

Documento

Para

Estudiar, Guardar y Consultar

Perú: Agenda

y Estrategia

Para

El Siglo 21

Informe final del Programa agenda: PERU
Resumen Ejecutivo

PERÚ: agenda y estrategia para el siglo 21

Resumen ejecutivo

Este texto sintetiza el documento final elaborado por el proyecto Agenda: PERÚ. Presenta primero una serie de apreciaciones introductorias, relativas a la visión de futuro del Perú. Luego analiza la evolución del contexto internacional y sus consecuencias para el Perú. A continuación identifica líneas y opciones estratégicas para organizar los esfuerzos de desarrollo. Después plantea un conjunto de reformas institucionales para garantizar la viabilidad de la estrategia y examina los cambios culturales y de valores que la sustentan. Finalmente, define las acciones a emprender en el futuro mediano para acercarnos a la visión de futuro.

INDICE

PRIMERA PARTE

Introducción y Contexto

<u>Capítulo 1: El punto de partida</u>	4
• La idea y la práctica del desarrollo	4
• Visión del Perú	4
• Estrategia del desarrollo y gobernabilidad democrática ..	5
• Crisis, estrategia y promesa al iniciarse un nuevo siglo ..	5
<u>Capítulo 2: El Perú en el nuevo contexto internacional</u>	5
• El orden global fracturado.....	5
• Globalización, ideología, Estado y política exterior	6
• Hacia una gestión activa de la inserción internacional ...	6
• Inserción económica y transformación productiva ...	6
• La dimensión internacional de las políticas sociales ..	6
• La dimensión internacional de la gestión del medio ambiente.....	6
• La proyección internacional de la ocupación del territorio	7
• Algunas consecuencias para la política exterior	7

SEGUNDA PARTE

Un Marco para decisiones estratégicas

<u>Capítulo 3: Transformación productiva y competitividad</u>	7
• Política macroeconómica	7
• Estabilización y reformas en los años noventa.....	7
• Política macroeconómica y estrategia de desarrollo ..	8
–Política fiscal y finanzas públicas	8
–Política monetaria y cambiaria.....	8
–Sistema financiero y ahorro interno	8
–Política comercial.....	8
–Instituciones y regulación.....	8
• Políticas sectoriales	9
• Agricultura y ganadería: el desafío de la productividad ..	9
–Aumento de la productividad.....	9
–Financiamiento de las actividades agropecuarias ..	9
–Seguridad alimentaria y producción agropecuaria ..	9
–Proyectos de irrigación y políticas de precios	9
• Minería: hacia el liderazgo mundial	9
• Pesca: el desafío de la explotación sustentable	9
• Turismo: el Perú como uno de los principales destinos mundiales	10
• Generación de energía: articulando la demanda y las reservas energéticas	10
–Hidrocarburos: reservas, exploración, producción e importación.....	10
–Privatizaciones y promoción de inversiones en hidrocarburos.....	11
–Energía eléctrica: cambios en la estructura del sector ..	11
• Industria: el desafío de la reconversión y la competitividad	11
• Construcción civil: efecto multiplicador, empleo y eslabonamientos.....	11

agenda: PERU

Capítulo 4: Integración, equidad y justicia social	12
• Introducción.....	12
• Articulación entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil	12
• Transición demográfica y políticas sociales.....	12
• Provisión de servicios sociales básicos.....	12
• Educación	12
• Salud, nutrición y saneamiento	13
• Vivienda.....	13
• Lucha contra la pobreza	13
• Generación de empleo y ampliación del acceso a los bienes y servicios	14
Capítulo 5: Gestión del medio ambiente, recursos naturales, ciencia y tecnología	14
• Medio ambiente y desarrollo: enfoques, sustentabilidad y políticas	15
• El concepto de desarrollo sustentable	15
• Políticas sustentables explícitas, implícitas y resultantes.....	15
• Recursos naturales: potencial, uso y conservación.....	15
• El valor de la biodiversidad y de los servicios ambientales	15
• Recursos forestales	15
• Recursos pesqueros.....	16
• Los suelos como recurso natural	16
• El agua como recurso natural	16
• Recursos minerales	16
• Recursos energéticos	17
• Reducción de la contaminación ambiental	17
• Diseño y ejecución de políticas ambientales	17
• Desarrollo institucional.....	17
• De la regulación y el control a los incentivos de mercado.....	18
• Sistemas de información, investigación y asistencia técnica.....	18
• Participación ciudadana.....	18
• Investigación científica e innovación tecnológica.....	18
Capítulo 6: Ocupación del territorio e infraestructura física	19
• Ordenamiento Territorial.....	19
• El planeamiento de los procesos de urbanización y desarrollo rural	19
• Las ciudades como motores de desarrollo	19
• Desarrollo de las zonas rurales.....	20
• Sistemas de información geográfica.....	20
• Construcción y mantenimiento de la infraestructura física	20
• Transporte terrestre.....	20
• Infraestructura portuaria	20
• Aeropuertos y aviación comercial.....	20
• Transmisión y distribución de energía	20
• Desarrollo de las telecomunicaciones	20

TERCERA PARTE 21
Reformas Institucionales, Identidad y Cultura

Capítulo 7: Reformas institucionales y gobernabilidad democrática	21
• Utopías y gobernabilidad	21
• La reforma del Estado	21
• El papel del Estado: es búsqueda de un consenso... 21	
• Reforma del Poder Ejecutivo	22
–Nueva estructura orgánica del Poder Ejecutivo ... 22	
–Recursos humanos para la gestión pública	24
–Asignación de recursos y gestión del gasto público 24	
–Sistemas de regulación en el Poder Ejecutivo	24
• Reforma del Poder Judicial	24
• Reforma del Poder Legislativo.....	25
–Restaurar la bicameralidad.....	25
• Reforma del sistema electoral	25
–Elección presidencial.....	25
–Partidos y movimientos políticos	25
–Campañas electorales.....	25
–Organismos y procesos electorales	26
• Desconcentración, descentralización y regionalización	26
• Reforma del sector privado	26
• Las empresas privadas.....	26
• Reforma de las organizaciones de la sociedad civil 27	
• La sociedad civil.....	27
• Reforma de las instituciones de seguridad.....	27
• Las instituciones de seguridad.....	27
–Seguridad ciudadana, Policía Nacional y sociedad civil	28
–Defensa Civil: tarea conjunta	28
–Seguridad personal y derechos humanos	28

Capítulo 8: Cultura, identidad y valores
 28 |

• Cambio de mentalidades e identidad nacional.....	28
• Valores, democracia y estrategia de desarrollo	29
• Relación de los valores con las líneas estratégicas, las reformas institucionales y la democracia.....	29
• La traba del autoritarismo.....	30
• Derechos humanos y cultura de paz.....	30
• Valores y globalización.....	30
• Actitudes, valores e identidad: papel de la educación, los medios masivos y la promoción cultural.....	30
• Educación, identidad y valores.....	30
• El Perú en simultáneo: valores, identidad y medios de comunicación	30
• Promoción de la creatividad, las artes y el deporte 30	

CUARTA PARTE
Apreciaciones finales

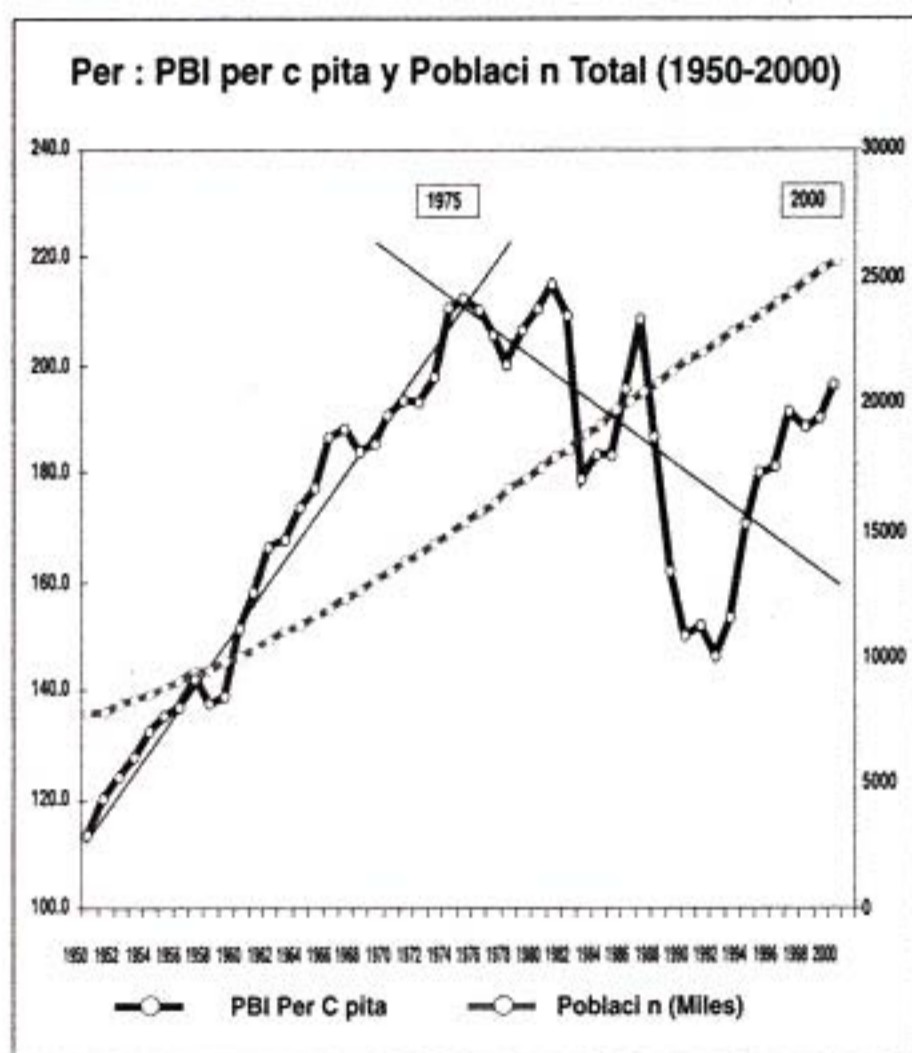
Capítulo 9: Los pasos siguientes: hacia la puesta en práctica de la estrategia	31
---	-----------

PRIMERA PARTE

Introducción y Contexto

CAPÍTULO 1: EL PUNTO DE PARTIDA

A lo largo de nuestra historia hemos desperdiciado varias oportunidades de avanzar hacia la prosperidad y el bienestar para todos los peruanos. Durante los últimos 50 años se han presentado situaciones favorables, que por diversas razones se convirtieron en oportunidades perdidas. Esta situación se puede apreciar en la figura adjunta: A partir de 1975 nació el 55% de los peruanos, los cuales sólo han visto una tendencia decreciente de su ingreso, con subidas y caídas pronunciadas.



Por estas razones, somos una nación que no ha logrado la integración social, económica, política y cultural. Además, se han experimentado sucesivas crisis, desde problemas económicos hasta situaciones de extrema violencia y guerra interna. A principios de los noventa, las manifestaciones más evidentes de dicha crisis empezaron a ser paliadas: se logró estabilizar la economía y derrotar a la violencia terrorista; sin embargo, no se lograron mejoras significativas en la calidad de vida de los peruanos.

A pesar de todo, es evidente que a lo largo de nuestra historia ha existido siempre una voluntad de cambio, una apuesta por el futuro. Hoy podemos apreciar estas características en los movimientos juveniles, los liderazgos regionales, las organizaciones de base y los gobiernos locales.

Pero, ¿qué hacer? Agenda: PERÚ presenta este informe con la intención de hacer públicos los resultados de siete años de trabajo a lo largo de los cuales se ha logrado articular una visión estratégica sobre el futuro de nuestro país. Pero nuestro trabajo no acaba ahí; nuestra intención es que dicha visión se ponga en marcha.

LA IDEA Y LA PRÁCTICA DEL DESARROLLO

¿Qué se entiende por "desarrollo"? ¿Qué significa que un país "logre desarrollarse"? A lo largo de la historia, la noción de desarrollo ha ido variando. En la actualidad la idea de desarrollo se centra en las opciones que tienen las personas para elegir su estilo de vida y decidir su futuro, y otorga una enorme relevancia al rol de las instituciones, al contexto global en el que nos desenvolvemos y a los aspectos no materiales vinculados con el desarrollo.

Tanto en la dimensión política como en la económica, las instituciones han demostrado ser los instrumentos más efectivos para promover las mejoras integrales en una sociedad. Existe una fuerte interrelación entre la gobernabilidad democrática, el crecimiento económico, la reducción de las desigualdades extremas y la existencia de redes de compromisos cívicos y sociales.

Por otro lado, la mayor parte de los problemas y desafíos que enfrentan hoy los países en desarrollo –por ejemplo, evitar el deterioro ambiental, mantener la estabilidad económica, reducir la pobreza y prevenir los conflictos violentos– no tienen ya soluciones puramente locales o nacionales.

Finalmente, debe reconocerse que los valores y los aspectos no materiales de las actividades humanas son fundamentales para la afirmación de la capacidad de acción individual y colectiva, para la creación y el funcionamiento de instituciones, y para el éxito o fracaso de los esfuerzos por alcanzar la prosperidad y el bienestar.

VISIÓN DEL PERÚ

Una visión de nuestro país implica identificar una serie de aspiraciones y valores compartidos por una diversa gama de peruanos. La visión de Agenda: PERÚ para fines del segundo decenio del siglo 21 apunta hacia una sociedad equitativa, pluralista e integrada, inscrita en un escenario con las siguientes características:

- La economía es próspera, eficiente y competitiva.
- Existe un balance entre la utilización y la conservación de los recursos naturales renovables.
- Contamos con una capacidad científica y tecnológica desarrollada y consolidada.
- Contamos con una mejor distribución de la población, la producción y el poder político en el territorio nacional.
- La democracia y las instituciones democráticas se han consolidado.
- El Poder Ejecutivo y las agencias gubernamentales se han vuelto más eficientes; el Congreso se ha

convertido en una institución prestigiosa; el Poder Judicial ha logrado afirmar su autonomía frente a los otros poderes del Estado; el sistema electoral ha permitido garantizar la transparencia y participación ciudadana en las elecciones.

- Se ha puesto en marcha un proceso de regionalización y descentralización.
- Las empresas e instituciones del sector privado operan de manera eficiente y cumplen plenamente su función de generar riqueza.
- Las organizaciones de la sociedad civil se han fortalecido y ocupan un espacio significativo en la escena nacional.
- Las reformas institucionales han alcanzado también a la seguridad nacional.
- Los valores y las actitudes han evolucionado y se acepta la enorme diversidad cultural del Perú.
- Se ha llegado a una revalorización de la solución pacífica de conflictos y a un claro rechazo a la violencia en todas sus formas.

Esta descripción del futuro deseado para el Perú nos permite definir el "bien común" para la sociedad peruana de la siguiente manera:

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

ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

La estrategia de desarrollo que planteamos está conformada por cuatro líneas estratégicas: transformación productiva y competitividad; integración, equidad y justicia social; gestión ambiental, ciencia y tecnología; y ocupación del territorio e infraestructura física. Estas se apoyan en cuatro conjuntos de reformas institucionales –reforma del Estado, del sector privado, de la sociedad civil y de las instituciones de seguridad–, todas ellas orientadas a la consolidación de la gobernabilidad democrática, así como en el contexto internacional en el que estamos inscritos. Todo lo anterior, a su vez, se relaciona estrechamente con la identidad nacional, los valores y la ciudadanía.

CRISIS, ESTRATEGIA Y PROMESA AL INICIARSE UN NUEVO SIGLO

Agenda: PERÚ considera que el cambio de siglo (y de milenio) constituye una ocasión propicia para empezar a trabajar en nuestra nueva visión del Perú. Las razones son diversas:

- No entramos al nuevo siglo con una situación tan caótica como la que prevalecía hasta hace escasa-

mente un decenio.

- Estamos tomando conciencia de que el Perú es un país cuyo desempeño está por debajo de su potencial.
- Una gran variedad de organizaciones están planteando inquietudes y propuestas que expresan la voluntad de trabajar en conjunto para mejorar su situación y la del país.
- Muchos dilemas que parecían inevitables en el camino hacia el desarrollo –crecimiento económico o reducción de las desigualdades, bienestar material o conservación del medio ambiente, asignación de recursos por el mercado o intervención estatal, entre otros– se han superado y han dejado de concebirse como juegos de suma cero en los cuales lo que se gana en uno de los aspectos se pierde en el otro.
- Las limitaciones de los recursos financieros para poner en marcha una estrategia de desarrollo no son una restricción tan severa como se suponía hasta hace poco.

Adicionalmente, debe tomarse en cuenta también que la aceleración del ritmo de los cambios en todos los ámbitos de la actividad humana está permitiendo avances significativos en el lapso de una generación. Por otro lado, hay que resaltar también la importancia que tiene la juventud en nuestro país, no sólo por su proporción en relación con la población total, sino también por sus expectativas y actitudes hacia el futuro.

CAPÍTULO 2: EL PERÚ EN EL NUEVO CONTEXTO INTERNACIONAL

EL ORDEN GLOBAL FRACTURADO

En la actualidad formamos parte de un orden global, pero no un orden global integrado sino fracturado: estamos todos en contacto los unos con los otros, pero al mismo tiempo se afianzan profundas divisiones entre diferentes grupos de países y de personas en estos países; una pequeña parte de la humanidad se beneficia enormemente y la mayoría de la población mundial es segregada.

La globalización presenta, indudablemente, aspectos positivos, pero trae también una serie de demandas y desafíos a los que los países en desarrollo deben estar en capacidad de responder:

- Las nuevas preocupaciones de seguridad internacional exigen nuevos arreglos para la seguridad internacional y regional, así como nuevas doctrinas de defensa nacional.
- La creciente interdependencia económica y financiera exige nuevas estrategias para la inserción de las economías y empresas en un escenario internacional cada vez más volátil y competitivo.

