

Gobernar en Democracia

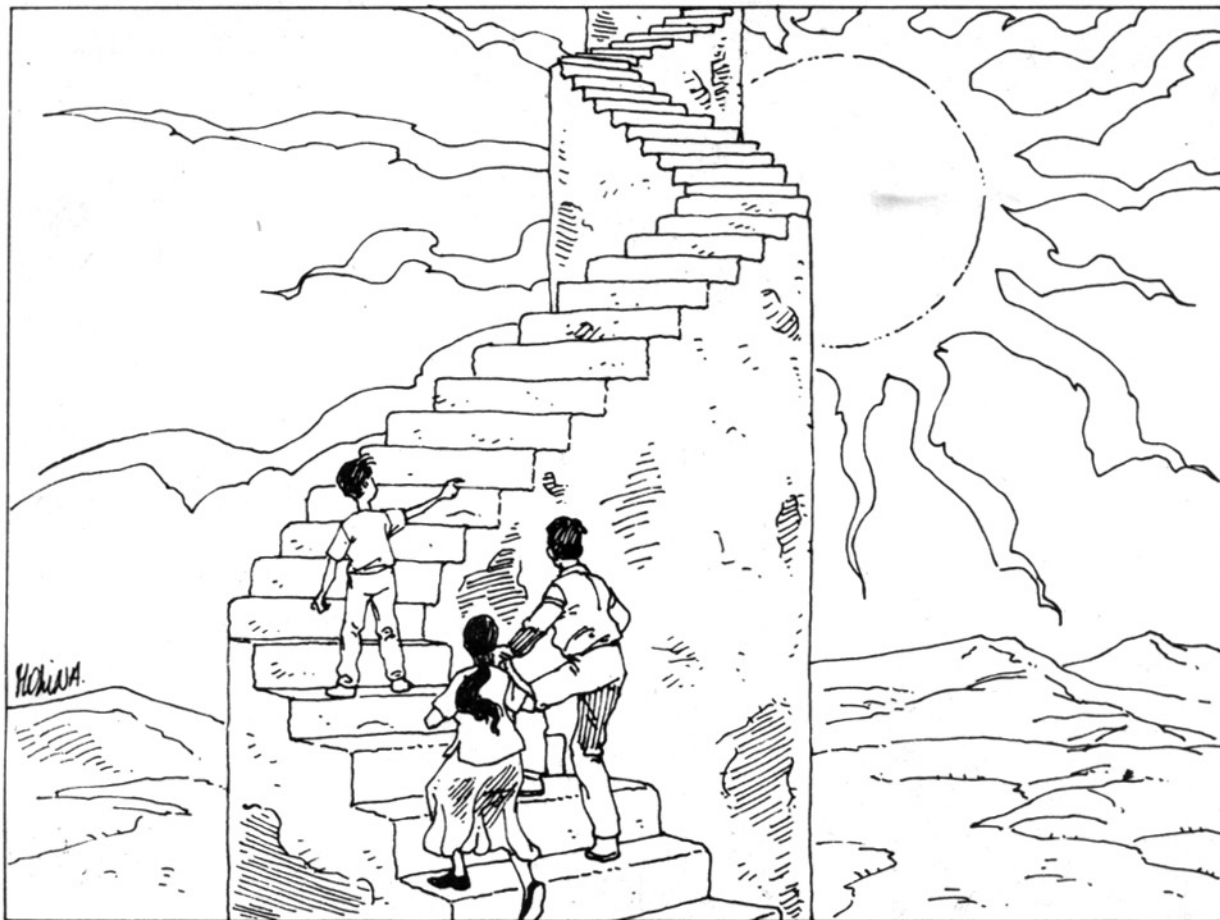
AGENDA

Y DESAFIO



agenda: PERU

Esta publicación ha sido elaborado en base al trabajo del Proyecto **Agenda : Perú**, con el concurso de Ediciones Especiales de CARETAS, el diseño de **José Quije Cabezas** y las ilustraciones de **Mario Molina**.



