cual el gobernar bien el Perú no es posible si no se conoce cómo opera el sistema internacional. En tercer lugar, tiene que tener una gran sensibilidad social equilibrada por una capacidad ejecutiva de acción, un buen conocimiento de la política y de la economía, y condiciones éticas, morales y personales, sobre todo credibilidad. Por último, necesitamos un jefe de Estado que sea verdaderamente demócrata, que crea en las instituciones y en que su trabajo no consiste en perpetuarse en el poder ni hacerse imprescindible, sino dejar que los peruanos nos gobernemos a nosotros mismos. De otro lado, un jefe de gobierno, debe ser un buen administrador, un buen técnico, conocer bien la economía, saber formar equipos y no considerar a los ministros o a los funcionarios “fusibles” que se cambian a su antojo.

Se dice que el poder corrompe. ¿Es cierto o hay formas de evitarlo? Creo que hay formas de evitarlo. En algunos casos el poder corrompe, por desgracia lo hemos visto en el país anteriormente, pero en otros casos, el poder emborracha y hace que se pierda la perspectiva. Al respecto, el profesor Yehezkiel Dror, un politólogo de Israel que ha estudiado a fondo cómo ejercen el poder los presidentes, ministros y reyes, habla de una “ley de hierro”: a medida que un gobernante se queda en el poder, sobre todo si lo hace por más de un periodo, empieza a aislarse de su pueblo, no porque quiera hacerlo sino porque comienza a escuchar sus ideas como si vinieran del pueblo. Se da entonces una especie de pleitesía del poder, la gente empieza a decirle al gobernante lo que él quiere oír y poco a poco se va creando un cierto aislamiento. Para evitar que el poder corrompa, la primera regla es establecerse uno mismo, como límite, gobernar tan sólo un periodo.

Entrando más en el panorama electoral, ¿por qué cree que se han presentado tantos candidatos, tal vez porque existe la esperanza de que ocurra un fenómeno similar a lo que pasó con Fujimori en 1990? Creo que esa es una razón, otra es que los requisitos para postular a la presidencia son bastante sencillos y débiles. Una tercera razón es que

no hemos logrado todavía articular, en el ámbito de partidos y movimientos independientes, una alternativa sólida. Otro motivo es el desprestigio de todas las instituciones políticas que se estimula desde el gobierno. Creo que los partidos y los movimientos políticos han cometido errores, pero si continuamente se les está hostilizando desde el Estado se crea un clima de desconfianza que no propicia el surgimiento de fuerzas políticas sólidas.

¿Qué es lo que debe hacer la persona que llegue al poder?

Ya pasó la época en la que un par de decisiones fuertes eran necesarias para resolver los problemas de hiperinflación y de terrorismo. Lo que se necesita ahora ya no es labor de un capataz de demolición, sino la de un constructor y para construir se necesita, en primer lugar, alguien que escuche, que sea capaz de entender y de dialogar, que tenga la capacidad de crear instituciones, de negociar y de crear un clima de apertura y de diálogo. Se necesita alguien que, además, convoque a personas muy bien calificadas, que no sólo tenga la capacidad de enterarse al detalle sobre la profundidad que deben tener los cimientos de un colegio, sino que sea capaz de dar lineamientos y cierta estabilidad. No necesitamos en el próximo gobierno a ocho ministros de educación en cuatro años. Necesitamos personas que hagan lo que dicen que van a hacer, el gobierno necesita ahora credibilidad.

Alan García recomendaba leer a Maquiavelo, ¿para usted cuál debería ser la bibliografía para un candidato a la presidencia?

Muchísimas obras, creo que habría que empezar con Platón y Aristóteles, pasando por lo menos por cuatro o cinco volúmenes de historia de la filosofía y filosofía política. Habría que leer no solamente a Maquiavelo sino a Locke, Rousseau, Hobbes, Karl Popper y Michael Polanyi; en fin hay toda una gama de lecturas necesarias. También habría que leer novelas de Ciro Alegría, Alejo Carpentier y algunos libros de humor. Estamos acostumbrados a tener presidentes o líderes que se toman demasiado en serio, necesitamos personas con un poquito más de modestia y de picardía y con una mayor capacidad de reírse de sí mismos.

¿Gobernar es un arte?

Es un arte y una ciencia, se requieren las dos cosas a la vez. Necesitamos personas que sean artistas en términos de ser capaces de llegar al poder y manejarlo, pero que también sean científicos en términos de la capacidad técnica y de las soluciones profesionales que le dan a cada asunto.

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 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.