- Las condiciones sociales y las desigualdades persistentes plantean enormes desafíos para mantener la cohesión social.
- La toma de conciencia sobre la importancia de la protección del medio ambiente exige respuestas para asegurar que el proceso de desarrollo no restrinja las oportunidades de las generaciones futuras.
- La creciente importancia de los factores religiosos, culturales y éticos en la conducta de los asuntos de gobierno pone sobre el tapete temas como la tolerancia religiosa, el respeto a los derechos humanos, y las tensiones entre la homogeneización y la afirmación de la identidad cultural.
- La generalización de las prácticas democráticas y el colapso de los sistemas totalitarios han llevado a cambios significativos en las estructuras institucionales de los Estados y gobiernos, y han puesto de manifiesto la importancia que tienen el capital social y las instituciones en el desempeño político y económico de las naciones.
- Los avances científicos y tecnológicos presentan desafíos extremadamente difíciles para la gran mayoría de los países en desarrollo.

GLOBALIZACIÓN, IDEOLOGÍA, ESTADO Y POLÍTICA EXTERIOR

Dentro del contexto que acabamos de describir, la tarea de todos los sectores sociales consiste en encontrar respuestas creativas a los desafíos planteados por el orden global fracturado.

Una primera tarea consiste en examinar y entender la naturaleza y la lógica de las múltiples fuerzas que configuran este orden. No se trata de aplicar políticas propias del mundo globalizado de manera rígida, sino de adaptar estas políticas a nuestras particulares realidades. Se trata de evitar la actitud pasiva y fatalista y de asumir una perspectiva crítica y creativa.

Como segunda tarea está el definir adecuadamente el papel que debe jugar el Estado en el contexto internacional de los próximos veinte años. En los últimos tiempos han adquirido gran relevancia las organizaciones internacionales, las corporaciones y las empresas, aun por encima de las diversas soberanías estatales, ya sea en el campo de la política económica o de los derechos humanos y la protección del medio ambiente. El Estado, sin embargo, no corre peligro de desaparecer en un largo tiempo, pero debe preocuparse por adaptarse a los tiempos y reconfigurar su rol.

Finalmente, como tercera tarea se encuentra la necesidad de delinear un patrón de inserción internacional que permita acercarse a la visión de futuro y lograr el bien común. Esta tarea consiste, básicamente, en entender la política exterior de otra manera. Se trata de lograr una inserción *activa* del país en el orden internacional.

HACIA UNA GESTIÓN ACTIVA DE LA INSERCIÓN INTERNACIONAL

Inserción económica y transformación productiva

La gestión activa de la inserción económica pasa por una importante modificación de la forma en que el Perú se ha vinculado con la economía tradicional a través del tiempo. Un primer aspecto de ello implica la diversificación de las exportaciones: se trata de exportar cada vez más productos con mayor valor agregado y no casi exclusivamente materias primas. Un segundo aspecto está referido a lograr la integración comercial en los ámbitos subregional, regional, hemisférico y global. En tercer lugar, es indispensable contar con financiamiento externo, para lo cual es necesario adoptar políticas macroeconómicas sensatas y mantener la estabilidad de las reglas de juego para los inversionistas.

La dimensión internacional de las políticas sociales

Con respecto al impacto fiscal del proceso de globalización financiera, se hace necesario armonizar las políticas tributarias para atraer inversión extranjera; de esta manera se lograría aumentar los ingresos fiscales para hacer frente a los gastos que implican los programas sociales.

En segundo lugar, es preciso diseñar estrategias que permitan obtener apoyo y asistencia técnica y financiera por parte de los organismos y agencias de cooperación internacional.

Un tercer punto relativo a las políticas sociales es el referido a la movilidad internacional de los trabajadores. Debido a la "fuga de talentos" existen muchos profesionales de países en desarrollo, altamente calificados, que trabajan en países desarrollados. Estos emigrantes pueden ser de mucha utilidad para sus países de origen si es que se cuenta con programas adecuados para vincularlos con instituciones académicas o empresas.

Por último, debe tomarse en cuenta que el argumento del "dumping social" que invocan los países ricos para limitar las importaciones provenientes de los países pobres puede terminar convirtiéndose en una nueva forma de proteccionismo. En ese sentido, la migración internacional y la liberalización de los mercados de trabajo son necesarias no sólo para ampliar las posibilidades de desarrollo individual sino también para equiparar condiciones de trabajo entre países y subsanar los problemas del *dumping* social.

La dimensión internacional de la gestión del medio ambiente

El comercio internacional y la transferencia de tecnologías se verán cada vez más afectados por consideraciones ambientales, por ello la política exterior debe incorporar una dimensión ambiental e incluir el manejo sustentable de los recursos naturales. En este sentido, el Perú se ubica en una posición privilegiada para las negociaciones internacionales sobre el uso de es-

tos recursos y sobre el pago por los servicios ambientales que se prestan a todo el planeta, pero para ello debe participar activamente en las negociaciones internacionales en torno de la Convención Marco de Cambio Climático.

La proyección internacional de la ocupación del territorio

El Perú es un punto de encuentro natural ente América del Sur y la cuenca del Pacífico, así como un lugar desde donde se puede llegar con cierta facilidad a todos los países sudamericanos. La privilegiada ubicación geográfica del Perú permitiría crear un gran centro de distribución para el transporte de personas y carga, lo que requeriría de grandes inversiones y obras de infraestructura. Por otro lado, es importante también fortalecer los espacios económicos regionales en las zonas de frontera, lo que incluiría el diseño y la ejecución de proyectos conjuntos de inversión con países vecinos.

Finalmente, no debe olvidarse el importante papel que las telecomunicaciones desempeñarán para una gestión activa de la inserción internacional del Perú.

ALGUNAS CONSECUENCIAS PARA LA POLÍTICA EXTERIOR

* **E**n el nuevo contexto del orden global fracturado la política exterior ocupa un campo mucho más amplio que la noción convencional y restringida de diplomacia. La ejecución de una política exterior que vincule adecuadamente al Perú con el resto del mundo requiere de una participación activa de entidades peruanas en el ámbito internacional; de la obtención, procesamiento y difusión de información sobre el contexto regional y global, y de la proyección de la imagen del Perú para motivar el interés de los inversionistas, turistas y de la comunidad internacional en el país.

SEGUNDA PARTE

Un marco para decisiones estratégicas

CAPÍTULO 3: TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA Y COMPETITIVIDAD

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

POLÍTICA MACROECONÓMICA

Las políticas macroeconómicas en el Perú deben crear las condiciones favorables para la confluencia de las iniciativas privadas, la regulación estatal y la participación de la sociedad civil en la creación de riqueza. Los desequilibrios macroeconómicos característicos de los decenios anteriores deben ser dejados atrás definitivamente para lograr la estabilidad que garantice una adecuada asignación de recursos a través de mercados competitivos, eficientes y adecuadamente regulados.

Estabilización y reformas en los años noventa

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

La estabilización macroeconómica estuvo acompañada por algunas reformas estructurales, las cuales marcaron un cambio fundamental en la normatividad legal que regía la actividad económica del país. La reforma tributaria y la reestructuración del sector público constituyeron dos elementos fundamentales para enfrentar el problema central que subyacía tras el desorden macroeconómico: el déficit de las finanzas públicas. Diversas modificaciones de la estructura y administración tributaria condujeron a un sistema impositivo simplificado, más transparente y con menos distorsiones. Sin embargo, esta reforma tributaria no se tradujo en un rápido y significativo crecimiento de la recaudación.

El redimensionamiento del aparato estatal, en particular el cierre de una serie de agencias gubernamentales, la liquidación y privatización de empresas públicas y la reducción del empleo público, permitieron disminuir parte del gasto público y reducir significativamente la presencia del Estado en la actividad productiva, lo que generó un efecto positivo en las finanzas públicas y una mayor eficiencia del sistema económico.

Por otro lado, se dio un conjunto de reformas adicionales que apuntó a la creación de mercados competitivos y que podría sintetizarse como la liberalización progresiva del mercado de bienes y del mercado de capitales. En otros ámbitos, se buscó hacer mucho más flexible la legislación laboral y se introdujo un sistema obligatorio de pensiones con participación del sector privado.

En cuanto al tema de la deuda externa, a fin de quebrar el aislamiento, el gobierno reinició el servicio de la deuda con los organismos multilaterales en el segundo semestre de 1990. La reinserción financiera se convirtió en una fuente de credibilidad en el programa económico, ya que proporcionó garantías sobre

las reformas de política en marcha.

Política macroeconómica y estrategia de desarrollo

Para sustentar adecuadamente la transformación productiva, la competitividad y el crecimiento económico es necesario consolidar el programa de estabilización y las reformas iniciadas durante el decenio de 1990. Los pilares sobre los cuales se debe afirmar esta consolidación son una firme situación fiscal; una estructura de precios no distorsionada; reglas fiscales, monetarias y cambiarias estables y transparentes; la reducción del déficit de cuenta corriente; y la reforma y el fortalecimiento del sistema financiero. En este contexto, los únicos componentes de la demanda agregada que podrían promover el crecimiento en el corto plazo son las exportaciones y la inversión privada. Por otra parte, es necesario contar con información estadística confiable para planificar y tomar decisiones, por lo que ésta deberá estar al alcance de todo aquel que la requiera.

Política fiscal y finanzas públicas

La existencia de un sector público saneado es condición necesaria para mantener una tasa de inflación baja y estable, lo que permite una mejor asignación de recursos y promueve el crecimiento económico.

Pero mantener la estabilización no es fácil. Uno de los principales problemas para consolidar el esfuerzo de estabilización lo constituyen los bajos ingresos fiscales; en ese sentido, se debe avanzar hacia una estructura tributaria que privilegie la recaudación basada en el impuesto a la renta, reduciendo progresivamente la carga a los factores productivos (capital y trabajo).

Por otro lado, el gasto del Estado deberá tener más impacto en la economía: los mayores ingresos fiscales deberán utilizarse para otorgar incentivos al sector privado. Así, por ejemplo, podría incentivarse la reinversión en vez de la distribución de utilidades, así como crear un régimen de incentivos a las pequeñas y microempresas.

Es importante también velar por la calidad del gasto público en el cumplimiento de los objetivos trazados en un contexto de planeamiento estratégico y programación de las acciones del Estado. Este gasto, además, deberá poder ser evaluado periódicamente.

Finalmente, es importante mencionar que es primordial que se descentralice el gasto público a través de la transferencia de partidas a los gobiernos locales.

Política monetaria y cambiaria

El proceso de estabilización requiere de la corrección de la sobrevaluación de la moneda, lo cual significa una serie de costos que deben ser asumidos. La política monetaria tiene eficacia limitada en un contexto de dolarización. Al respecto, se debe incentivar las transacciones y el ahorro en soles, con el fin de mejorar el nivel de autonomía de la política monetaria. Sin embargo, se debe evaluar la posibilidad de un esquema

de dolarización a nivel regional, que podría ser llevado a cabo en un contexto de integración. Esta medida nunca debe ser llevada a cabo de manera unilateral. Por otro lado, el servicio de la deuda externa deberá ser considerado al analizar las perspectivas de la balanza de pagos.

Sistema financiero y ahorro interno

El sistema financiero peruano presenta una gran debilidad. La dependencia de las líneas de crédito externas y el alto costo de intermediación, relacionados con el insuficiente ahorro interno y con la percepción de riesgo-país, hacen que el mercado del crédito se encuentre distorsionado. Lo anterior hace necesario que se fomente la consolidación del sistema bancario en un número reducido de bancos peruanos y extranjeros relativamente grandes, complementados por algunos bancos chicos especializados.

Por otro lado, el fomento del ahorro interno es fundamental para evitar la competencia por recursos escasos entre los sectores público y privado; en este aspecto, es importante incorporar el máximo de la población al ahorro.

Otros aspectos importantes con respecto al sistema financiero y ahorro interno están referidos a la reducción del costo de financiamiento de las empresas, la presencia de una banca de fomento de segundo piso muy activa, la puesta en práctica de medidas para incentivar ciertos tipos de flujo de capital extranjero y desincentivar otros, y el auspicio de un flujo neto positivo de capitales de largo plazo dirigidos a financiar proyectos de inversión.

Política comercial

Teniendo en cuenta que la falta de dinamismo del sector exportador pone en peligro los avances de las reformas económicas, en el corto y mediano plazo, la política comercial debe apuntar hacia una agresiva promoción de las exportaciones y hacia un sistema arancelario escalonado, pero bajo en promedio. La política comercial y los incentivos al sector exportador deben apuntar hacia el crecimiento acelerado de las exportaciones con mayor valor agregado y hacia la generación de una menor dependencia del financiamiento externo.

Instituciones y regulación

El tema esencial en este punto es que no se ha puesto en marcha aún una verdadera reforma del Estado, a todas luces necesaria para lograr un aparato estatal de proporciones adecuadas y con empleados calificados y efectivos. Las reformas iniciadas en los noventa tendrán éxito si descansan en una gerencia estatal eficiente y en instituciones públicas modernas y confiables. Además, es necesario crear en el gobierno una entidad dedicada a generar, coordinar, evaluar y promover proyectos de inversión pública y privada, así como reestructurar y fortalecer el sistema judicial con miras al establecimiento de una estabilidad jurídica y al fortalecimiento del derecho de propiedad.

POLÍTICAS SECTORIALES

Agricultura y ganadería: el desafío de la productividad

Aumento de la productividad

A pesar de las serias dificultades presentes en nuestro territorio para el desarrollo de la actividad agropecuaria, ésta es una de las actividades esenciales de la economía nacional. La agricultura del Perú se caracteriza por su baja productividad; el aumento de la productividad, por lo tanto, debe ser el desafío más importante de este sector. Con este fin, el Estado debe promover la inversión agropecuaria privada, complementándola con programas de asistencia técnica y de transferencia de tecnología para la agricultura y la agroindustria, así como con mejoras en la infraestructura de comercialización. Asimismo, el Estado debe intervenir en áreas donde las fuerzas del mercado no creen suficientes incentivos para la inversión privada, o donde los mercados no funcionen adecuadamente.

Financiamiento de las actividades agropecuarias

La política de promoción de la inversión privada debe sustentarse en un adecuado acceso al crédito, para lo cual es necesario estimular a la banca privada para que amplíe las líneas de crédito para la agricultura. En este mismo aspecto, el Estado debe participar a través de COFIDE como banca de segundo piso y de las cajas rurales.

Por otro lado, la asignación de derechos de propiedad sobre la tierra, así como la disposición de información sobre diversos aspectos de las tierras cultivables contribuirán a promover la participación de la banca comercial en la asignación de créditos al agro.

Seguridad alimentaria y producción agropecuaria

El Perú posee una multiplicidad de ecosistemas, una gran variedad de alimentos y potencial para ampliar su frontera agrícola y aumentar su productividad. Todos estos elementos se deben conjugar para lograr un balance entre el patrón de consumo de alimentos, el potencial agropecuario, las exportaciones e importaciones de productos agropecuarios, la capacidad de almacenar y conservar alimentos para hacer frente a los desastres naturales y otras emergencias. Por esto, se debe incentivar el consumo de productos locales y reforzar el intercambio entre las distintas regiones del país, de manera que se asegure una oferta continua y variada de alimentos.

Es necesario estimular el consumo de carne y productos lácteos, buscando un adecuado balance entre la importación y la producción nacional. El impulso al ganado ovino y auquénido es particularmente importante, porque provee de insumos al sector textil. Asimismo, el mejoramiento genético, el aumento de la población y la tecnificación de la producción pecuaria deben promoverse teniendo en mente su potencial exportador.

Proyectos de irrigación y políticas de precios

Las obras de ingeniería hidráulica y los proyectos de irrigación deben apuntar a una distribución equitativa de la disponibilidad de agua en el territorio nacional. Para incentivar la participación del sector privado en la provisión de infraestructura de riego es necesario que el precio del agua permita obtener un retorno razonable a la inversión. Además, las tarifas por el uso del agua deben promover un uso eficiente de este recurso, cada vez más escaso.

En cuanto a las políticas de precios, la intervención de las agencias gubernamentales debe ser lo más transparente posible, preferiblemente mediante la provisión de información y asistencia técnica, pero también a través de subsidios directos claramente identificados y consignados en el presupuesto, los cuales deben orientarse hacia los sectores más vulnerables y de menores ingresos. El objetivo principal debe ser establecer un conjunto de precios mínimos para los pequeños productores locales, que frecuentemente incurrir en grandes pérdidas cuando hay sobreoferta de productos y cuando los intermediarios comerciales se aprovechan de su vulnerabilidad.

Minería: hacia el liderazgo mundial

La actividad minera continuará siendo la principal fuente de divisas en los próximos años, pero además debe proporcionar el impulso inicial y convertirse en uno de los motores de la transformación productiva, teniendo en cuenta su capacidad para generar encadenamientos con la industria manufacturera, la construcción y los servicios.

El Perú debe poner en práctica un conjunto de políticas y medidas legales, administrativas, económicas y tecnológicas para convertirse en el líder mundial en la minería. Además de continuar promoviendo la inversión, es necesario desarrollar un conjunto de actividades complementarias en investigación científica y tecnológica, y en los aspectos tributarios y financieros. Asimismo, es importante tomar en cuenta la propuesta de creación de un fondo de estabilización que tendría como objetivo reducir el impacto de las fluctuaciones de los precios internacionales en los principales productos de exportación minera.