Apostando al Futuro

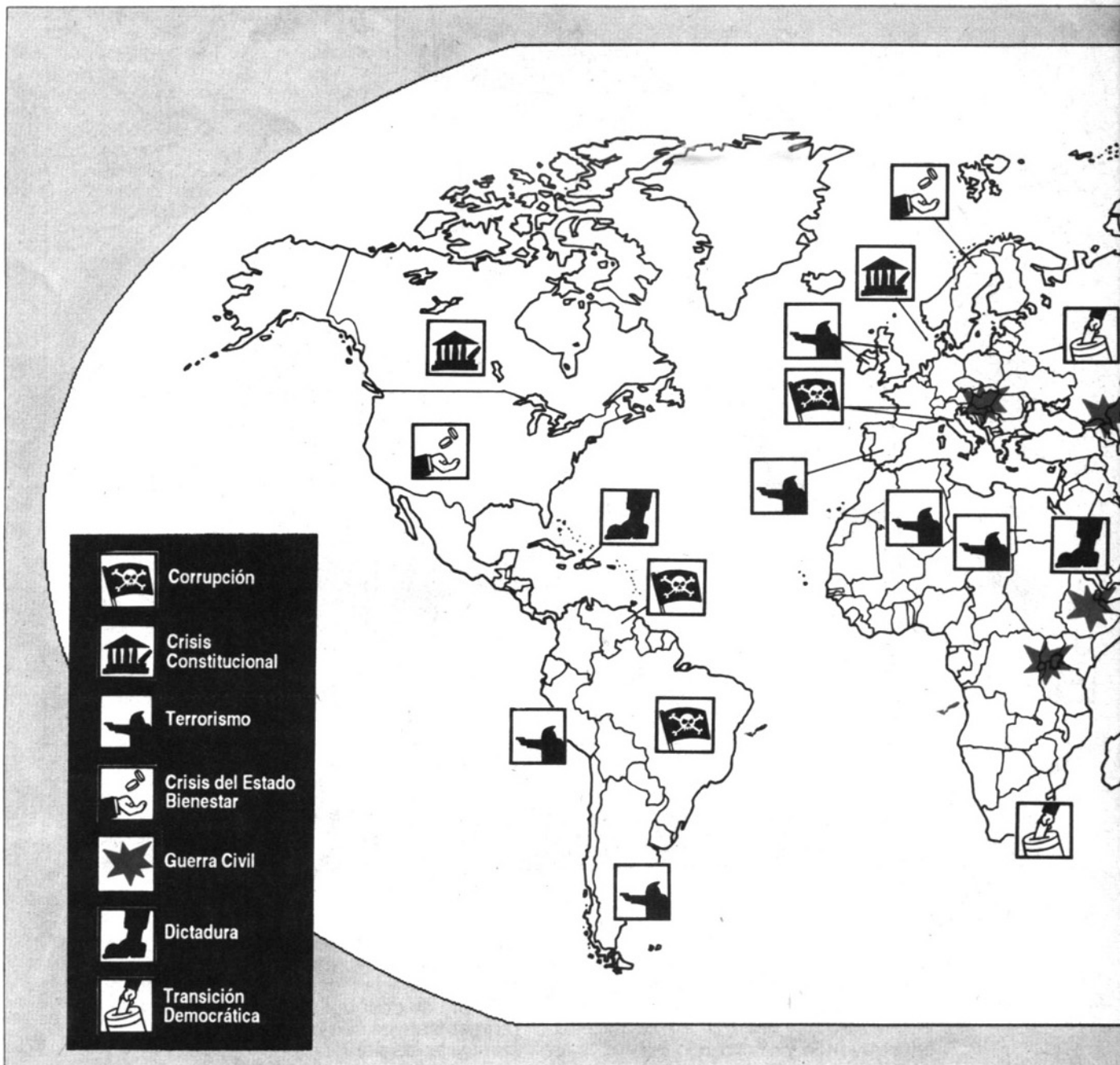
¿Cómo gobernar bien un país tan difícil y diverso como el Perú? ¿Cómo consolidar los avances logrados con enormes sacrificios? La experiencia mundial de los últimos años indica que sólo hay una manera de hacerlo: construyendo y reforzando instituciones democráticas, promoviendo el diálogo y los consensos, y creando un clima político de tolerancia y de respeto.