Fragmento del artículo titulado "A la reelección dile no", Expreso, Lima, 11 de agosto de 1993.

La propuesta de AGENDA: Perú

¿AGENDA: Perú tiene formulada su propuesta al país después de siete años de trabajo continuado?

Ya la tenemos, y es el resultado de cientos de reuniones a todo nivel escuchando y articulando ideas con el propósito de diseñar una estrategia de desarrollo para nuestro país en los próximos veinte años.

¿Es un trabajo para algún grupo político en particular?

No. Es un trabajo que se ofrece a la ciudadanía en conjunto. La capacidad de convocatoria que ha tenido agenda: PERÚ se debe justamente a que no estamos trabajando para ningún partido o agrupación política. Estamos devolviendo a la ciudadanía el tiempo y las ideas que tan generosamente nos dio en la forma de textos, de material para la reflexión, de suplementos especiales para periódicos y revistas.

¿Dirías que han logrado sintonizar con la voz de la sociedad civil?

Eso es lo que nos dicen. Sí, estamos ciertos de que estamos representando una gran diversidad de organizaciones que no son sólo del sector privado o del público, hay también muchas organizaciones de base, colegios profesionales, gremios, etcétera, que nos han dado sus puntos de vista.

Se habla mucho de la interacción del triángulo Estado, mercado, sociedad civil. ¿Lo han tenido en cuenta?

Esa ha sido una de las bases de nuestro trabajo. En Democracia y buen gobierno justamente planteamos esa idea del triángulo, y en el texto que presentaremos ahora hemos añadido un cuarto elemento que tiene que ver con la Fuerza Armada.

Que está dentro del Estado.

Es parte del Estado, pero tenemos que reconocer que en nuestros países la Fuerza Armada ha tenido un papel fundamental, se siente un poco distinta del Estado. Hemos logrado combinar la visión del ciudadano y la del experto.

¿Y la del político?

Se encuentra dentro de la de los expertos. Los tenemos en economía, sectores productivos, en organizaciones sociales, en el ejercicio del poder. Durante estos siete años nos ha interesado saber el punto de vista del ciudadano al que hemos llegado mediante seminarios, talleres, conferencias, en diversas partes del territorio nacional, y también mediante focus group, a los cuales hemos llevado los resultados de las consultas con expertos. También hemos usado encuestas de opinión. Hemos integrado todo esto en el conjunto de propuestas que se publicarán.

¿Cuál es la visión que emerge de esta búsqueda de consenso?

Los temas que están surgiendo nos dan una visión compartida de lo que nuestro país deberá ser de aquí a veinte años. Un país con una sociedad pluralista e integrada, con una economía próspera, eficiente y competitiva, con un balance entre el uso de los recursos naturales, a fin de tener un desarrollo sustentable, con un uso más equilibrado de nuestro territorio, con una vigencia plena de las instituciones democráticas.

Para una real inserción en el mundo globalizado.

Tenemos que buscar una inserción mucho más activa y menos gerenciada de nuestro país en el contexto económico nacional. Estamos en un orden global fracturado y tenemos que aprovechar las grietas de esas fracturas; saber cómo defendernos de las amenazas y cómo diseñar en lo económico y político los objetivos en lo referente a derechos

humanos, a democracia, a instituciones, entendiendo la política internacional como mucho más que la diplomacia.

Concretamente, ¿cuáles serían los pasos a darse para comenzar con este largo camino?

Hemos identificado cuatro conjuntos de medidas que tomar. Los hemos asimilado a la regeneración de un tejido. Tenemos las hebras de la trama: son las cuatro líneas estratégicas. La primera tiene que ver con transformación productiva y competitividad para tener una economía próspera, estable, con políticas activas en el terreno de la industria, de la agricultura, de la minería, de la pesca y del turismo. La segunda línea tiene que ver con equidad, integridad, integración y justicia social, en la cual tendríamos la provisión de servicios sociales básicos, como educación y salud. Planteamos la lucha contra la pobreza y una nueva estrategia para la generación de empleo en condiciones bastante complicadas, como las que vamos a tener en los próximos veinte años. La tercera línea tiene que ver con el uso sustentable de nuestros recursos naturales, la eliminación de la contaminación y la creación de una capacidad científica y tecnológica propia. Por último, tenemos el ordenamiento territorial, la regionalización de nuestra economía y todo lo que es infraestructura.

Es una enumeración bastante completa de lo que la ciudadanía desea, pero ¿cómo colocarnos en la vía de esa imagen objetivo?