Por otro lado, es necesario tomar medidas para reactivar a la mediana y pequeña minería, incluidos aspectos financieros, de servicios, infraestructura, tecnología y comercialización. Se trata de lograr una capitalización más sólida de estas empresas, aumentar la productividad y la eficiencia, ampliar la infraestructura de transporte y energía, mejorar el nivel tecnológico y consolidar la capacidad de gestión empresarial, lo que les permitirá competir en igualdad de condiciones con otras empresas en el mercado internacional.

Pesca: el desafío de la explotación sustentable

El sector pesquero tiene aún capacidad de expansión a pesar de las fluctuaciones ocasionadas en la producción por la presión sobre la sardina y la anchoveta. El

desafío consiste en lograr un crecimiento responsable de esta actividad, aprovechando que el litoral peruano aún cuenta con varias especies subexplotadas y grandes reservas de biomasa.

La eficiencia y sostenibilidad en la explotación de recursos pesqueros con una perspectiva de largo plazo puede lograrse a través de mecanismos privados o públicos. Los primeros funcionan a través de la negociación; los segundos requieren de la existencia de una autoridad reguladora que supervise el manejo racional de los recursos a través de instrumentos de control o de incentivos económicos. Es necesario diseñar y poner en práctica a la brevedad posible instrumentos que sean a la vez económicamente eficientes y políticamente viables para reducir la excesiva capacidad actual de pesca y de procesamiento.

En lo que respecta a las inversiones, éstas, durante los últimos dos decenios, han generado un alto nivel de endeudamiento de las empresas pesqueras. La solución a este problema pasa por una capitalización de las empresas y una diversificación de actividades, así como por una reestructuración de los pasivos financieros que esté de acuerdo con niveles sostenibles de explotación.

Finalmente debe mencionarse que la pesca de alta mar para consumo humano directo es una opción de gran potencial para el desarrollo de la industria pesquera, pero para que ello se dé es necesario promover el consumo de especies marinas y otorgar asistencia técnica y apoyo financiero a la pesca artesanal.

Turismo: el Perú como uno de los principales destinos mundiales

El Perú puede convertirse en una potencia latinoamericana y mundial en turismo durante los próximos veinte años debido a las múltiples opciones que pueden ofrecerse al turista y al carácter hospitalario de los peruanos. Para ello es imprescindible contar con una infraestructura de transporte y alojamiento adecuada, con programas y actividades turísticas atractivas, y con programas de capacitación y entrenamiento para quienes trabajan en este sector.

La mayor parte de los turistas internacionales que llegan al Perú provienen de América Latina (sobre todo de Chile) y de Estados Unidos. Esto sugiere la necesidad de atraer un mayor número de turistas provenientes de otras regiones. Por otro lado, deben promoverse el ecoturismo, el turismo místico y el de aventura y el turismo en nuestras playas, así como el turismo interno a través de diversas campañas.

En cuanto a los destinos turísticos, el Perú cuenta con tres zonas turísticas principales: Lima, la zona sur y la zona norte. Es necesario ampliar el número de destinos y circuitos turísticos, poniendo énfasis en la selva y el ecoturismo, en otras zonas de interés arqueológico, cultural y natural, y en zonas de interés especial para los turistas que buscan aventura, playas y sol y experiencias místicas.

Por otro lado, debe tenerse presente que el auge del turismo pasa por una infraestructura turística adecuada. Sus características actuales deben ser evaluadas para definir las medidas a tomar en el futuro.

Finalmente, hay que mencionar el problema de la superposición de funciones entre diversos organismos, lo que no permite dictar medidas coordinadas y efectivas para impulsar al sector. Es preciso ordenar y simplificar el marco institucional para apoyar al turismo, buscando articular los esfuerzos de entidades públicas, empresas privadas, gobiernos locales y diversas asociaciones. Entre las medidas a tomar es fundamental promover programas de capacitación y entrenamiento para el personal que trabaja en todas las instancias de la actividad turística.

Generación de energía: articulando la demanda y las reservas energéticas

El principal problema del sector energético es la incompatibilidad entre el patrón de consumo de energía y las reservas de fuentes de energía que poseemos. Por ello, por el lado de la generación de energía, se debe promover el uso sustentable de las fuentes disponibles en el país, en especial el gas y la hidroelectricidad. Por el lado de la demanda, es necesario modificar la estructura del consumo de energía, lo que implica adoptar medidas para estimular la conservación y para promover el uso de los recursos energéticos con que contamos.

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

Hidrocarburos: reservas, exploración, producción e importación

A diferencia de lo que ocurre con sus limitadas reservas de petróleo, el Perú cuenta con cuantiosas reservas de gas y condensados. En particular, la explotación del gas de Camisea permitirá reducir el déficit energético y el egreso de divisas, aumentar las inversiones en infraestructura física y productiva para el desarrollo del sur peruano, y modificar el patrón de generación y consumo de energía en el país.

Privatizaciones y promoción de inversiones en hidrocarburos

Para promover la exploración y el desarrollo de pozos

petroleros es necesario diseñar un programa de incentivos a la inversión privada. Asimismo, es fundamental mantener la estabilidad de las reglas del juego, así como completar el proceso de privatización de las empresas estatales.

Por otro lado, las normas relativas a los aspectos ambientales deben ser incorporadas directamente en las estructuras de costos de las empresas.

Energía eléctrica: cambios en la estructura del sector

El Perú se encuentra por debajo del promedio de América Latina en lo que se refiere a producción y consumo de electricidad por habitante, y existen grandes diferencias en la cobertura de electricidad por departamentos. Al respecto, es necesario promover nuevas inversiones para ampliar la potencia de generación instalada, mejorar las líneas de transmisión y extender las redes de distribución a todo el país. Esto debe ser complementado con un programa de generación de energía en el ámbito local para zonas relativamente aisladas mediante minicentrales hidroeléctricas, y aun mediante el uso de energía solar o eólica para consumo doméstico.

En cuanto a las tarifas, si bien el complejo sistema de formación de precios no requiere de grandes cambios, es importante ajustar algunos de sus elementos para promover las inversiones y la competencia, mantener un nivel adecuado de tarifas que haga competitiva a la industria y se adecue a las posibilidades económicas de los distintos sectores de la población, y hacer que la electricidad llegue a todos los centros poblados en el más breve plazo posible.

Industria: el desafío de la reconversión y la competitividad

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

En primer lugar, es necesario evaluar las políticas comercial, tributaria, fiscal, crediticia, financiera, agropecuaria, minera, pesquera, laboral y tecnológica, entre otras, a fin de lograr un grado de coherencia que facilite la reconversión industrial. La política industrial en general debe apoyarse en el funcionamiento de los mercados, promover la competencia, y establecer reglas y mecanismos para evitar la competencia desleal y el abuso de posiciones monopólicas. En este contexto, el Estado debe jugar un papel orientador.

En cuanto a la estructura arancelaria, ésta debe promover el desarrollo industrial y la exportación de manufacturas de manera agresiva, adoptando un sistema escalonado con un máximo de tres niveles y un grado de dispersión reducido de alrededor del 10%.

Lo anterior debe combinarse con acceso fluido y en condiciones razonables al capital de trabajo y crédito de fomento.

Por otro lado, la exportación de manufacturas debe jugar un papel fundamental en el desarrollo industrial del futuro. Esto hace necesario poner énfasis en la creación de un sistema de promoción de exportaciones que incluya aspectos informativos, de asistencia técnica y promoción, así como mejoras en los aspectos logísticos, de transporte y de financiamiento. En esta misma línea, hay que promover los eslabonamientos productivos y comerciales entre el sector industrial y los sectores primarios de la economía, buscando establecer conjuntos (*clusters*) de empresas conexas que sean capaces de convertirse en los núcleos más dinámicos del proceso de reconversión industrial.

Finalmente, la creación y el fortalecimiento de sistemas de innovación tecnológica y de programas de formación laboral son también de fundamental importancia para la reconversión industrial. Estos deben estar acompañados de toda una serie de medidas que apunten centralmente a lograr un desarrollo regional.

Construcción civil: efecto multiplicador, empleo y eslabonamientos

Las políticas para el sector construcción deben orientarse hacia lograr un crecimiento sostenido y estable, evitar las fluctuaciones pronunciadas en su nivel de actividad, potenciar al máximo posible su capacidad de generar empleo y aprovechar el efecto multiplicador que tiene la industria de la construcción sobre los otros sectores de la economía. Además, debe considerarse el papel anticíclico que puede jugar este sector.

Algunas consideraciones a tomar en cuenta en este sector son las siguientes:

- Las políticas en este sector deben responder a las características de cada tipo de empresa y de obra de construcción civil.
- Debe estimularse la participación de empresas nacionales en las grandes obras de ingeniería civil que realizan tanto el sector público como el privado.
- Es necesario contar con un plan de inversiones públicas en infraestructura física, particularmente en lo referente a carreteras y otras obras de ingeniería civil.
- Es necesario descentralizar la toma de decisiones y la asignación de recursos para la inversión pública en infraestructura física.
- La intervención de las fuerzas armadas en la construcción de carreteras y otras obras de construcción civil debe limitarse a trabajos en donde las empresas privadas y las entidades públicas encuentran serios problemas y dificultades.

En el campo de la construcción de viviendas, deben ser temas centrales, en primer lugar, el financiamiento de éstas a través de crédito hipotecario, subsidios y banca de fomento de segundo piso, y, en segundo lugar, la for-

malización de la propiedad.

Por último, debe recordarse que el sector construcción es altamente intensivo en mano de obra y genera empleo para una amplia gama de trabajadores. Paralelamente, se constata que existe un importante déficit de profesionales de mando medio que sirven de nexo entre el trabajo de proyección y diseño que realizan los ingenieros civiles y arquitectos, por un lado, y el trabajo operativo a cargo de los obreros, por otro. Para evitar que este probable déficit limite el desarrollo del sector, es preciso diseñar y poner en práctica un programa de capacitación y entrenamiento de trabajadores en todos los niveles.

CAPÍTULO 4: INTEGRACIÓN, EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL

INTRODUCCIÓN

Durante los próximos dos decenios, los componentes de la línea estratégica correspondiente a este capítulo deberán ser la provisión de servicios sociales básicos, la lucha contra la pobreza, y la generación de empleo y ampliación del acceso a los bienes y servicios.

Para mejorar los niveles de vida y acabar con la pobreza, es fundamental superar la exclusión que afecta a los peruanos, promover los derechos ciudadanos y acumular capital social, es decir, las redes de interacciones, normas de comportamiento y relaciones de confianza en una comunidad. Por otro lado, superar las deficiencias en educación, nutrición y salud permitirá incorporar a una parte importante de la población en las actividades económicas del país.

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

Tradicionalmente, el ente predominante en el diseño, ejecución y financiamiento de las políticas sociales ha sido el Estado, el cual ha demostrado ampliamente sus limitaciones. Por ello, las organizaciones estatales que brindan servicios sociales deben pasar por una urgente reforma, la cual tiene que incluir, entre otros aspectos, la creación de mecanismos para incluir al sector privado, a las organizaciones de la sociedad civil y al trabajo voluntario en general en las políticas sociales.

Otro punto esencial en este aspecto está referido al núcleo familiar: las políticas sociales, especialmente las de planificación familiar, necesitan ser planteadas y evaluadas según su impacto en la unidad básica de la sociedad.

Transición demográfica y políticas sociales

Los cambios registrados en los últimos decenios en la estructura y tamaño de la población hacen necesario introducir una perspectiva temporal en el diseño de

las políticas sociales; es decir, tomar en cuenta las tendencias poblacionales al momento de definir las políticas, haciendo hincapié en la situación de las mujeres, los niños, los jóvenes y los ancianos. La transición demográfica significa que la tasa de mortalidad se reduce a una velocidad mayor que la tasa de natalidad, mientras aumenta la esperanza de vida de los peruanos. En esta situación, existe una ola de peruanos que vivirán más y que demandarán servicios en este lapso.

PROVISIÓN DE SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS

El acceso a los servicios sociales básicos de educación, salud, nutrición, saneamiento y vivienda debe entenderse como un derecho fundamental en pro del cual deben trabajar el Estado, las organizaciones de la sociedad civil y las empresas privadas.

Educación

La situación de la educación en el Perú dista mucho de ofrecer oportunidades de calidad a todos por igual, por lo que la reforma del sector es urgente; sin embargo, ésta debe llevarse a cabo gradualmente y basada en un consenso nacional.

Un primer punto a reformar es la capacitación de maestros, la cual puede llevarse a cabo a través de programas de formación y actualización. Ahora bien, estos programas tendrán éxito sólo si, paralelamente, se promueve la docencia como una carrera pública reconocida y bien remunerada. Un segundo aspecto está referido a las metodologías y contenidos del aprendizaje. En este sentido, lo esencial es mantener una constante actualización y promover la diferencia según las características propias de cada zona. En tercer lugar, consideramos fundamental la utilización de las telecomunicaciones y las redes de información para poner la educación a disposición de todos.

Por otro lado, es de suma importancia que se respeten las características regionales tanto en el contenido y los métodos como en el calendario educativo. Un sistema rígido, estandarizado y centralizado no es adecuado para nuestra realidad; por ello, podría delegarse más autoridad en los directores de colegio de las diversas localidades, quienes trabajarían de la mano con los padres de familia, profesionales y autoridades municipales de la zona.

Todo lo anterior pasa por una reforma de la estructura del sistema educativo. Al respecto, Foro Educativo cuenta con una sólida propuesta que se distingue básicamente por proponer un sistema de educación obligatoria de 13 años de duración.

Asimismo, debe señalarse en este punto que es necesario integrar las iniciativas de salud, educación y nutrición y orientarlas hacia las necesidades de los niños durante los cinco primeros años de vida. Este objetivo debe complementarse con programas que mejoren el desempeño de los padres como educadores y reforzando los servicios que prestan las guarderías públi-

cas y privadas. Finalmente, el sistema universitario y de institutos superiores debe ser pluralista y ofrecer una amplia y diversa gama de oportunidades en la que participen entidades públicas, privadas y asociaciones civiles sin fines de lucro, teniendo como prioridad el que los programas se vinculen a una estrategia de desarrollo general.

Salud, nutrición y saneamiento

Millones de peruanos dependen actualmente de algún tipo de asistencia alimentaria para su supervivencia, a cargo de instituciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de base o instituciones de cooperación internacional. La seguridad alimentaria, por lo tanto, es precaria. Para que ello cambie es preciso apoyar a la agricultura y las actividades que generan ingresos en general; sin embargo, también es necesario orientar los hábitos alimentarios hacia los productos autóctonos.

En esta línea, se hace imperativo diseñar en el corto plazo una política nacional de salud que articule los servicios públicos, privados y las redes locales de salud, y que se proponga como primera tarea definir un paquete básico de salud compuesto por un conjunto de intervenciones y servicios accesibles a toda la población. Una segunda tarea debiera ser reducir las marcadas diferencias regionales en todos los aspectos relativos a la salud, poniendo énfasis en asegurar el acceso de los más pobres a los servicios de salud.

La política nacional de salud debe dar prioridad, también, a la salud mental, aspecto muy descuidado en la actualidad, y a los servicios de planificación familiar basados en la información y no en la coerción.

Todo lo anterior, como parte de una política nacional de salud, se dará principalmente a través de la acción estatal; sin embargo, se hace necesario involucrar a un mayor número de actores en el sistema de salud y establecer una serie de lineamientos básicos, tales como los siguientes:

- Buscar un balance más adecuado entre los esfuerzos dedicados a la curación y a la prevención.
- Superar los grandes desequilibrios en la prestación de servicios.
- Ampliar la participación ciudadana en la toma de decisiones, la prestación de servicios y la fiscalización de las instituciones de salud en el ámbito local.
- Avanzar hacia un sistema pluralista de servicios de salud.

Un aspecto que merece especial atención es el relativo a las deficiencias en los servicios de saneamiento, que inciden directamente en la salud, sobre todo en lo que concierne a las enfermedades transmisibles. Al respecto, una adecuada provisión de servicios de saneamiento y agua potable exige una coordinación muy estrecha entre las políticas públicas de salud y las de vivienda, que deben incluir inversiones significativas para mejorar las redes de agua potable y desagüe en las zonas urbanas y rurales del país.

Vivienda

Durante los dos primeros decenios del siglo 21 la política de vivienda debe orientarse a eliminar el déficit acumulado de vivienda, lograr que la oferta habitacional cubra el incremento anual de la demanda en todos los sectores socioeconómicos y en todas las regiones, y satisfacer las necesidades básicas insatisfechas en este rubro. Para lograrlo, es necesario articular la acción del Estado con la del sector privado, las organizaciones comunitarias, las asociaciones de vivienda y las iniciativas personales.

En cuanto a los derechos de propiedad inmobiliaria, es preciso adoptar medidas para sanearlos y regularlos. Así se protegerá legalmente a los ocupantes y se les dará posibilidades de compra y venta, de acumular riqueza y poseer un activo que pueda servir de garantía para préstamos hipotecarios. En la misma línea, el marco legal debe ser reformado y tender hacia un conjunto de normas sencillas y comprensibles para todos los aspectos referidos a la vivienda.

En lo que se refiere al financiamiento y crédito hipotecario, es indispensable desarrollar un sistema de financiamiento para la construcción y adquisición de viviendas que otorgue préstamos en condiciones razonables y accesibles. El buen funcionamiento de este sistema requiere de seguridad en la tenencia de la tierra, de la posibilidad de ejecutar las hipotecas y de medidas que fomenten el ingreso al mercado de nuevos programas y entidades de financiamiento hipotecario. En particular, es necesario crear un mercado secundario de hipotecas que aumente el flujo de recursos hacia este sector y reduzca el riesgo mediante la titularización de préstamos hipotecarios.