Las profundas transformaciones políticas, económicas, sociales, tecnológicas, ambientales y culturales que vive el mundo actual no tienen precedente. Los desafíos de la transición a un nuevo siglo y un nuevo milenio están poniendo a prueba la capacidad de buen gobierno en todas partes. Tras la caída del Muro de Berlín y el colapso de la Unión Soviética, sólo es posible responder con éxito a estos desafíos con sistemas democráticos y con economías de mercado. Para avanzar en esta dirección es necesario poner en marcha tres procesos: la democratización social, que busca establecer una sociedad civil fuerte y

activa; la modernización productiva, que apunta hacia el desarrollo de una economía eficiente y competitiva; y la legitimación del Estado, que consiste en desarrollar instituciones estatales representativas con las cuales se puedan identificar los peruanos.

Desde hace más de un año el equipo del proyecto **AGENDA: Perú** viene estudiando el problema de la gobernabilidad democrática en el contexto nacional. A través de un amplio proceso de consultas en Lima y en provincias, que abarcaron entrevistas con líderes de todos los ámbitos, seminarios con especialistas, talleres de reflexión y diseño, *focus groups* y encuestas de opinión, el equipo de **AGENDA Perú** está configurando una visión compartida de los problemas de la gobernabilidad democrática en el país.

Este *dossier* resume los resultados preliminares del proyecto **Agenda: Perú** y se propone contribuir al debate público sobre un tema de crucial importancia para el futuro de nuestro país.