La urdimbre que cruza esta trama es la de las reformas institucionales, la reforma del Estado. En primer lugar, para tener un Estado más representativo y eficiente planteamos una reducción de ministerios: de los dieciséis que tenemos en la actualidad, a sólo ocho. Una reforma del poder judicial y del poder legislativo así como del sistema electoral.

Mencionas sólo reformas del sector público.

El segundo concepto de la urdimbre tiene que ver con el sector privado, que debe estar en capacidad de generar riqueza, de producir, de generar un excedente que podamos ahorrar e invertir. Esto implica una gran empresa, tanto nacional como extranjera, con mayor responsabilidad

social; una transformación de las empresas medianas, que generalmente son familiares, de forma de gestionarlas y gerenciarlas profesionalmente mucho más transparentes y abiertas. Y en tercer lugar, transformaciones en la pequeña y micro empresa que muchas veces no pasan del nivel de supervivencia y autoexplotación.

Y las organizaciones sociales, gremiales y políticas, ¿habrá que adecuarlas para que cumplan un rol dentro de la estrategia?

Habrá que reformar las organizaciones de la sociedad civil para hacerlas más representativas, más eficientes y capaces de rendir cuenta. Hablamos de organizaciones de base, colegios profesionales, gremios vecinales, partidos políticos que vinculan a la sociedad civil con el ejercicio del poder. El último conjunto de hebras son las reformas en las instituciones de seguridad, una fuerza armada acorde a las exigencias del siglo XXI. Cuando hemos terminado con las hipotecas externas, se requiere un redimensionamiento y profesionalización de la fuerza armada, un cambio en la política nacional, una vinculación mucho más estrecha con las instituciones de seguridad ciudadana y de derechos humanos.

¿Estamos hablando de un Estado de bienestar?

Esta concepción tiene que estar basada definitivamente en la solidaridad. Nuestro país tiene desigualdades extremas, que exigen que aquellos que han tenido oportunidad de tener mejor educación den una respuesta solidaria para armar un país integrado y al mismo tiempo respetuoso de las diferencias, capaz de tolerar al otro y reconocerlo como igual.

Curiosamente hay una vinculación entre aceptar la globalización y reforzar las propias identidades.

¡Definitivamente! El proceso que vivimos es paradójico, pues para poder ser un mejor país en el mundo de la globalización hay que ser un buen país integrado con una fuerte identidad cultural. Manejar esta suelta paradoja exige un grado de sofisticación y de políticas que están muy lejos del simplismo de aquellos que creen que debemos servir a cualquier tendencia que nos viene de fuera sin tratar de preservar nuestra identidad.

El pueblo peruano está poniendo por delante las banderas descentralistas e integradoras.

Así es. Encontramos un aprecio simultáneo por el nacionalismo y regionalismo, y al mismo tiempo una toma de conciencia muy clara sobre la importancia del capital y la tecnología extranjera. Hay una posición nacionalista que también se encuentra abierta al mundo exterior. Se tiene conciencia de que aislados no hacemos nada, pero que vincularnos al resto del mundo no implicaría abandonar nuestra propia personalidad como país.

Que pasa por valorizar nuestras instituciones actualmente muy debilitadas.

Queda muy claro que la falta de instituciones es lo que nos hace fracasar. Los resultados no están a la altura de los esfuerzos que desplegamos colectivamente, y eso es en parte por la falta de confianza entre nosotros, porque no podemos trabajar en conjunto.

¿Qué deberían hacer los partidos respecto de la gobernabilidad?

Tratar de identificar en conjunto cuáles son los aspectos que son absolutamente necesarios, las condiciones sin las cuales el Perú no podría dar un salto hacia el futuro. En primer lugar, hay que aceptar que no es posible poner en práctica las líneas estratégicas que hemos identificado si es que no hay reformas institucionales destinadas a consolidar las instituciones y la gobernabilidad.

Esto implica recuperar la democracia como primer paso.

Y no sólo eso. Implica un estilo distinto de ejercer el liderazgo. En el Perú confundimos el liderazgo con caudillismo, confundimos gobernar con mandar o dar órdenes.

Y autoridad con mano dura o abuso de poder.

Lamentablemente es así. Esos son los temas centrales que deberían formar parte de un pacto de gobernabilidad. Sé que es difícil, porque llegados al poder autolimitarse es casi imposible, pero si no logramos

hacerlo como país, vamos a estar condenados como claramente lo diagnosticó Jorge Basadre: una promesa incumplida.

El caudillismo, el mesianismo, el presidente providencial son conceptos anacrónicos.