Finalmente, debe señalarse que la situación de pobreza en la que vive la mayoría de los peruanos justifica otorgar subsidios estatales para construir o adquirir viviendas, siempre y cuando éstos (así como cualquier otro subsidio) estén consignados en el presupuesto público y sean administrados transparentemente. Asimismo, la pobreza justifica que se mantengan los préstamos de materiales para apoyar la autoconstrucción.

LUCHA CONTRA LA POBREZA

Es muy difícil lograr que las políticas sociales dirigidas a toda la población satisfagan las necesidades de los más pobres; por ello, éstos requieren de medidas específicas y focalizadas que deben mantenerse durante dos decenios como mínimo. Quienes más necesitan de ayuda son aquellos que se encuentran en condiciones de *pobreza endémica*, es decir, los que sufren el efecto combinado de la exclusión económica, política y social. Para superar este tipo de pobreza y teniendo en cuenta que se da en las áreas rurales más deprimidas de la sierra y la selva, es crucial trabajar en pro del desarrollo local y con planes a largo plazo.

Algunas lecciones en la lucha contra la pobreza que debemos adoptar de experiencias recientes son las si-

guientes:

- Asegurar la sustentabilidad de las acciones de lucha contra la pobreza, tanto en lo que respecta a ayuda alimentaria, pequeñas obras de infraestructura y apoyo a las actividades productivas, como en lo referido a la capacitación empresarial.
- Garantizar el mantenimiento de las obras de infraestructura y la continuidad de las actividades productivas.
- Cambiar el enfoque asistencial que caracteriza a los programas de apoyo alimentario.
- Complementar los programas de apoyo financiero a las actividades productivas con programas de asistencia técnica.

Los puntos anteriores deben articularse en programas específicos de lucha contra la pobreza endémica, enmarcados en un entorno institucional sólido, coordinado y de actitud abierta hacia las propuestas locales. La promoción del desarrollo local, en particular, se constituye como un punto clave dentro de estos programas, y debe incluir los siguientes aspectos:

- Fortalecer las redes de atención que se forman alrededor de los servicios de salud y educación.
- Apoyar con financiamiento y capacitación a los municipios y a las comunidades campesinas ubicadas en las zonas afectadas por este tipo de pobreza.
- Fortalecer las asociaciones de pequeños productores para consolidar su posición en el mercado.
- Promover las actividades comunitarias que contribuyan al bienestar de los ciudadanos.
- Fortalecer los gobiernos locales y mejorar sus relaciones con las organizaciones de la sociedad civil.

GENERACIÓN DE EMPLEO Y AMPLIACIÓN DEL ACCESO A LOS BIENES Y SERVICIOS

* **A**l iniciarse el siglo 21 será necesario crear anualmente hasta 300.000 puestos de trabajo en el corto y mediano plazo y, para mejorar la competitividad de la fuerza laboral en una economía globalizada, la productividad en el trabajo deberá mejorar. Para ello, será necesario, en primer lugar, crear nuevos puestos de trabajo en los sectores modernos y formales de la economía; esto implica que el gobierno participe activamente alentando la inversión privada y la productividad y mejorando el marco legal en los sectores que tienen potencial para generar empleos de calidad (pequeña y microempresa, agricultura, turismo, construcción, industria manufacturera y servicios modernos). En segundo lugar, será necesario adoptar una serie de medidas complementarias para mejorar la calidad del empleo autogenerado, y para garantizar el acceso de toda la población a los bienes y servicios; esto significa incorporar progresivamente las actividades informales al ámbito formal y transformarlas en actividades productivas que generen un excedente de manera sustentable.

Ahora bien, ¿qué medidas pueden tomarse para lograr una efectiva generación de empleo? A continua-

ción se presentan algunas opciones:

- Diseño y puesta en práctica de programas de empleo vinculados a la provisión de servicios sociales básicos, dirigidos principalmente a jóvenes desocupados que serían capacitados para desempeñarse como promotores.
- Mejora de la capacidad de generación de empleo a pequeña escala de sectores como el turismo y la pequeña y microempresa.
- Diseño y puesta en práctica de programas de empleo temporal orientados hacia aspectos del desarrollo humano sustentable.
- Apoyo a esquemas de generación de empleo a través de pequeñas empresas a nivel local, particularmente en el ámbito rural, que promuevan la utilización y la renovación de la base de recursos de la comunidad.
- Promoción y difusión en el ámbito local de la utilización de dineros sociales complementarios (Disc) para que los ciudadanos que normalmente no pueden acceder a financiamiento en moneda nacional participen en actividades de valor social.
- Diseño y puesta en práctica de programas descentralizados de reentrenamiento de personas desempleadas.

Finalmente, hay que señalar que no se debe pretender superar el problema del empleo únicamente flexibilizando más el mercado de trabajo; en todo caso, es necesario evitar condiciones laborales aún más precarias que las actuales. Asimismo, en lo referido a las condiciones de trabajo, tras la desaparición de las medidas de estabilidad laboral durante los noventa, le corresponde al Estado promover un diálogo con las organizaciones de trabajadores y del sector privado para definir, restablecer y garantizar un conjunto mínimo de derechos y condiciones laborales.

CAPÍTULO 5: GESTIÓN DEL MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES, CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Esta línea estratégica cuenta con los siguientes componentes: la evolución hacia un nuevo concepto de las relaciones entre el medio ambiente y el desarrollo que logre armonizar las demandas propias del crecimiento económico con la conservación de los ecosistemas que sustentan la vida humana; el uso juicioso y la conservación de los recursos naturales que permitan utilizar y, al mismo tiempo, mantener el acervo de estos recursos para las generaciones futuras; la reducción de la contaminación para disminuir los riesgos de salud, mejorar las condiciones de vida y proteger los recursos biológicos; el diseño y la ejecución de políticas ambientales que articulen múltiples intereses y perspectivas para lograr un uso sustentable de los recursos naturales y de los ecosistemas; y el desarrollo de las capacidades de investigación científica e innovación tecnológica, que llevará a crear, importar, adaptar, absorber y utilizar eficiente-

mente el creciente acervo de conocimiento disponible en el ámbito mundial, así como rescatar y mejorar el conocimiento tradicional.

MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO: ENFOQUES, SUSTENTABILIDAD Y POLÍTICAS

La actitud de la sociedad peruana en particular ha oscilado entre los enfoques de economía de frontera (la naturaleza es una fuente de recursos infinitos que deben ser explotados para beneficio de la humanidad) y protección ambiental (esfuerzos por controlar y reparar los daños ambientales, no a la prevención de éstos). Lo que conviene a nuestro país es, más bien, asumir gradualmente el enfoque de la administración de recursos primero (manejo integral de todos los tipos de capital, tomando en cuenta sus interacciones e interdependencias con una perspectiva a largo plazo) y el enfoque del ecodesarrollo después, que propugna reorganizar las actividades humanas de manera que éstas tengan un impacto positivo en el entorno biofísico y potencien la capacidad de regeneración de los ecosistemas.

El concepto de desarrollo sustentable

Durante los últimos decenios, como resultado de que se comprende mejor el impacto de las actividades humanas en el medio ambiente, se ha comenzado a cuestionar la manera de medir el grado de desarrollo de las naciones. El actual sistema de cuentas nacionales no toma en cuenta la depreciación –o, más bien, la depredación o destrucción– de los recursos naturales y ambientales. Ello hace necesario utilizar nuevas formas de calcular las cuentas nacionales en función del desarrollo sustentable. Se trata, en síntesis, de que la economía crezca para elevar los niveles de prosperidad y bienestar de la población, pero es preciso hacerlo de manera sustentable y sin socavar las bases del crecimiento futuro.

Políticas ambientales explícitas, implícitas y resultantes

Las políticas ambientales explícitas tienen el propósito de influir en el comportamiento de los agentes económicos para que tomen decisiones coherentes con los objetivos de política ambiental trazados por el gobierno. Las políticas públicas orientadas hacia otros objetivos, y en particular las económicas, tienen un contenido implícito de política ambiental, en el sentido en que sesgan en una dirección u otra las decisiones que determinan el impacto de las operaciones de la empresa en el medio ambiente. De la interacción entre las políticas de medio ambiente explícitas e implícitas, en un sector determinado de la actividad económica, surge una política ambiental resultante que expresa la orientación real de las políticas públicas.

En el caso del Perú, existen obvias contradicciones entre las políticas explícitas y las implícitas por lo que debemos buscar alcanzar una coherencia entre las políticas ambientales y las demás políticas públicas, en especial aquellas orientadas hacia la promoción de la inversión y el crecimiento económico.

RECURSOS NATURALES: POTENCIAL, USO Y CONSERVACIÓN

La abundancia de recursos con que cuenta el Perú nos ha llevado a adoptar un modelo de desarrollo basado en la exportación de materias primas y productos primarios, modelo de evidentes limitaciones pero que podría mejorarse si es que se emplearan las rentas provenientes de la explotación de los recursos naturales para financiar la transformación productiva, disminuir las desigualdades sociales y ocupar mejor nuestro territorio. Pero todo ello implica reconocer y otorgarle valor económico y social a la enorme diversidad biológica y ecológica con que contamos, así como a los servicios ambientales que esta diversidad presta a nuestro país y a las otras regiones del mundo, así como utilizar de manera más racional nuestros recursos renovables y no renovables.

El valor de la biodiversidad y de los servicios ambientales

El Perú está considerado entre los primeros ocho países en el mundo en términos de diversidad biológica y ecológica. Sin embargo, la supervivencia de esta riqueza natural encara serias amenazas: deforestación de los bosques, degradación de los ecosistemas de alta montaña y de los valles costeros, y contaminación de los recursos acuáticos.

Para evitar la destrucción de nuestra biodiversidad es necesario adoptar medidas urgentes para promover la prospección, la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad con que cuenta nuestro país. El primer paso en este sentido debe ser otorgarle una alta prioridad a la investigación científica y tecnológica sobre recursos naturales y biodiversidad, así como a los estudios económicos y sociales orientados hacia la formulación de políticas para su explotación racional. Asimismo, esfuerzos conjuntos por parte del Estado, la empresa privada, las organizaciones no gubernamentales, la comunidad académica, las empresas extranjeras y las agencias de cooperación internacional deben identificar las actividades productivas basadas en los recursos que proporciona la biodiversidad, tales como el "comercio verde" de productos ecológicamente benignos y el ecoturismo.

Recursos forestales

El Perú vive un acelerado proceso de deforestación, en comparación con el cual los esfuerzos de reforestación son muy limitados. Esta deforestación estaría aumentando debido a la incierta situación legal del sector forestal, sin reglas de juego claras que promuevan el uso sustentable de nuestros bosques.

Para diseñar y poner en práctica una política forestal capaz de estimular el uso sustentable de los bosques, es necesario, en primer lugar, eliminar las inconsistencias y distorsiones del sistema de normas e incentivos que conduce a prácticas depredadoras y ecológicamente irresponsables. A partir de esto será posible diseñar un conjunto coherente de medidas que hagan

realidad el enorme potencial económico de recursos forestales con que cuenta el Perú.

Por otra parte, es necesario contrarrestar las principales causas de la deforestación, promover la reforestación de zonas devastadas y la forestación de zonas andinas que carecen de árboles. Asimismo, deben tomarse en cuenta las iniciativas referidas a la diversificación del uso de los recursos forestales más allá de la extracción y procesamiento de la madera.

Recursos pesqueros

El uso sustentable de los recursos pesqueros puede convertir al mar peruano en una fuente muy importante de alimentos ricos en proteínas para las generaciones actuales y futuras, y al mismo tiempo generar ingresos, divisas y empleo; pero para ello se requiere de un conjunto de políticas públicas muy sofisticadas, que busquen balance entre el interés público y los intereses económicos privados.

El comportamiento de los empresarios y de las agencias gubernamentales involucradas en este sector debe cambiar hacia una perspectiva de largo plazo en el uso de los recursos pesqueros. Esto significa adoptar progresivamente los enfoques de administración de recursos y de ecodesarrollo y privilegiar la investigación científica acerca de nuestros recursos marinos.

Entre los criterios básicos que deben sustentar las políticas pesqueras está reducir y evitar fluctuaciones muy pronunciadas en los niveles de extracción, reducir el tamaño de la flota pesquera y la capacidad de procesamiento, establecer controles e incentivos que estimulen comportamientos ecológicamente responsables entre las empresas pesqueras y fomentar la innovación tecnológica.

Los suelos como recurso natural

Los suelos aptos para la agricultura deben ser considerados un recurso natural renovable, cuya conservación requiere de acciones deliberadas para mantener su fertilidad y capacidad de sustentar cultivos. Ello exige incorporar el concepto de desarrollo sustentable a las prácticas agrícolas, lo cual es una tarea muy compleja debido, entre otras razones, a la heterogeneidad de la agricultura peruana.

Tanto el diseño como la puesta en práctica de las políticas públicas deben avanzar hacia el enfoque de administración de recursos. Esto exige un tratamiento integrado de diversos aspectos, como los métodos de cultivo, el manejo del agua, la gestión de la propiedad, el uso de insumos y la tecnología agrícola. La conservación de los suelos requiere, además, de políticas diferenciadas de acuerdo con las características y ubicación de las unidades productivas.

El agua como recurso natural

El Perú cuenta con abundantes recursos hídricos, pero la escarpada geografía de su territorio y la alta variabilidad climática hacen que éstos se distribuyan de

manera muy desigual en las distintas regiones del país y a lo largo del año. Esta desigual distribución pone en evidencia la necesidad de realizar obras de ingeniería hidráulica para asegurar y regular el abastecimiento de agua para la agricultura, la producción de energía, la industria, la minería y el consumo humano. Dichas obras deben ser parte de una cartera de proyectos establecida sobre la base de proyecciones de demanda, estudios de viabilidad técnica y de impacto ambiental y análisis de rentabilidad.

Otro problema propio del recurso hídrico en el Perú es el progresivo deterioro de la calidad de las aguas. Para contrarrestarlo es preciso iniciar una campaña nacional para mejorar la calidad del agua, sobre todo de la que se utiliza para consumo humano.

Al igual que en el caso de otros recursos renovables, el uso sustentable del agua requiere adoptar un enfoque de administración de recursos que promueva una cultura de conservación del agua. Asimismo, es necesario intentar compatibilizar los intereses contrapuestos entre los diversos usos del agua (para el consumo humano y para actividades productivas). Una de las iniciativas esenciales para lograr lo anterior es el manejo integral de las cuencas hidrográficas.

Finalmente, es importante señalar que las políticas públicas deben orientarse hacia un cambio en los patrones de demanda y que se precisa de una nueva estructura legal, de un adecuado sistema de incentivos y de un eficaz marco de regulación. Ahora bien, en este aspecto, la conveniencia de establecer mecanismos de mercado en la asignación de derechos sobre la propiedad y el uso del agua debe estudiarse con sumo cuidado.

Recursos minerales

En la actualidad, la minería ocupa un lugar central en nuestra economía: representa casi el 50% de las exportaciones y es la principal fuente de divisas. El carácter no renovable de los recursos minerales hace necesario realizar continuamente labores de cateo, prospección y exploración, a fin de identificar nuevos yacimientos y mantener abierta una amplia gama de oportunidades de explotación. Esto pone de relieve la importancia de la investigación científica y de la innovación tecnológica en la explotación de los recursos minerales.

La explotación de minerales tiene una serie de impactos negativos en el medio ambiente, y en muchos casos la contaminación que produce ha afectado seriamente la salud de las poblaciones y la capacidad de regeneración de los ecosistemas. Una explotación racional de los yacimientos mineros exige avanzar hacia el enfoque de administración de recursos, particularmente debido a su carácter no renovable y al impacto negativo que tiene su explotación en los ecosistemas.

Las políticas públicas asociadas a esta transición deben establecer una estructura normativa y de incentivos que haga coincidir las decisiones empresariales sobre la explotación de los recursos minerales con los objetivos de desarrollo nacional, y que se preocupe

por mantener un balance adecuado entre los niveles de explotación y de reservas. Es necesario, por lo tanto, diseñar un marco legal y un conjunto de instrumentos de política para avanzar hacia el enfoque de administración de recursos en la gestión del medio ambiente.

Recursos energéticos

Existe un notorio desequilibrio entre la estructura de las reservas probadas y la de producción de energía, que se refleja en el número de años durante los cuales sería posible mantener el actual nivel de explotación hasta agotar las reservas. Según esto, el petróleo se agotaría en 8 años, el carbón en dos milenios y las reservas de gas natural y de hidroenergía alcanzarían para casi dos siglos y un siglo, respectivamente.

Paralelamente, el gran peso del petróleo y sus derivados en la oferta y consumo de energía es uno de los principales problemas energéticos que enfrenta el Perú. La continua reducción de las reservas hace necesario importar cada vez más petróleo, a pesar de que el gas natural puede reemplazarlo en una variedad de aplicaciones.

El uso sustentable de los recursos energéticos implica mantener constante o aumentar el acervo de fuentes renovables de energía, y asegurar un nivel de reservas adecuado en relación con el ritmo de explotación de las fuentes no renovables de energía, lo cual es una tarea muy compleja. Para llevarla a cabo es necesario superar el enfoque de protección ambiental y avanzar hacia el enfoque de la administración de recursos en la gestión ambiental, poniendo énfasis en el manejo integral y sustentable de los recursos energéticos y de los ecosistemas en donde éstos se ubican. Asimismo, es preciso diseñar un programa de inversiones que permita incrementar gradualmente la oferta energética de acuerdo con los requerimientos de las actividades productivas y del consumo doméstico.

REDUCCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL

El problema de la contaminación en el Perú tiene un marcado sesgo urbano, aunque también alcanza niveles significativos en algunas zonas rurales donde se explotan y procesan recursos minerales e hidrocarburos.

Uno de los principales problemas que enfrentan los centros urbanos del país es el manejo y tratamiento de los residuos sólidos. El rápido crecimiento de Lima Metropolitana y de otras ciudades en el interior del país ha generado un acelerado incremento en la producción de basura de todo tipo.