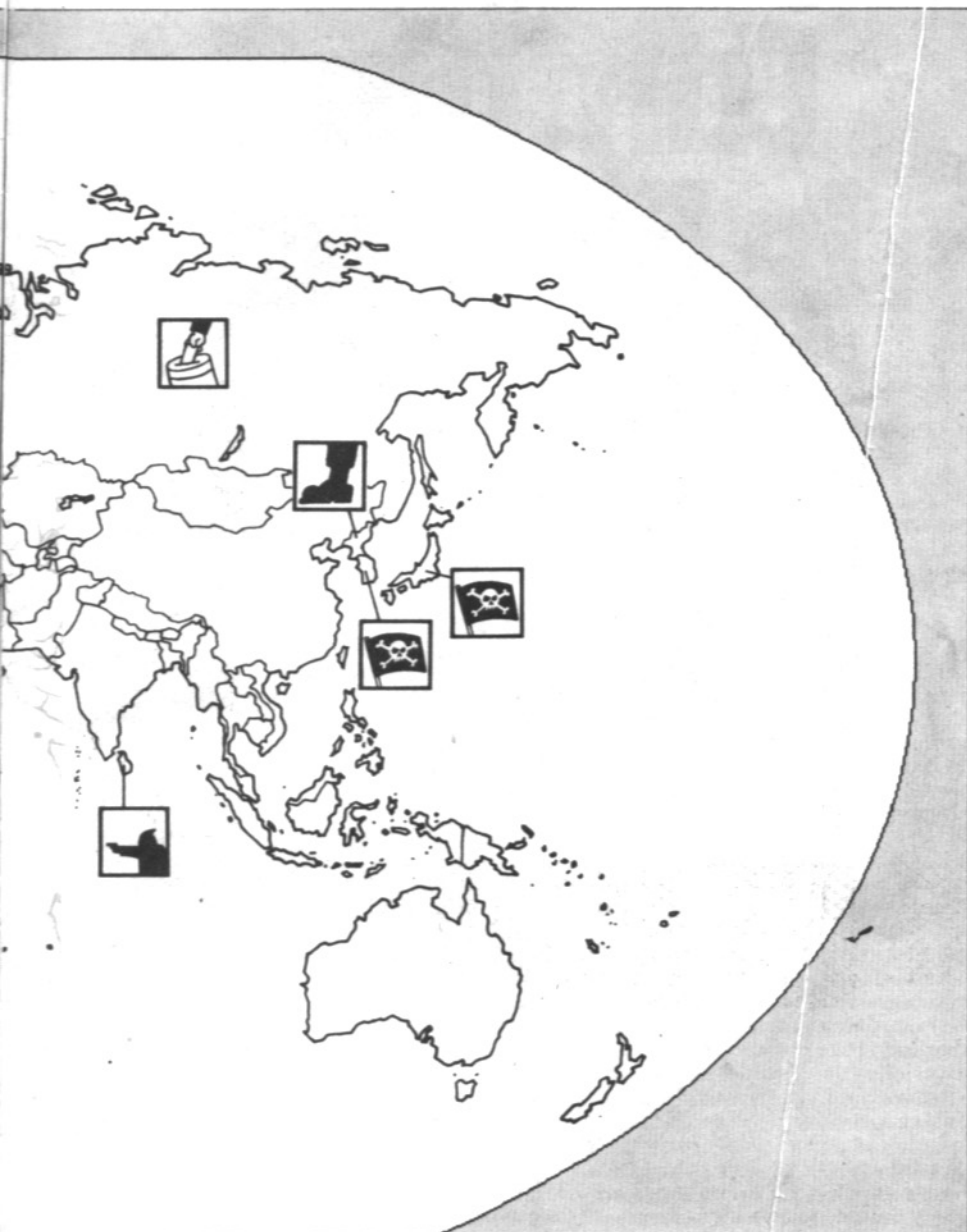


La vigencia de sistemas democráticos o autoritarios como forma de gobierno para encarar los grandes retos que implica la conducción de un país es un dilema que cayó junto con el Muro de Berlín, hace cinco años. Hoy pocos son los que discuten las virtudes de los sistemas democráticos, y su idoneidad para lograr los objetivos económicos y sociales de un buen gobierno. En un mundo de rápidas transformaciones, sin embargo, la eficiencia, eficacia y legitimidad de los sistemas democráticos siguen siendo un anhelo compartido.

Gobernabilidad

Alta Tensión

Una interrogante crucial recorre el mundo entero: cómo gobernar con eficiencia, eficacia y legitimidad.



1972: Las democracias (gris) eran la excepción en un continente gobernado por dictaduras (rojo).



1992: Hasta hace dos años América del Sur vivía una primavera democrática sin precedentes.

EN la actualidad se puede apreciar una convergencia de preocupaciones por los temas de gobernabilidad y buen gobierno en los países industrializados, en los países en desarrollo y en los organismos internacionales. Más aún, luego de la caída del Muro de Berlín y del fin de la Guerra Fría, estos temas se asocian en forma cada vez más estrecha con el funcionamiento de los sistemas democráticos, el pleno ejercicio de las libertades políticas, y el desarrollo económico y social.

Durante los decenios de los sesenta y setenta, las primeras aproximaciones al tema de la gobernabilidad habían puesto el énfasis en el "grado de gobierno", refiriéndose a la capacidad de ejercer el poder político con eficiencia, más que en la "forma de gobierno", referida a la vigencia de sistemas democráticos o autoritarios. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que no existe esta supuesta contradicción entre eficiencia y democracia en el ejercicio del poder, y que las instituciones democráticas son el medio más eficiente para lograr objetivos económicos y sociales.

La preocupación por la gobernabilidad en los países industrializados está relacionada con los escándalos de corrupción, el surgimiento de grupos neofascistas, las crisis constitucionales, el desempleo y la crisis del Estado Benefactor, y la expansión del crimen organizado, el tráfico de drogas y el terrorismo. De manera más dramática, el colapso del totalitarismo en Europa Oriental y la ex Unión Soviética puso sobre el tapete los temas de eficiencia, eficacia y legitimidad de los regímenes políticos en un orden internacional que experimenta profundas transformaciones.

En los países en desarrollo el tema de gobernabilidad se ha vuelto importante por una diversidad de razones: en América Latina, por la transición de las dictaduras a las democracias y por la adopción de profundas reformas económicas; en África y parte de Asia, por la incapacidad de mejorar los niveles de vida de la población después de varios decenios de vida política independiente; en el Medio Oriente debido al auge del fundamentalismo islámico y a la presencia de gobiernos autocráticos; y en los países de rápido crecimiento en el Sudeste Asiático debido a que las mejoras económicas generaron fuertes presiones para hacer más abiertos y participativos sus sistemas políticos.