En la medida que tengamos caudillo tras caudillo, como los que hemos tenido en los últimos cincuenta años, no avanzaremos como país. Tenemos caudillos que, en vez de ejercer el liderazgo e identificar personas capaces de reemplazarlos, tratan de erigirse en insustituibles, con lo cual nos impiden a todos los peruanos la construcción del país. Se crea tal clima de polarización que todo lo que hizo el régimen anterior tiene que eliminarse. Retrocedemos una vez tras otra al punto de partida. El test para conocer un verdadero líder es preguntarnos si esa persona ha formado uno o dos seguidores capaces de reemplazarla con ventaja y hacer las cosas mejor. Si no ha logrado hacer eso, en vez de líder tenemos un egoísta cuya finalidad es ensalzar su propia gloria sin pensar en el país.

¿Entraremos al 2000 sin caudillos y en democracia?

Ojalá. En democracia y de manera participativa. Lo que hemos hecho estos siete años en AGENDA: Perú es contribuir a ese objetivo nacional.

PROCEDENCIA DE LOS TEXTOS

Los artículos titulados “Imaginemos un Perú mejor”, “Poder e información en el Estado moderno” y “Para entrar al futuro” (éste último bajo el título de “Hacia el siglo XXI”), fueron originalmente publicados en una obra que apareció bajo el mismo nombre que ésta, publicada por GRADE en 1989. Los otros textos reunidos en este volumen aparecieron en las fuentes citadas a continuación. Los editores se han reservado el derecho de editar respetuosamente algunos textos.

“Aprovechar las lecciones: La reforma del Estado”, Debate, Lima, mayo-junio, 1996.

“El fenómeno neoliberal”, Caretas, Lima, 16 de abril de 1996.

“Más allá del mercado: Un nuevo sueño latinoamericano”, Caretas, Lima, 31 de octubre de 1996.

“Hacia la descentralización económica”, Tema Uno, año 2, núm. 2, Lima, 1994.

“La crisis de gobernabilidad democrática en el Perú”, Debate, Lima, diciembre, 1993.

“En el umbral del siglo XXI: Hacia un nuevo Mundo”, Balcón, Madrid, núm. 8-9, 1992.

“Una ardua tarea: Ciencia, tecnología y la encrucijada en América Latina”, *El País*, Madrid, 18 de octubre de 1990.

“El desarrollo en la transición al siglo XXI: Una perspectiva latinoamericana”, *Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile*, Año XXVIII, núm.109, enero-marzo, 1995.

“Reflexiones para un presidente”, *Matiz*, año 2, núm. 56, Lima, 1994.

“La propuesta de AGENDA: Perú”, *La República*, Lima, 12 de setiembre de 1999.

NOTA BIOGRÁFICA DEL AUTOR

Francisco Sagasti nació en Lima, en 1944. Graduado de ingeniero industrial en la Universidad Nacional de Ingeniería de Lima, obtuvo un PhD en Investigación Operacional y Ciencia de Sistemas Sociales en la Universidad de Pennsylvania, Estados Unidos. Desde entonces, viene trabajando en el campo de la investigación operacional, especializándose en temas de desarrollo.

Ha sido miembro del Consejo Consultivo de Política Científica de la UNESCO, jefe del Departamento de Planeamiento Estratégico del Banco Mundial, presidente del Consejo Consultivo de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo en las Naciones Unidas, fundador y director del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) y asesor de numerosas empresas tanto en el Perú como en el extranjero. Profesor visitante en la Escuela de Negocios Wharton de la Universidad de Pennsylvania, también ha dictado cátedra en la Universidad del Pacífico de Lima.

Autor de numerosos libros de su especialidad, Sagasti colabora también con diversos medios de prensa escrita. Sus artículos y las entrevistas que concede, sobre temas de economía, política y sociedad, aparecen regularmente en periódicos y revistas del Perú y del extranjero, medios en los que se publicaron algunos de los textos reunidos hoy en Imaginemos un Perú mejor.

En la actualidad es presidente de Foro Nacional/Internacional, institución orientada a promover el diálogo sobre temas críticos para el desarrollo nacional e internacional, y director del programa AGENDA: Perú, dedicado al estudio de estrategias de desarrollo.

INFORMACIÓN SOBRE 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 realizó 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 1999 el equipo de AGENDA: Perú centró su trabajo en varios temas derivados de esta agenda de iniciativas, tales 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 XXI.

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 realizar un gran número de seminarios, talleres, conferencias, entrevistas en profundidad, focus groups 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).

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 al 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 individuales para actividades específicas, así como con recursos propios provenientes de actividades de consultoría realizadas por el equipo de investigación de AGENDA: Perú.