Para lograr un manejo adecuado de los residuos sólidos es indispensable establecer una autoridad metropolitana que integre la multiplicidad de esfuerzos aislados. Esto permitirá planificar la disposición de la basura en rellenos sanitarios, supervisar mejor la manera en que se tratan los residuos tóxicos y evaluar opciones como la incineración de los residuos que ade-

más podría generar energía. Asimismo, es necesario promover el reciclaje y fomentar una cultura de la conservación que reduzca la cantidad de residuos sólidos que generan las actividades productivas y el consumo doméstico.

Otro importante problema es la contaminación del aire, problema cada vez más grave que aqueja en particular a las zonas urbanas e industriales, en donde existe un excesivo número de automóviles y donde se ubican fábricas que emiten gases contaminantes. Por ello, para mejorar la calidad del aire es necesario resolver el problema del transporte urbano así como diseñar y ejecutar programas para reducir la contaminación del aire proveniente de las actividades productivas.

Por otra parte, en los últimos años se han acentuado también los factores que contribuyen al efecto invernadero y la destrucción de la capa de ozono, por lo que se hace preciso promover el uso de tecnologías de producción limpias.



La contaminación del agua de los ríos, el mar y los lagos y lagunas por la descarga de desagües domésticos y efluentes industriales es otro problema ambiental muy serio. Para asegurar la provisión de agua potable limpia y devolverle a este recurso su carácter de bien público es necesario realizar inversiones significativas en proyectos de saneamiento, tratamiento de aguas y control de efluentes en las plantas industriales. Además, es necesario establecer normas y sistemas de supervisión y control para disponer de dichos efluentes, producto de la actividad industrial, minera, pesquera y agrícola.

DISEÑO Y EJECUCIÓN DE POLÍTICAS AMBIENTALES

Como ya se señaló en un acápite anterior, las políticas ambientales implícitas y explícitas en nuestro país son inconsistentes y contradictorias, lo cual crea confusión y hace que la política resultante no favorezca el uso sustentable de nuestros recursos naturales, la conservación de la biodiversidad y de los ecosistemas, y la protección del medio ambiente.

Desarrollo institucional

El sistema de instituciones vinculadas a la formulación y ejecución de políticas para el uso sustentable de recursos naturales y la protección del medio ambiente involucra a muchos sectores de la administración pública y debe articular una visión de conjunto coherente a partir de situaciones específicas muy distintas.

Una primera tarea al respecto consiste en asegurar un compromiso político al más alto nivel, que permita resolver los conflictos entre los sectores del Poder Ejecutivo y lograr coherencia entre las políticas ambientales explícitas e implícitas. Por otra parte, es necesario reforzar las unidades descentralizadas a cargo de las políticas ambientales en los diversos ministerios y agencias sectoriales de la administración pública.

De la regulación y el control a los incentivos de mercado

Para avanzar del enfoque de economía de frontera hacia los de protección ambiental y de administración de recursos, es conveniente introducir incentivos de mercado cuya finalidad es que las empresas incluyan en sus costos de producción los gastos que deben efectuarse para reducir la contaminación y proteger el medio ambiente.

Ahora bien, la aplicación de incentivos, ya sean impositivos o no impositivos, requiere de instituciones con personal calificado, y de procedimientos eficientes y autonomía política, capaces de velar por el buen funcionamiento del mercado.

Sistemas de información, investigación y asistencia técnica

Para el diseño y ejecución de políticas ambientales es necesario establecer sistemas de información sobre el estado del medio ambiente y el uso de los recursos naturales. En este sentido, es necesario elaborar indicadores de utilización de los recursos naturales para incorporarlos a las cuentas nacionales y calcular la contribución del capital natural al crecimiento de la economía. Además, se debe desarrollar indicadores sobre la situación del medio ambiente, formular políticas ambientales diferenciadas y adecuadas a las condiciones locales, promover la investigación científica y tecnológica sobre el uso sustentable de los recursos naturales, y fomentar programas de capacitación en gestión pública ambiental.

Participación ciudadana

La participación activa de los ciudadanos es fundamental en el diseño y puesta en práctica de políticas ambientales, así como en la toma de decisiones sobre proyectos de inversión cuya ejecución puede afectar la calidad del medio ambiente. Esta puede darse a través de mecanismos como las audiencias públicas, o por medio de organizaciones de la sociedad civil.

INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA

Los últimos años se han caracterizado por una serie de cambios fundamentales en la investigación científica, la innovación tecnológica y en la forma en que la ciencia y la tecnología se vinculan a las actividades productivas y sociales. Estos cambios han hecho los conocimientos cada vez más accesibles, y por ello señalan la urgencia de diseñar estrategias para acceder a ellos y utilizarlos. Una condición previa para lo anterior es contar con una base de recursos humanos altamente calificados y con una amplia infraestructura de telecomunicaciones.

Por otra parte, la incorporación de nuevas tecnologías en las actividades productivas y sociales se ha vuelto más compleja, se ha acelerado notablemente, involu-

cra inversiones cada vez más elevadas, requiere de la participación de una amplia gama de organizaciones de apoyo y de un nuevo tipo de gestión empresarial orientado al cambio y aprendizaje permanente. Para lograr la prosperidad y el bienestar en la sociedad del conocimiento es necesario contar con un "sistema nacional de innovación" que sea capaz de generar continuamente mayor eficiencia, productividad y competitividad en las principales ramas de la actividad económica, y también de mejorar la calidad y la provisión de los servicios sociales.

En síntesis, se trata de otorgarle a la ciencia y a la tecnología un lugar privilegiado en el diseño de una estrategia de desarrollo, en contraste con el estancamiento en que éstas se encuentran desde hace varios decenios. Para lograr esto se propone declarar en estado de emergencia la ciencia y la tecnología en el Perú y poner en práctica un plan de acción para revitalizar la investigación científica y promover la innovación tecnológica.

El diseño y ejecución de dicho plan deben contar con el liderazgo del Estado y contemplar tres conjuntos de iniciativas: crear nuevas instituciones dedicadas a formular y ejecutar políticas de investigación científica e innovación tecnológica; financiar el desarrollo de las capacidades de investigación científica y tecnológica; y definir las áreas prioritarias donde concentrar recursos y esfuerzos.

Algunos lineamientos del plan propuesto deben ser los que se especifican a continuación:

- Restablecer la plena autonomía y capacidad de acción del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC).
- Apoyar la investigación científica y tecnológica creando las condiciones y capacidades institucionales (aumentar las inversiones en ciencia y tecnología diez veces en el lapso de cinco años, repatriar a un número significativo de científicos y profesionales peruanos altamente calificados que laboran en el extranjero, establecer un fondo de apoyo a la investigación científica y tecnológica y un fondo para becas de posgrado, etc.).
- Definir las áreas prioritarias en las que se concentrarán los esfuerzos: biotecnología, aprovechamiento y uso sustentable de los recursos naturales renovables y no renovables, ciencias y tecnologías de la información, tecnologías para el desarrollo industrial, tecnologías para la provisión de servicios sociales básicos, rescate selectivo y mejora de las tecnologías tradicionales.

Otro aspecto esencial en esta línea se refiere a los sistemas de innovación tecnológica. Estos sistemas puede empezar a ponerse en práctica de forma gradual, empezando por sectores prioritarios y regiones específicas y promoviendo la interacción entre todas las entidades que forman parte de ellos.

Para lograr lo anterior, es crucial eliminar las trabas al acceso y a la importación de tecnología –particularmente a las tecnologías de la información– en los sec-

tores prioritarios y, al mismo tiempo, promover agresivamente la adaptación y absorción de tecnologías provenientes del exterior. Asimismo, es importante contar con fondos de capital de riesgo para fomentar la innovación tecnológica y apoyar a las empresas que desarrollen nuevos productos o procesos. Por esta razón, se propone la creación de un fondo intangible, alimentado principalmente con recursos provenientes de las privatizaciones y concesiones, para apoyar las iniciativas y mejorar el financiamiento de las actividades de investigación y desarrollo. Finalmente, todo el proceso de creación de un sistema nacional de innovación debe ir de la mano con la transformación del sistema educativo en todos los niveles.

Por último, queremos resaltar también la importancia de establecer políticas de fomento a la innovación tecnológica que deben incluir apreciaciones sobre la identificación, clasificación, rescate selectivo y mejora de las tecnologías tradicionales, y en particular acerca de la combinación de tecnologías tradicionales y modernas.

CAPÍTULO 6: OCUPACIÓN DEL TERRITORIO E INFRAESTRUCTURA FÍSICA

ORDENAMIENTO TERRITORIAL

La necesidad de ordenar adecuadamente los usos del espacio peruano exige que se sienten las bases para una política de ordenamiento territorial, un proceso de descentralización del aparato estatal y una definición de regiones basada en criterios vinculados a la organización de la producción.

La estrategia de ordenamiento del territorio debe apuntar hacia el aprovechamiento de las ventajas locales para la producción de bienes y servicios, el manejo sustentable de los recursos naturales y una mayor articulación entre las actividades de las distintas regiones. En forma adicional, el ordenamiento territorial debe establecer lineamientos para el planeamiento urbano y rural, orientar la inversión pública y promover la inversión privada en obras de infraestructura física.

Un primer aspecto que debe tomarse en cuenta en el ámbito del ordenamiento territorial son los conflictos existentes en el uso del espacio debido a las características particulares de las actividades productivas. Sin un marco de referencia que defina criterios de ordenamiento territorial es muy probable que se agudicen los conflictos por el uso del espacio y de los recursos.

En segundo lugar, es preciso considerar que el manejo del territorio sobre la base de las cuencas hidrográficas, que son los espacios naturales de captación y concentración del recurso agua, ha demostrado ser una de las maneras más eficaces para organizar los

ecosistemas y las actividades productivas en muchas regiones del país. Ahora bien, una gestión exitosa de manejo de territorio sobre la base de las cuencas hidrográficas se fundamenta en el compromiso y la participación de los agentes sociales, políticos y económicos en el área.

Como tercer punto hay que señalar que, en el contexto actual, las regiones, más que los Estados-nación, son los protagonistas centrales de la competencia internacional en la producción y provisión de servicios. Para configurar una región exitosa es preciso contar con los elementos que se especifican a continuación:

- Productos y servicios competitivos para los mercados internacionales y nacionales.
- Empresas privadas capaces de producir bienes y de prestar servicios competitivos en precio y calidad.
- Agencias gubernamentales, entidades académicas y asociaciones de empresas activas, así como organizaciones de la sociedad civil que participen en el diseño y la ejecución de los planes de desarrollo regional.
- Servicios y programas sociales que proporcionen una mayor prosperidad y bienestar a los habitantes.
- Identidad regional y visión de futuro.

EL PLANEAMIENTO DE LOS PROCESOS DE URBANIZACIÓN Y DESARROLLO RURAL

Las ciudades como motores de desarrollo

Durante el último medio siglo, el Perú ha pasado de ser un país predominantemente rural a ser un país mayoritariamente urbano. Pero es necesario reconsiderar el papel que juegan las ciudades en los procesos de desarrollo: éstas deberán transformarse en núcleos articuladores de las interacciones entre las zonas rurales que están a su alrededor y funcionar como motor del crecimiento económico. Para ello las ciudades deben satisfacer algunas condiciones básicas:

- Contar con un gobierno municipal fuerte, con una autonomía de decisión y capacidad administrativa que garanticen una buena gestión urbana.
- Diseñar y poner en práctica esquemas de zonificación que garanticen un uso adecuado del espacio urbano.
- Promover el mercado inmobiliario para lograr una asignación eficiente del recurso tierra.
- Contar con una infraestructura de transporte que facilite el desplazamiento de personas y bienes en la ciudad.
- Contar con un sistema de tributación y de pagos por servicios municipales que permita a los gobiernos locales contar con un flujo adecuado de ingresos.

Desarrollo de las zonas rurales

Para desarrollar las zonas rurales, en donde se concen-

tra la mayoría de los pobres endémicos, será necesario expandir las economías locales y promover su integración con los mercados regionales, nacionales e internacionales. Al mismo tiempo, será necesario mejorar la infraestructura vial, energética y de telecomunicaciones para vincular de manera más estrecha a las zonas rurales con las ciudades ubicadas en su mismo espacio económico regional.

Por otra parte, las comunidades campesinas, que mantienen aún su propia organización social, política, económica y cultural, deben ser respetadas y apoyadas por las políticas de desarrollo rural, aunque tratando de adecuar su organización a las exigencias de la economía moderna.

Sistemas de información geográfica

Los sistemas de información geográfica son un conjunto de herramientas informáticas y tecnologías de percepción remota que permiten registrar, almacenar, procesar y actualizar permanentemente los datos sobre un determinado espacio geográfico. Esta información puede ser luego procesada y compartida a través de redes de transmisión de datos, y utilizada en diferentes actividades: seguimiento de cambios en ecosistemas, investigación científica y tecnológica, manejo de recursos naturales, predicción de fenómenos y desastres naturales, simulación para proyecciones en diferentes áreas productivas, diseño de obras de infraestructuras, catastros y asignación del espacio a diferentes usos, entre otras.

CONSTRUCCIÓN Y MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA

Durante los dos primeros decenios del siglo 21 será necesario emprender un ambicioso programa de expansión, mejora de la calidad y mantenimiento de redes viales, puertos, aeropuertos, corredores multimodales, redes de telecomunicaciones, obras de irrigación y sistemas de producción y distribución de energía. Esto es indispensable para reducir las desigualdades de oportunidades y para competir con éxito en el nuevo contexto de la globalización económica.

Transporte terrestre

Las redes de transporte terrestre son de fundamental importancia para integrar físicamente el país, lograr una mejor ocupación del territorio y vincular a la economía nacional y sus componentes regionales con los países vecinos y la economía mundial. Además, la ubicación geográfica del Perú en América del Sur podría transformarlo en un nexo importante diversos países. Para lograrlo, será necesario construir corredores multimodales de transporte terrestre (carreteras, ferrocarriles, puertos) y obtener facilidades aduaneras y de transporte aéreo.

Con respecto al financiamiento de las obras, sería preferible orientar la capacidad de gasto y endeudamiento del Estado hacia la construcción de tramos

viales en las zonas rurales deprimidas y estimular a los inversionistas privados a participar en la construcción del anillo vial en Lima Metropolitana, cuyo costo podría ser financiado por los usuarios con el pago de peaje.

Infraestructura portuaria

Las deficiencias que existen en la actualidad en los equipos e instalaciones portuarias ponen a los puertos peruanos en desventaja con respecto a los otros puertos de la costa del Pacífico sur; por ello, se hace urgente modernizar por completo nuestros puertos.

La política portuaria debe considerar las actividades económicas existentes y potenciales de la región donde se ubican los puertos, el papel que puede jugar el transporte marítimo en su desarrollo y la estrategia de inserción comercial del Perú en el ámbito internacional.

Aeropuertos y aviación comercial

La posición geográfica del Perú le permitiría ser el centro del tráfico aéreo de carga y pasajeros en América del Sur, sobre todo con respecto a los vuelos provenientes de la cuenca del Pacífico. Para lograrlo, es necesario que la política de transporte aéreo realice las siguientes actividades:

- Definir prioridades para la inversión en infraestructura y equipamiento de aeropuertos.
- Definir criterios de seguridad, calidad de servicio y de promoción de la competencia en la provisión de servicios de transporte aéreo de pasajeros.
- Fortalecer la capacidad de las entidades públicas reguladoras del transporte aéreo.
- Evaluar la conveniencia de contar con una línea de bandera y con una participación significativa de empresas peruanas en el mercado de transporte aéreo nacional.

Transmisión y distribución de energía

De la misma manera que en los casos descritos líneas arriba, se requiere de una infraestructura de transporte de energía para conectar los centros de producción con los usuarios y consumidores finales.

Actualmente se está creando una vasta red nacional de transmisión de energía eléctrica, que deberá ser complementada con sistemas de distribución para hacer llegar la energía desde los lugares de generación hasta los puntos de consumo. Además, es preciso definir una estrategia para el transporte de hidrocarburos desde las zonas de producción hasta las áreas de refinación, procesamiento, utilización y consumo.

DESARROLLO DE LAS TELECOMUNICACIONES

El objetivo de la política de telecomunicaciones debe ser lograr la integración de todos los centros poblados del país por medio de una infraestructura de tecnologías de la información que permita la transmisión segura, interactiva y a bajo costo de voz, datos e imágenes. Esta política debe

apuntar, además, a que el Perú alcance una posición de liderazgo en la región que atraiga inversión y tecnología avanzada para desarrollar una red de autopistas de la información que integre todo el territorio. En este contexto, tanto la telefonía celular como el uso de satélites pueden jugar un papel importante en la ampliación de los servicios de telecomunicaciones.

Finalmente, son puntos esenciales a tener en cuenta también la disponibilidad de cabinas públicas de acceso a Internet así como el desarrollo de programas de educación a distancia.

TERCERA PARTE

Reformas Institucionales, Identidad y Cultura

CAPÍTULO 7: REFORMAS INSTITUCIONALES Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

UTOPIAS Y GOBERNABILIDAD

Un desafío importante en el diseño de reformas institucionales consiste en evitar convertirnos en prisioneros de una de las cuatro utopías acerca del ejercicio del poder y la autoridad que han causado mucho daño en nuestro país a través de la historia. Se trata de la *utopía estatista* (el Estado puede y debe hacerlo todo); la *utopía de mercado* (las fuerzas de mercado resuelven todos nuestros problemas); la *utopía basista*, (la acción de las bases organizadas es lo único que puede llevarnos hacia el desarrollo); y la *utopía militarista*, (sólo la fuerza armada, con mano dura y fuerte, es capaz de conducir el país hacia la prosperidad y el bienestar para todos).

Para avanzar en el diseño y puesta en práctica de estrategias de desarrollo que sean viables y sostenibles durante los dos primeros decenios del siglo 21, es necesario buscar un balance entre las acciones del Estado, las fuerzas de mercado y la gran variedad de organizaciones de la sociedad civil, así como por una subordinación efectiva, pero sin sumisión, de las fuerzas armadas al poder civil.

La puesta en práctica de las políticas planteadas en cada una de las líneas estratégicas requiere de comportamientos y hábitos democráticos, que deben ubicarse en el marco de un sistema político de democracia liberal –pero que abarcan una serie de prácticas y procedimientos que van mucho más lejos de la elección de representantes y gobernantes. Esto implica que las reformas institucionales deben incorporar, entre otros aspectos, participación ciudadana en el diseño y ejecución de programas, transparencia en el ejercicio de la función pública, rendición de cuentas por parte de las

autoridades, separación y equilibrio de poderes, renovación periódica de cuadros directivos, estabilidad de las normas legales, concertación y articulación de consensos operativos, libertad de expresión y respeto a los planteamientos de las minorías, todos ellos característicos de la gobernabilidad democrática y de la democracia en su sentido más amplio.

Al iniciarse el siglo 21 la gobernabilidad democrática se ha convertido en un imperativo para lograr la prosperidad y el bienestar. Las reformas institucionales que configuran la urdimbre del tejido social deben orientarse hacia la consolidación de las prácticas democráticas en todos los aspectos de la vida nacional. La experiencia de otros países, instituciones y empresas demuestra que la única manera de responder adecuadamente al ritmo cada vez más acelerado de los cambios en prácticamente todos los ámbitos de la vida humana es mediante organizaciones y comportamientos democráticos en el sentido más amplio de la palabra. Si alguna vez los regímenes políticos y los estilos de gestión autoritarios fueron eficaces, esto ha cambiado radicalmente en los últimos dos decenios con la emergencia del orden global fracturado y la turbulencia que lo caracteriza.

LA REFORMA DEL ESTADO

Los componentes principales de la reforma del Estado se refieren a la necesidad de lograr un consenso sobre el papel que debe jugar el Estado en la estrategia de desarrollo, a las reformas del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el sistema electoral, y a la desconcentración, descentralización y regionalización de las actividades del Estado.

La reforma del Estado tiene por objeto legitimar las instituciones estatales, haciendo que los ciudadanos reconozcan al Estado como algo que les pertenece y que lleguen a identificar a sus instituciones como suyas. Este proceso, que es fundamental para la construcción de una comunidad política democrática, tiene hondas raíces históricas y no ha logrado materializarse en el Perú hasta la fecha, debido principalmente a que no ha existido una sociedad civil suficientemente activa y vigorosa, ni partidos ni líderes políticos capaces de impulsar y dar continuidad a la legitimación del Estado. Esto ha mantenido a la mayoría de la población muy distante del ejercicio del poder político, y es también una de las razones del actual desprestigio de la política y de los políticos.

El papel del Estado: en búsqueda de un consenso

Las funciones genéricas que le competen al Estado pueden resumirse de la siguiente manera:

- Garantizar la seguridad externa e interna.
- Establecer y mantener la estabilidad de las reglas de juego para la participación y representación política.
- Establecer las normas jurídicas y administrar la provisión de justicia.
- Promover la equidad, la integración y la justicia

social.

- Establecer, vigilar y cautelar la estabilidad de las reglas de juego para los agentes económicos.
- Promover una adecuada inserción del sistema productivo en la división internacional del trabajo.
- Promover el respeto a la diversidad y el sentido de identidad nacional.
- Orientar, normar y ejecutar el planeamiento estratégico para el desarrollo.

Reforma del Poder Ejecutivo

Para resolver los serios problemas del Poder Ejecutivo es preciso cambiar su estructura, modificar el enfoque y los procedimientos para la gestión de recursos humanos, mejorar significativamente los sistemas de asignación y ejecución del gasto público y fortalecer la capacidad de regulación. Además, es necesario descentralizar y desconcentrar el aparato público, algo que abarca mucho más que el Poder Ejecutivo y que se trata más adelante en este informe.

El proceso de reforma del Estado debe ser diseñado y conducido por una Comisión Interministerial de Modernización del Estado (CIME). Esta comisión debe centrar sus esfuerzos en la reorganización del Poder Ejecutivo y funcionaría por un máximo de cinco años, dentro de los cuales debería completar su labor. Tendría a su cargo la reorganización y agrupamiento de los ministerios, y el reordenamiento de las actividades de los organismos públicos descentralizados. Además de coordinar con las entidades involucradas la preparación de los proyectos de leyes marco que sean necesarios, esta comisión debe diseñar nuevos procedimientos administrativos, financieros y de gestión de recursos humanos en los organismos estatales. Para operar de manera efectiva la comisión contaría con los recursos provenientes de un fondo temporal de apoyo a la gestión pública, constituido por aportes del Tesoro Público, recursos provenientes de la privatización de empresas estatales, contribuciones de la cooperación internacional y préstamos de los organismos financieros internacionales.

Nueva estructura orgánica del Poder Ejecutivo

La estructura orgánica propuesta apunta hacia la reagrupación de los ministerios y sus dependencias; articulación de una nueva relación entre el Presidente, el primer ministro, los ministros y los secretarios de Estado; y establecimiento de tres niveles de responsabilidad en la gestión pública, prestando especial atención a la gestión pública superior.

El objetivo del reordenamiento de los ministerios y entidades afines es lograr una mayor coherencia en la formulación y ejecución de políticas, y hacer que la estructura organizativa del Poder Ejecutivo corresponda

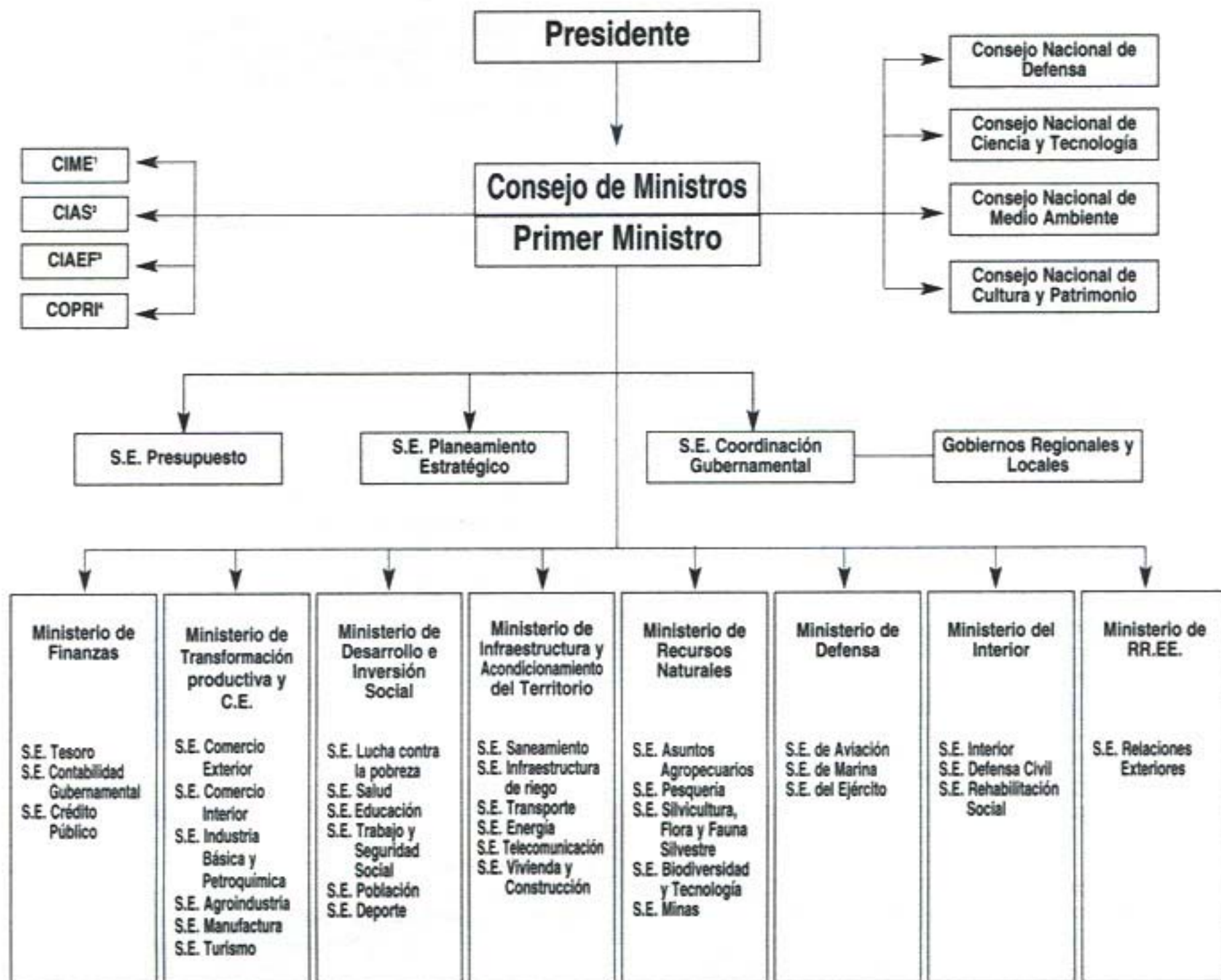
a las cuatro líneas maestras de la estrategia de desarrollo descritas en el presente informe.

Las entidades vinculadas al bienestar de la población y el desarrollo humano se agruparían en el Ministerio de Desarrollo e Inversión Social, que absorbería a los actuales Ministerios de Salud, Educación, Trabajo, Mujer y parte del Ministerio de la Presidencia. El Ministerio de la Transformación Productiva y Comercio Exterior y la Comisión Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros tendrían a su cargo las actividades vinculadas a la línea estratégica de transformación productiva y competitividad. El Ministerio de Recursos Naturales, el Consejo Nacional de Medio Ambiente y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología cubrirían la línea estratégica de gestión del medio ambiente, recursos naturales, ciencia y tecnología. Este nuevo ministerio agruparía a los actuales Ministerios de Agricultura, Pesquería y al Viceministerio de Minería, y además se crearían las secretarías de Estado de Silvicultura, Flora y Fauna Silvestre y Biodiversidad y Biotecnología. El Ministerio de Infraestructura y Acondicionamiento del Territorio agruparía a todas las entidades vinculadas a la provisión de obras de infraestructura y de servicios públicos, incluidos el actual Ministerio de Transportes y Comunicaciones y parte del Ministerio de Energía y Minas.

Los Ministerios de Defensa, Interior y Relaciones Exteriores mantendrían su estructura, salvo que la administración penitenciaria pasaría del Ministerio de Justicia (que sería desactivado) al Ministerio del Interior, y que el Ministerio de Finanzas se limitaría a las tareas de hacienda y finanzas públicas, trasladando sus funciones de carácter económico a los otros ministerios. *

La oficina del primer ministro contaría con tres secretarías de Estado, encargadas del planeamiento estratégico, la preparación y control de la ejecución del presupuesto, y de la coordinación de la labor del Poder Ejecutivo con el Congreso, los gobiernos locales y el Poder Judicial. Asimismo, el primer ministro sería responsable por el funcionamiento de los consejos interministeriales encargados de la modernización del Estado, los asuntos sociales y los asuntos económico-financieros, además de la Comisión de Promoción de la Inversión Privada que tendría a su cargo las concesiones y privatizaciones. El Consejo Nacional de Defensa estaría compuesto por los ministros de Defensa, Relaciones Exteriores, Interior, el primer ministro y por los comandantes generales de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, todos bajo la conducción del presidente de la República. Por último, los consejos nacionales de Ciencia y Tecnología, de Medio Ambiente y de Cultura y Patrimonio reportarían a través de la oficina del primer ministro, si bien gozarían de plena autonomía para el ejercicio de sus funciones. El organigrama de la estructura propuesta está mostrado en la siguiente figura.

Propuesta de organigrama del Poder Ejecutivo



- 1/ Consejo Interministerial de Modernización del Estado
- 2/ Consejo Interministerial de Asuntos Sociales
- 3/ Consejo Interministerial de Asuntos Económico-Financieros
- 4/ Comisión de Promoción de la Inversión Privada

Por otro lado, el jefe de Estado debe conducir el país articulando esfuerzos, sumando iniciativas y tendiendo puentes hacia los otros poderes del Estado, hacia la sociedad civil y hacia las instituciones del sector privado.

Por su parte, el primer ministro ejercería la función de jefe de gobierno, encargándose de presidir el Consejo de Ministros, de supervisar y coordinar el manejo de los ministerios y de las agencias gubernamentales del Poder Ejecutivo, y de coordinar las acciones que realice este último con las de los gobiernos locales, el Congreso, el Poder Judicial y otras instancias del aparato estatal. Finalmente, los ministros tendrían a su cargo toda la gama de aspectos políticos y administrativos en sus respectivas carteras. De esta manera, se concentrarán en la formulación y conducción de las políticas sectoriales, asegurando su coherencia con las

otras políticas de gobierno.

La propuesta para reformar el Poder Ejecutivo diferencia tres niveles de responsabilidad: autoridades políticas, funcionarios de la gestión pública superior y los funcionarios de carrera.

Las autoridades políticas son el presidente de la República, el primer ministro, los ministros, los secretarios de Estado y los superiores jerárquicos de las agencias de gobierno autónomas y las empresas públicas más importantes.

El nivel de gestión pública superior incluye a los asesores del Presidente y los ministros, los encargados de las oficinas de planeamiento de las secretarías de Estado, los directores generales de las secretarías de Estado, los directores ejecutivos de los programas impor-

tantes y los superiores jerárquicos de los organismos públicos descentralizados.

La categoría de funcionarios de carrera comprende a los profesionales especializados y los administradores de las entidades del aparato público.

Recursos humanos para la gestión pública

Para que la reforma del Poder Ejecutivo tenga éxito es imprescindible atraer y mantener profesionales, técnicos y personal administrativo altamente calificado, competente y con experiencia.

En primer lugar, se requiere de nuevos procesos para la selección, contratación y evaluación de personal. En segundo lugar, es necesario introducir modificaciones y cambios significativos en los procedimientos de cálculo de las remuneraciones públicas, adoptar previsiones presupuestarias suficientes para remunerar adecuadamente a los profesionales en el nivel gerencial del sector público y establecer incentivos que vinculen la remuneración al desempeño de los funcionarios. En tercer lugar, es necesario establecer programas de entrenamiento para que los profesionales en las diversas entidades públicas tengan la posibilidad de capacitarse y actualizar sus conocimientos en forma periódica.

Por otro lado, los asesores de la gestión pública superior, además de una excelente formación profesional, deben tener un profundo conocimiento de la realidad peruana en su campo de acción y una apreciación adecuada de los procesos de cambio en el entorno internacional.

Finalmente, otro aspecto importante de la gestión de recursos humanos en la modernización del Poder Ejecutivo se refiere a la formación de especialistas en los diversos temas que abarca la administración pública. Entre otras medidas, esto exige identificar el número y tipo de especialistas que cada sector requiere para su adecuado funcionamiento, tanto en la actualidad como en el futuro.

Respecto a la reducción de personal y la reconversión laboral, es preciso diseñar y poner en práctica un proceso gradual y progresivo de adecuación de los funcionarios a la nueva estructura y las nuevas funciones del Poder Ejecutivo. Para este fin se hará uso del proceso natural de reducción (jubilación, renuncia, muerte), así como de la reasignación del personal a otras dependencias al interior del país, a programas de capacitación y a una entidad que cumpla la función de reserva de funcionarios públicos que serán reubicados en el futuro.

Asignación de recursos y gestión del gasto público

La gestión del gasto público es un aspecto fundamental del proceso de modernización del Poder Ejecutivo. Para esto es necesario contar con indicadores y con sistemas de información que permitan conocer la situación financiera de las dependencias del Estado, hacer un seguimiento de la ejecución del gasto

público, evaluar el desempeño de los diversos programas que reciben recursos del Tesoro y facilitar el proceso de rendición de cuentas. Sin embargo, para que los indicadores sean de utilidad es necesario definir previamente las prioridades y los objetivos de política en las diferentes agencias que utilizan recursos del Estado.

La reforma del manejo del Presupuesto Nacional debe considerar al menos cinco aspectos. En primer lugar, se debe establecer un sistema de estimaciones de presupuestos a futuro para proyectar el gasto durante tres o cuatro años. En segundo lugar, la Secretaría de Estado de Presupuesto en la oficina del primer ministro debe encargarse de la formulación del presupuesto, mientras la Secretaría de Estado de Planeamiento Estratégico, en coordinación con la Contraloría General y la Comisión de Presupuesto del Congreso, tendría a su cargo la revisión y evaluación de su ejecución.

En tercer lugar, cada ministerio debe contar con un sistema presupuestal que debe adaptarse a las condiciones y tipos de actividad que realizan los distintos ministerios. En cuarto lugar, el Congreso y las organizaciones de la sociedad civil deben jugar un papel más activo en la preparación, revisión y evaluación del presupuesto. Por último, es necesario establecer condiciones más flexibles de contratación de personal, señalando escalas y rangos para los niveles de remuneración, y delegar la responsabilidad de gestión de personal en los gerentes públicos.

Sistemas de regulación en el Poder Ejecutivo

El fortalecimiento de las entidades reguladoras del Poder Ejecutivo es muy importante para el funcionamiento eficiente de los mercados. Las instituciones reguladoras abarcan la regulación de los monopolios naturales privatizados, la regulación del uso de los recursos naturales, la regulación de las instituciones financieras, la regulación de la competencia y la defensa del consumidor, y la regulación de la propiedad intelectual.

Reforma del Poder Judicial

La Constitución de 1993 contiene una serie de normas que, de ponerse en práctica de manera adecuada, permitirían mejorar significativamente el funcionamiento del Poder Judicial. Entre ellas es posible identificar:

- El encargo al Consejo Nacional de la Magistratura de todo lo referente a la selección, nombramiento, promoción y destitución de magistrados, con lo que se eliminan la tradicional participación de los órganos políticos en este campo.
- La creación de la Academia de la Magistratura, como órgano especializado encargado de la capacitación de los candidatos al ingreso y ascenso en la carrera judicial, así como de los jueces y fiscales.
- El reconocimiento de las formas de administración de justicia y aplicación del derecho consuetu-

dinario a cargo de las comunidades campesinas y nativas.

- La elección popular de los jueces de paz.
- La continuidad del Tribunal Constitucional y del Ministerio Público como órganos autónomos.

La reforma del Poder Judicial tiene como requisito previo recobrar la confianza y la credibilidad pública, lo que hace necesario un cambio radical en la manera que se tratan los asuntos en el sistema judicial. Asimismo, debe fundamentarse en el respeto absoluto al Estado de Derecho, la supremacía de la Constitución, el respeto irrestricto a los derechos humanos y el restablecimiento y fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

Finalmente, la reforma judicial tiene que ser consistente y sostenerse en el tiempo. Precisa un proceso de renovación institucional y generacional, que propicie el ingreso a la carrera de profesionales jóvenes, bien capacitados y dotados de vocación. Para esto es necesario acabar con la manipulación política y el clima de inseguridad en el sistema judicial, que desalientan a quienes podrían ejercer cargos judiciales con integridad, solvencia moral, conocimientos y experiencia, y con el compromiso de avanzar hacia un sistema judicial independiente y autónomo.

Reforma del Poder Legislativo

Restaurar la bicameralidad

Es necesario pasar de un Congreso unicameral a uno bicameral con un Senado y una Cámara de Diputados, restaurando así el sistema vigente hasta la Constitución de 1993. Esto permitiría contar con un Parlamento mucho más representativo y mejorar la eficiencia de la gestión parlamentaria, lo que implica distinguir claramente entre las funciones comunes a las dos cámaras y las específicas.

Las dos cámaras deben participar activamente en las discusiones de las leyes. Cada una tiene un carácter particular, por lo que la deliberación puede ser mucho más rica y compleja que en un sistema unicameral. La existencia de dos cámaras permitiría, además, evitar el apresuramiento y la falta de reflexión en torno a disposiciones legales que norman la vida económica, social y política del país. El Congreso sería presidido, alternativamente, por el presidente de cada una de las cámaras, empezando por la de los senadores, que inicia y termina el período presidencial de cinco años. Los congresistas, tanto senadores como diputados, podrán ser reelegidos inmediatamente por una sola vez, pero podrían postular nuevamente luego de pasado un período electoral de cinco años.

La Cámara Alta tendría dos senadores por departamento y en total la conformarían 52 senadores, quienes permanecerían en su cargo por un período de cinco años. La renovación del Senado tendría lugar por mitades, transcurridos dos años y medio del ejercicio del período presidencial. Esta cámara tendría funciones de revisión de la legislación aprobada en la Cámara Baja, y en general debe ofrecer una visión de con-

junto acerca de los intereses del país y de las diversas regiones en su labor legislativa.

La Cámara de Diputados permitiría contar con una representación política adecuada al tamaño de la población del país, y al de las diversas circunscripciones territoriales. Se trata de elegir un diputado por cada 50,000 electores, lo que implica un total de 260 diputados. Al igual que el senado, la renovación es parcial, por mitades, en la misma fecha de la elección de la Cámara Alta.

Reforma del sistema electoral

El objetivo central de la reforma del sistema electoral es establecer un sistema electoral autónomo, que goce de la confianza de todos los partidos y movimientos políticos, y que sea capaz de organizar y conducir los procesos electorales imparcialmente y con eficiencia. En el mediano plazo las nuevas reglas electorales deben conducir a un sistema político con un número limitado de partidos y movimientos fuertes y consolidados, lo que le daría mayor estabilidad y representatividad al sistema político en el ámbito nacional.

Elección presidencial

El Presidente de la República debe ser una persona con capacidad de conducción política, de liderazgo y de convocatoria, como corresponde a quien asume la función de Jefe de Estado. Los candidatos para presidente, primer vicepresidente y segundo deben ser propuestos por los partidos políticos que hayan tenido una participación en las contiendas electorales por lo menos durante diez años. El presidente y los vicepresidentes serían elegidos por un período de cinco años, y no podrían ser reelegidos inmediatamente, sino sólo después de un período presidencial.

Para ser elegidos directamente los candidatos de una fórmula presidencial deben superar la mitad de los votos válidos. De no alcanzar ningún candidato este porcentaje, la elección recaería en el Congreso, el cual escogería entre quienes logren las dos primeras mayorías relativas. Quien sea elegido por el Congreso debe lograr una mayoría simple tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores.

Partidos y movimientos políticos

Quienes participen activamente en la vida política del país deben hacerlo como integrantes de colectivos políticos estables, capaces de ejercer el poder político de manera eficiente y transparente, de rendir cuentas a la ciudadanía y asumir la responsabilidad de gestionar el sector público. El marco legal para los partidos políticos debe establecer normas sobre su creación y desaparición, funcionamiento interno y financiamiento. Además, deben posibilitar una variedad de formas de operación, permitiendo a la ciudadanía organizarse de acuerdo a sus preferencias.

Campañas electorales

Las normas que rigen el manejo de los procesos elec-

torales se orientarán hacia lograr una mayor equidad entre los candidatos y hacia asegurar la limpieza y la transparencia de las elecciones. Para esto es necesario limitar la influencia que pueden ejercer diversas entidades estatales en la conducción de los procesos electorales. En particular, es necesario disminuir la presencia que las Fuerzas Armadas tienen en la actualidad en los procesos electorales.

Organismos y procesos electorales

Para garantizar la limpieza y credibilidad de los procesos electorales es necesario contar con un Poder Electoral autónomo y fuerte, capaz de resistir presiones políticas de todo orden. Los organismos electorales deben reducirse a dos: el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), que estaría a cargo de la conducción general de los procesos electorales y de administrar justicia electoral, y la Organización Nacional de Procesos Electorales (ONPE), que se encargaría de organizar y realizar las elecciones. El Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC) pasaría a formar parte de la ONPE.

Desconcentración, descentralización y regionalización

El excesivo centralismo que ha caracterizado al Estado peruano desde sus inicios presenta el gran desafío de distribuir competencias de gobierno y recursos financieros entre los niveles nacional, regional y local. Un proceso de descentralización legítimo, sostenido y eficaz permitirá un mejor uso del territorio nacional, un aprovechamiento más adecuado de los recursos naturales, una distribución más equilibrada de las actividades productivas, y una efectiva participación ciudadana en la vida política del país. Para avanzar en esta dirección se requiere una fuerte voluntad política y persistencia, de otra manera no será posible superar las barreras e intereses que impiden el traspaso de funciones y actividades del gobierno central hacia los gobiernos regionales y locales.

Los procesos de desconcentración, descentralización y regionalización deben llevarse a cabo de una manera progresiva y gradual, evitando saltos y cambios bruscos que sólo producen avances insostenibles seguidos de retrocesos hacia el centralismo. Dos aspectos deben ser tomados en cuenta para este fin: la naturaleza de las actividades gubernamentales a descentralizar, y la situación y capacidad de las instancias locales y regionales para hacerse cargo de estas actividades.

La *desconcentración* debe estar orientada a fortalecer las direcciones regionales y departamentales de los ministerios como un primer paso para crear una masa crítica de capacidad profesional, técnica y de gestión pública en los espacios regionales y locales que apoye posteriormente a la descentralización y a la regionalización.

La *descentralización* implica la transferencia de funciones del gobierno central a los gobiernos locales, y presenta menos dificultades que la constitución y defini-

ción de atribuciones de los gobiernos regionales.

La *regionalización* implica no sólo una transferencia de funciones, sino también una cesión de poder de decisión para establecer normas, y generar y administrar recursos.

REFORMA DEL SECTOR PRIVADO

La reforma del sector privado tiene por objeto hacer que las empresas privadas operen de manera cada vez más eficiente y cumplan plenamente su función de crear riqueza. Sin embargo, el papel central que debe jugar el sector privado en la creación de riqueza debe estar acompañado de un mayor sentido de responsabilidad social por parte de las grandes empresas, un compromiso de los inversionistas extranjeros con el desarrollo económico y social del país, un cambio en el estilo muchas veces cerrado e informal que caracteriza las operaciones de las empresas familiares, y una transformación de la pequeña empresa y de la microempresa para convertirlas en unidades productivas eficientes y capaces de generar excedentes.

Las empresas privadas

Las grandes empresas extranjeras y nacionales deben asumir y afianzar un fuerte sentido de responsabilidad social hacia el Perú y hacia el desarrollo local, que debe expresarse en una búsqueda simultánea de beneficios para la empresa y para la comunidad.

Las negociaciones entre las grandes empresas extranjeras y el gobierno deberían considerar una contraparte de reinversión en el país cuando se produzcan utilidades extraordinarias que excedan un nivel previamente acordado entre el gobierno y el inversionista.

Las empresas medianas, generalmente empresas familiares, deben jugar un papel central en la transformación productiva, la competitividad y el crecimiento económico. Para promover la acumulación de capital en las empresas medianas es necesario, además de otorgar incentivos a la reinversión de utilidades, facilitar el acceso al mercado de capitales. La gestión debe modernizarse para pasar a ser administradas de manera profesional.

Por otra parte, es preciso promover la transformación de las pequeñas empresas en medianas empresas, eliminando las trabas que dificultan el crecimiento y apoyando la concertación de alianzas estratégicas. En particular, es preciso promover la creación de conjuntos de empresas (*clusters*). Esto hará posible la puesta en marcha de programas de subcontratación con empresas más grandes, entre otros beneficios.

Finalmente, hay que promover la formalización de las pequeñas y microempresas, proporcionando incentivos y servicios de apoyo a cambio de que éstas

se constituyan en unidades productivas formales, cumplan con sus obligaciones fiscales y crezcan de manera sostenida.

REFORMA DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

La sociedad civil

Durante el decenio de los noventa se aceleró el proceso de transformación de la sociedad civil que se venía gestando desde mediados de los setenta. Las entidades caritativas y benéficas dedicadas a obras sociales, las organizaciones populares de corte radical y reivindicativo, y los gremios del sector privado focalizados estrechamente en intereses empresariales cedieron paso a una gama más amplia de iniciativas y demandas de la sociedad civil.

Sin embargo, la pluralidad de las organizaciones de la sociedad civil tiene como correlato la fragmentación, la proliferación de iniciativas y el peligro de generar una cacofonía de demandas. Por lo tanto, si bien las organizaciones de la sociedad civil pueden y deben jugar un papel muy importante en la formulación y defensa de los intereses de diferentes grupos sociales, no son un sustituto de los partidos y movimientos políticos cuya función es, precisamente, articular, procesar y ofrecer respuestas a las demandas ciudadanas estructurando programas políticos coherentes.

Por su parte, el Estado tiene la responsabilidad principal de sentar las bases para una relación armónica y productiva con las organizaciones de la sociedad civil, y de crear un clima de confianza, respeto mutuo y colaboración propicio para movilizar la energía y la capacidad organizativa de las asociaciones voluntarias. Asimismo, el Estado debe adecuar las disposiciones legales que norman la creación y el funcionamiento de estas instituciones, y que establecen las relaciones que deben tener con organizaciones gubernamentales.

Por otro lado, es necesario que las organizaciones de jóvenes superen la desconfianza y las barreras a la comunicación con el gobierno que dificultan la acción conjunta, y que no permiten articular redes y alianzas para mejorar su efectividad. Varias experiencias de trabajo con grupos jóvenes demuestran que es posible superar estas limitaciones, diseminar la importancia de las prácticas democráticas, y ayudar a que la juventud desarrolle sus propias maneras de visualizar el futuro y de organizar su participación en la vida política nacional.

* Los partidos políticos y los movimientos regionales deben ser el principal canal a través del cual la ciudadanía peruana se exprese y procese sus demandas sociales, y por lo tanto deben ser el nexo principal entre la sociedad civil y el poder político. Sin embargo, por una variedad de razones, los partidos políticos en el Perú han perdido su capacidad de cumplir con estas funciones y no han sido capaces de ejercer una intermediación apropiada y eficaz entre los ciudadanos y el Estado.

La viabilidad de las organizaciones partidarias y de los movimientos regionales dependerá principalmente de lo convincente de su visión de futuro para el país o la región, de su capacidad organizativa y credibilidad, y de la calidad de sus integrantes y líderes. Sin embargo, le corresponde a éstas la enorme responsabilidad de constituirse en intermediarios confiables, representativos y eficientes entre la sociedad civil y las instancias de poder político. Esto requiere de una nueva actitud de sus líderes y de innovaciones en la organización de los partidos y movimientos.

REFORMA DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD

Las instituciones de seguridad tienen como función crear las condiciones básicas para el ejercicio libre de las facultades humanas y el logro de los objetivos de desarrollo individual y colectivo. Los componentes de la reforma de las instituciones de seguridad se refieren a las *entidades encargadas de la seguridad nacional*, que tienen la misión de resguardar la integridad territorial frente a amenazas externas e internas, lo que permite que el Perú ejerza plenamente su autonomía política y económica; las *organizaciones a cargo de la seguridad ciudadana*, que mantienen el orden público, luchan contra el crimen y la delincuencia (en particular contra el narcotráfico); la *protección de la población contra los desastres*, que incluye los desastres naturales y aquellos causados por la intervención humana; y la *seguridad en el ámbito personal*, centrada en el respeto a los derechos humanos y en la preservación de la integridad física de las personas.

Las instituciones de seguridad

Garantizar la seguridad en todos los niveles es una tarea de la sociedad en conjunto y no sólo de los militares, la policía, el serenazgo y las agencias privadas de seguridad. El diseño y puesta en práctica de políticas de seguridad eficaces requiere de la cooperación de una amplia gama de organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y del Estado. La lucha contra Sendero Luminoso durante el decenio de los ochenta y parte de los noventa demostró la importancia de las alianzas estratégicas entre estos tres grandes actores en la vida nacional.

Así, la responsabilidad del diseño de la política de defensa nacional es compartida entre el Poder Ejecutivo, el Congreso y las Fuerzas Armadas, si bien de acuerdo a la Constitución las autoridades civiles ejercen control sobre el aparato militar.

La experiencia histórica demuestra que cuando el gobierno cuenta con una amplia base de legitimidad democrática sus relaciones con las Fuerzas Armadas son más fluidas y menos conflictivas. Cuando se carece de legitimidad aparece la tentación de utilizar el poder militar como fuente de apoyo político y surge la necesidad de concretar alianzas con los mandos castrenses.

Buena parte del problema está en que las relaciones entre civiles y militares pueden caracterizarse, sin mucha exageración, como un diálogo de sordos. Un pri-

mer paso para superar esta situación consiste en crear espacios para el intercambio de ideas y puntos de vista, así como un lenguaje común entre civiles y militares para referirse a la historia, la situación actual y las perspectivas futuras del Perú.

Seguridad ciudadana, Policía Nacional y sociedad civil

La Policía Nacional enfrenta una serie de problemas que limitan su capacidad de acción e impiden mejorar el nivel de seguridad ciudadana. Se requiere una convergencia de esfuerzos de la policía y la sociedad civil para solucionar estos problemas a la brevedad posible. Una enseñanza fundamental de los últimos dos decenios ha sido que las rondas campesinas, las asociaciones de vecinos, el serenazgo y otras organizaciones de la sociedad civil prestan un valioso y efectivo apoyo a las labores que efectúa la Policía Nacional. Este aporte debe consolidarse e institucionalizarse en los próximos años. Un primer paso en esta dirección consiste en registrar a estos grupos y organizaciones en el Ministerio del Interior y los municipios, para lo cual es preciso establecer requisitos mínimos (número de miembros, estructura jurídica, representantes) y programas de capacitación para sus dirigentes. Esto permitirá definir con claridad que son colaboradores del Estado y no entes autónomos que resguardan el orden y administran justicia.

Por otra parte, es preciso mejorar la coordinación de las actividades de la policía con las del Ministerio Público y las organizaciones internacionales de lucha contra el crimen. Para los delitos financieros, así como para los delitos que hacen uso de tecnologías modernas de la información, es indispensable actualizar las disposiciones legales y conformar equipos técnicos altamente especializados.

Por otro lado, el objetivo central de las cárceles y establecimientos penales es reincorporar a la sociedad a quienes han cometido delitos y crímenes. Para esto deben transformarse y ser manejados como centros de rehabilitación, capacitación, enseñanza y regeneración personal.

Defensa Civil: tarea conjunta

Los desastres naturales destruyen la infraestructura vial y de comunicaciones, ocasionan pérdidas de propiedad, afectan seriamente la producción y pueden causar graves epidemias. Todo esto afecta en particular a los sectores más pobres y vulnerables de la sociedad. Por esta razón es necesario darle mucho mayor importancia a la Defensa Civil, que debe abarcar un conjunto de acciones para proteger la vida, el patrimonio y el medio ambiente -antes, durante y después de los desastres. El Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) debe coordinar y dirigir estas iniciativas, involucrando a los líderes del sector público, la empresa privada y las organizaciones de la sociedad civil en las zonas expuestas a los desastres.

Seguridad personal y derechos humanos

La seguridad personal está estrechamente vinculada con la vigencia y el respeto irrestricto de los derechos

humanos, que establecen un conjunto mínimo de condiciones para el libre ejercicio de las facultades humanas y para vivir con dignidad. El Estado tiene la responsabilidad fundamental de hacer respetar los derechos humanos y de difundir los valores y actitudes asociados a ellos.

La inseguridad personal genera una sensación de desamparo, impotencia y frustración, que se agudiza cuando prevalece la impunidad para quienes cometen abusos y violan los derechos humanos. Unida a las carencias sociales, la pobreza y el desempleo, esta sensación de inseguridad personal crea condiciones propicias para la violencia, sobre todo en los grupos más vulnerables de la sociedad. Si bien las causas de esta inseguridad son complejas y exigen una amplia gama de intervenciones para superarlas, es preciso poner en marcha iniciativas en el campo de la educación, apoyar a las organizaciones de la sociedad civil que defienden los derechos humanos y reformar las instituciones del Estado que han afectado negativamente la seguridad personal.

CAPÍTULO 8: CULTURA, IDENTIDAD Y VALORES

CAMBIO DE MENTALIDADES E IDENTIDAD NACIONAL

No es posible aproximarnos a la visión del futuro deseado sin modificar la imagen que tenemos de nosotros mismos. Para identificarnos con un país mejor los valores y las actitudes deben ser congruentes con una estrategia de desarrollo que lleve hacia la prosperidad y el bienestar para todos. Lo anterior implica, por un lado, un cambio de mentalidades y, por el otro, redefinir las identidades y las prácticas sociales.

En primer lugar, hay que mencionar que es necesario construir la imagen de nuestra nación a partir de la heterogeneidad, en la convivencia de diversas formas culturales que se entrecruzan y potencian mutuamente. Tradicionalmente en nuestro país se ha valorado negativamente la heterogeneidad, lo que ha ocasionado una serie de profundas fracturas sociales, principalmente la exclusión de género y el racismo. **Nuestra mentalidad debe cambiar hacia un nuevo paradigma de acuerdo con el cual la heterogeneidad es más bien una ventaja potencial sobre otras partes del mundo en donde ha prevalecido la homogeneidad. Necesitamos visualizarnos como un país diverso, pero sin caer en el absurdo de incorporar tanta diversidad que haga imposible imaginarnos como comunidad y articular una visión compartida.**

En segundo lugar, debemos considerar la necesidad de contar con una historia común y una visión compartida del futuro, pues ellas permiten elaborar la tensión entre permanencia y cambio, entre tradición y renovación, que subyace al sentido de identidad. Cada vez es más urgente la tarea de elaborar responsable-

mente una historia mínima con la cual los peruanos podamos sentirnos identificados, una historia que se constituya en una visión integral del pasado que articularle todas nuestras particularidades.

La enseñanza de los cursos de historia en los colegios basada en esta historia mínima juega un papel muy importante en la construcción de la identidad nacional, pues es uno de los mecanismos para que los peruanos empecemos a reconocernos como iguales y como herederos de un pasado común.

VALORES, DEMOCRACIA Y ESTRATEGIA DE DESARROLLO

Los valores asociados con la construcción de una cultura democrática son fundamentales para la puesta en práctica de una estrategia de desarrollo y para las reformas institucionales.

En el contexto de crisis económica y pobreza generalizada de los últimos dos decenios del siglo 20, las presiones de la racionalidad del mercado y la tradición colectiva que caracteriza a amplios segmentos de la sociedad

Valores que apoyan la estrategia de desarrollo y la reconstitución del tejido social peruano

Líneas estratégicas	Transformación productiva y competitividad	<ul style="list-style-type: none"> · Deseo de superación · Eficiencia ahorro y frugalidad · Valoración del cambio · Ética del trabajo · Planeamiento y previsión
	Integración, equidad y justicia social	<ul style="list-style-type: none"> · Reconocimiento del otro como igual · Respeto · Solidaridad · Reciprocidad
	Gestión del medio ambiente, recursos naturales, ciencia y tecnología	<ul style="list-style-type: none"> · Respeto por el entorno biofísico · Compromiso con las generaciones venideras · Valoración del conocimiento · Rescate de los saberes tradicionales
	Ocupación del territorio e infraestructura física	<ul style="list-style-type: none"> · Valoración de nuestra diversidad geográfica · Racionalidad en el uso del espacio
Reformas institucionales	Reforma del Estado	<ul style="list-style-type: none"> · Representatividad · Transparencia · Liderazgo democrático · Confianza en las instituciones · Respeto a las reglas de juego
	Reforma del sector privado	<ul style="list-style-type: none"> · Valoración del éxito empresarial · Perseverancia · Cultura de la confianza · Responsabilidad social de la empresa, filantropía
	Reforma de la sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> · Valoración de la acción conjunta · Tolerancia, diálogo y consensos
	Reforma de las instituciones de seguridad	<ul style="list-style-type: none"> · Respeto a la vida y los derechos humanos · Seguridad como tarea de todos · Búsqueda de la reconciliación nacional

peruana, sobre todo en el ámbito rural, dan origen a fuerzas contradictorias. Por ello, además de valores individuales, es preciso enfatizar otros que afianzan los lazos del ciudadano con su comunidad y lo involucran en la creación de un futuro compartido.

Relación de los valores con las líneas estratégicas, las reformas institucionales y la democracia

Las líneas estratégicas para el desarrollo y las reformas institucionales propuestas requieren también de valores que las sustenten y las hagan viables. Estos se resumirían tal como aparecen en el cuadro 'Valores que apoyan la estrategia de desarrollo y la reconstitución del tejido social peruano' en la pág. 29.

Una consideración adicional que merece especial atención es que las reformas institucionales deben sustentarse, además, en un decidido rechazo a la corrupción, que ha penetrado muchas instancias del aparato del Estado, del sector privado y aun de la sociedad civil. En muchos países se ha logrado reducir notablemente los índices de corrupción cambiando los sistemas de incentivos en el sector público, estableciendo controles más eficientes y modificando la actitud de la población frente a la corrupción para visualizarla como algo que no debe tolerarse.

La traba del autoritarismo

El autoritarismo y el ejercicio arbitrario del poder, que atraviesan todas las relaciones de la sociedad peruana, son dos de las principales trabas que deben superarse para avanzar a lo largo de las líneas estratégicas y la puesta en práctica de reformas institucionales.

La historia política reciente del Perú demuestra los peligros del autoritarismo, que está estrechamente asociado con los intentos de ejercer el poder político por el mayor tiempo posible y sin contrapeso alguno. Hacer prevalecer las tendencias y valores democráticos requiere de una gama de iniciativas en los campos de la educación, los medios masivos de comunicación y el ejercicio del liderazgo en todos los ámbitos de la vida nacional. Además, es necesario que el marco jurídico dentro del cual operan las instituciones del Estado promuevan la consolidación de la gobernabilidad democrática. Por ejemplo, en países en los cuales el Poder Ejecutivo tiene un gran peso en la vida política es indispensable prohibir la reelección presidencial inmediata.

Derechos humanos y cultura de paz

La defensa irrestricta de los derechos humanos constituye el fundamento de una sociedad igualitaria y participativa, en la cual todos contribuyan al crear las condiciones para lograr el bien común, y en la cual el individualismo y la competencia están balanceados por la sensibilidad social y la solidaridad. En este sentido, es preciso rechazar tajantemente los métodos violentos para lograr objetivos políticos, económicos o sociales.

Debemos avanzar hacia la reconciliación y hacia una

cultura de la paz, valorando la resolución pacífica de los conflictos que forman parte integral de las interacciones sociales. Pero este avance requiere, en primer lugar, que enfrentemos lo que han sido los largos años de conflictos violentos en nuestro país.

Valores y globalización

En los próximos años, debemos mantener una actitud abierta y receptiva a las influencias externas y, al mismo tiempo, proyectar lo nuestro hacia el mundo que nos rodea; sin embargo, debe tenerse en cuenta que no lo lograremos si es que primero no afirmamos nuestro sentido de identidad cultural y propiciamos un cambio de mentalidades.

Se trata de valorar lo externo en su dimensión correcta y con sentido crítico, y de tomar conciencia del carácter ambivalente de los avances científicos y tecnológicos en los países desarrollados, sobre todo los referidos a la biotecnología y a la medicina.

ACTITUDES, VALORES E IDENTIDAD: PAPEL DE LA EDUCACIÓN, LOS MEDIOS MASIVOS Y LA PROMOCIÓN CULTURAL

Educación, identidad y valores

Uno de los principales canales para la difusión de valores, de imágenes y de ideas es la educación entendida en su sentido más amplio, y no sólo como sistema educativo formal. El proceso de reforma de la educación debe incorporar la transmisión de valores y actitudes que reflejen, refuercen y ayuden a construir una identidad nacional plural, integrada y en continuo despliegue.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que el conocimiento de nuestro país, asociado a la promoción del turismo interno, es un medio para transmitir de manera directa el conjunto de apreciaciones y valores que ayuden a conformar un sentido de identidad nacional.

Finalmente, hay que considerar la puesta en marcha de programas educativos dirigidos a los padres y madres de familia, así como la provisión de servicios de apoyo por parte de la comunidad y de las instituciones estatales, pues pueden ayudar a superar limitaciones como el comportamiento autoritario de los padres y la violencia familiar.

El Perú en simultáneo: valores, identidad y medios de comunicación

En tanto medios de formación de la opinión pública, los periódicos y revistas, la radio y la televisión, constituyen espacios privilegiados para promover y activar el interés público en los problemas colectivos, la noción del bien común y en una visión compartida de futuro. Pero para que los medios masivos de comunicación jueguen un papel positivo en la transmisión de valores es necesario que no se limiten a actuar sobre la

base de criterios comerciales, y que asuman cabalmente su responsabilidad social.

Promoción de la creatividad, las artes y el deporte

El fomento de la creatividad debe ser parte de las políticas públicas, particularmente en los campos de la cultura, la ciencia y la tecnología, y la educación.

Por otro lado, las manifestaciones artísticas que recogen nuestra diversidad cultural ayudan a configurar nuestro sentido de identidad y merecen un apoyo prioritario como parte de una política cultural de Estado.

Asimismo, la promoción de las actividades deportivas es otro medio a través del cual se transmiten valores, especialmente aquellos vinculados a la disciplina, la competencia y el trabajo en equipo.

CUARTA PARTE Apreciaciones finales

CAPÍTULO 9:

LOS PASOS SIGUIENTES: HACIA LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LA ESTRATEGIA

El objetivo central de las medidas de política y las reformas institucionales propuestas es avanzar hacia la prosperidad y el bienestar para todos los peruanos. Se trata de lograr el bien común —entendido como la capacidad de imaginar, diseñar, escoger y realizar nuestros propios proyectos de vida.

El paso del diseño a la acción en una estrategia de desarrollo para el país, además de la aceptación de la ciudadanía requiere de una clara definición de prioridades y de un liderazgo efectivo, capaz de movilizar apoyo y de generar consensos. Se trata no sólo de lograr acuerdos sobre los objetivos y lineamientos, sino también sobre las medidas específicas para lograr una mejor inserción internacional del Perú, avanzar a lo largo de las líneas estratégicas, realizar las reformas institucionales, y reafirmar el sentido de identidad nacional y promover la adopción de valores congruentes con la estrategia de desarrollo.

La definición de prioridades y de una secuencia para emprender las diversas actividades que comprende la estrategia es una condición necesaria para una eficaz asignación de recursos financieros, humanos y materiales, así como para concentrar la atención de quienes definen políticas y toman decisiones. Sin embargo, no es ésta la tarea del informe de Agenda: PERÚ, ya que no es un partido ni movimiento político. Por lo tanto, no le corresponde definir lo que debe hacerse en de-

terminado período de gobierno, sino más bien proponer un marco para las decisiones estratégicas y para la reforma de las instituciones públicas, privadas, de la sociedad civil y de seguridad.

Existe una amplia gama de criterios para definir prioridades e identificar, de manera racional y razonable, las actividades que se deben emprender en el corto plazo, que necesitan recibir atención preferencial y a las cuales se requiere asignar recursos. Como una primera aproximación, es posible identificar tres criterios. En primer lugar, se tienen aquellas *políticas y actividades que son fundamentales para el proceso de desarrollo, pero que toman mucho tiempo llevar a cabo de manera ordenada y eficaz.* En este caso, es preciso empezar lo antes posible sobre la base de un consenso entre las diferentes fuerzas políticas para asegurar que se mantenga la continuidad a través de los sucesivos gobiernos

En segundo lugar, se tienen aquellas *medidas que son un requisito previo para la puesta en práctica de otras políticas y actividades* en las diversas líneas estratégicas y reformas institucionales. Entre ellas están las políticas para mantener la estabilidad macroeconómica y aquellas para reestructurar el sistema financiero. Sin un control de la inflación y sin un sistema financiero capaz de intermediar eficientemente el uso de los recursos no es posible avanzar en las políticas de desarrollo sectorial, ni en las sociales, así como tampoco contar con los recursos fiscales para emprender las reformas institucionales en el Estado.

En tercer lugar, se tienen aquellas *políticas y actividades que multiplican opciones y abren nuevas posibilidades para otras políticas de desarrollo.* Entre ellas están el diseño de una estrategia de inserción internacional adecuada a las características del orden global fracturado y la instalación de una vasta y densa red de telecomunicaciones.

Por último, existen *medidas y políticas que califican de acuerdo a dos o más de estos criterios, aunque posiblemente no con la misma intensidad en cada uno de ellos.* Por ejemplo, la reforma del Poder Ejecutivo es una tarea de largo aliento, un requisito previo para diseñar y ejecutar las políticas sociales propuestas, y abre una gama de posibilidades de desarrollo en las otras líneas estratégicas (ocupación del territorio, por ejemplo).

Sobre la base de éstos y otros criterios es posible definir una serie de medidas específicas que constituyen los elementos de un plan de gobierno. Sin embargo, un plan de gobierno debe ser capaz de adaptarse a las cambiantes circunstancias que enfrenta el país, lo que implica revisar continuamente las prioridades, redefinir las secuencias de actividades y modificar la asignación de recursos.

Asimismo, los líderes en todos los ámbitos de la vida nacional, y en especial aquellos que ejercen funciones públicas, condicionan el comportamiento de la sociedad en su conjunto. Por ello, es importante que quienes ejercen el poder y la autoridad en los niveles más

altos del gobierno se comporten de manera democrática y estén a la altura de las exigencias de un estilo de liderazgo para el siglo 21.

Necesitamos un liderazgo compartido, abierto y transparente; honesto y respetuoso de los ciudadanos; potenciador y creador de posibilidades para todos. El liderazgo debe ser legítimo en el sentido de ser reconocido ampliamente por la ciudadanía. Debe basarse en el respeto a las reglas del juego democrático, en la eficacia de las acciones que emprende y motiva, y en comportamientos que estén de acuerdo con los valores éticos y morales. El liderazgo político no debe ser ejercido por iluminados que se creen predestinados "salvadores de la patria", sino por quienes –con humildad y vocación de servicio– sean capaces de aprender de la ciudadanía y se consideren servidores de todos los peruanos.

Los nuevos líderes políticos deben ser capaces de hacer que todos los peruanos nos sintamos partícipes en un proyecto común, y también de promover el avance de aquellos a quienes lideran. Deben tener la capacidad de escuchar y prestar atención a los puntos de vista diferentes a los suyos, de establecerse límites para el ejercicio de su autoridad, y de resistir la tentación de mantenerse en el poder indefinidamente. Además, deben ser conscientes de que al delegar atribuciones y responsabilidades refuerzan su propio sentido de autoridad. Por último, un líder debe ser capaz de hacerse prescindible, de no ser siempre indispensable, lo que implica formar a otras personas que puedan seguir sus pasos y desempeñarse mejor que él. Sólo cuando quienes ejercen el poder y la autoridad creen instituciones sólidas y formen nuevas generaciones de líderes capaces de superarlos, podrá decirse que se comportan como verdaderos líderes y que están a la altura de los desafíos y exigencias que plantea el Perú del siglo 21.

Nota Biográfica de los Autores



Francisco Sagasti

Nació en Lima, el 10 de octubre de 1944. Se graduó de ingeniero industrial en la Universidad Nacional de Ingeniería, PhD en Investigación Operacional y Ciencias de Sistemas Sociales en la Universidad de Pennsylvania, EE.UU. Ha sido Jefe de la División de Planeamiento Estratégico del Banco Mundial, Presidente del Consejo Consultivo de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas, y Profesor Visitante en la Escuela de Negocios Wharton de la Universidad de Pennsylvania, entre otros cargos académicos. Tiene publicados quince libros en inglés y en español en diversos países. Actualmente es Director del Programa AGENDA: PERU. Ha sido uno de los introductores y propulsores de los estudios sobre gobernabilidad en el Perú. El último de sus esfuerzos, que plasma un trabajo colectivo, es el que ahora presentamos.



Max Hernández

Nació en Lima el 22 de noviembre de 1937. Es codirector de AGENDA: PERU. Se graduó de Doctor en Medicina en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, en la que es actualmente Profesor de la Unidad de Posgrado de Ciencias Sociales. Fue Presidente de la Federación de Estudiantes de San Marcos y de la Federación de Estudiantes del Perú. Estudió Psiquiatría en la Facultad de Medicina de San Marcos, en el Instituto de Psiquiatría de la Universidad de Londres y en la Escuela de Salud Comunitaria del Instituto Tavistock de Relaciones Humanas. Realizó su formación psicoanalítica en el Instituto de Psicoanálisis de la Sociedad Británica. Ha ejercido la docencia en la Universidad de Londres, en la de Cornell y en la de San Marcos, entre otras. Es Coordinador Académico de la Maestría en Estudios Teóricos Psicoanalíticos de la Universidad Católica. Es autor de diversos libros, entre los que destaca *Memoria del Bien Perdido*.