En esta misma década, los temas de la gobernabilidad y del buen gobierno se convirtieron en una preocupación central de las instituciones financieras internacionales, y en particular del Banco Mundial; de las Naciones Unidas y de los organismos políticos regionales tales como la Organización de Estados Americanos, la Organización de Estados Africanos y la Organización del Atlántico Norte; y de organizaciones no gubernamentales como Amnistía Internacional. ■

● *“Lo que estamos viviendo en los últimos años es el deterioro de las instituciones y la desintegración de la sociedad. Estamos perdiendo los valores morales y no hay nada que reemplace lo que está desapareciendo. Vamos hacia el desastre.”*

● *“Se están rompiendo las viejas estructuras mentales, sociales y de poder. Está surgiendo una nueva manera de organizar la sociedad peruana. Estamos pasando de una cultura de la sumisión a una de la iniciativa individual. Vamos hacia un nuevo Perú”.*

ESCUCHANDO a quienes toman una u otra de estas dos posiciones extremas —que se aprecian claramente en el Perú de hoy— pareciera que estamos en dos países distintos. A tan sólo cinco años de un nuevo milenio, la situación del Perú provoca reacciones contradictorias que confundirían aún más al pobre Zavalita, el personaje de *Conversación en la Catedral*, cuando en los años cincuenta se preguntaba: ¿cuándo se jodió el Perú?

Las reacciones contradictorias y la confusión son explicables: durante los últimos cuatro decenios el Perú ha venido experimentando un proceso de cambio social profundo y acelerado, cuyo desenlace empieza a sentirse en los años noventa. Estos cambios corresponden, en cierta medida, a las transformaciones que tienen lugar en el mundo actual, pero el carácter multicultural, heterogéneo y complejo de la sociedad peruana los hace más agudos y los amplifica.

Al mismo tiempo, estos cambios tienen raíces históricas que se remontan a la conquista europea del Imperio Incaico, acontecimiento traumático que constituyó la fundación del Perú y que estableció una brecha social persistente entre vencedores y vencidos. A lo largo de tres siglos de vida colonial prevaleció un orden social, económico e institucional derivado de aquella ruptura original. Durante más de 170 años de vida republicana se han puesto de manifiesto las enormes dificultades que enfrenta el Perú para constituirse en una nación integrada social, económica, política y culturalmente.

CRISIS DE GOVERNABILIDAD

Muchos Zavalitas han tratado de identificar el momento preciso en que el Perú perdió su rumbo durante los últimos decenios: el golpe militar de

1962 que cerró el camino al APRA; el golpe militar de 1968 que derrocó al presidente Fernando Belaunde y llevó al general Juan Velasco al poder; la huelga policial y el paro general de los años 1976 y 1977; la primera acción armada de Sendero Luminoso en 1980; la nacionalización de la banca en 1987 durante el gobierno de Alan García; el autogolpe del ingeniero Alberto Fujimori en 1992.

Si bien cada Zavalita tiene su propia respuesta, todas ellas tienen una base común: durante los últimos cuarenta años los procesos de cambio social profundo y acelerado han generado una serie de demandas por bienes, servicios, reconocimiento, justicia, orden y paz que han desbordado la capacidad de las instituciones del Estado, del sector productivo y de las organizaciones sociales para satisfacerlas. Estas demandas se derivan del crecimiento de la población —que aumentó de 8.4 millones en 1950 a 22.5 millones en 1993— y del hecho que los sectores marginados ya no están dispuestos a

seguir tolerando las injusticias que caracterizaron al Perú durante siglos.

La explosión de demandas sociales y la incapacidad para hacerles frente llevaron al colapso de los mecanismos a través de los cuales se ejerce el poder y la autoridad política, y generaron una **crisis de gobernabilidad**. Durante el decenio de los ochenta coincidieron el surgimiento y propagación de la violencia terrorista, el desmanejo económico que llevó a la hiperinflación hacia fines del decenio, y la presencia de gobiernos democráticos. Esto hizo que la crisis de gobernabilidad se identificara, en la mente de muchos peruanos, con una crisis de gobernabilidad democrática.

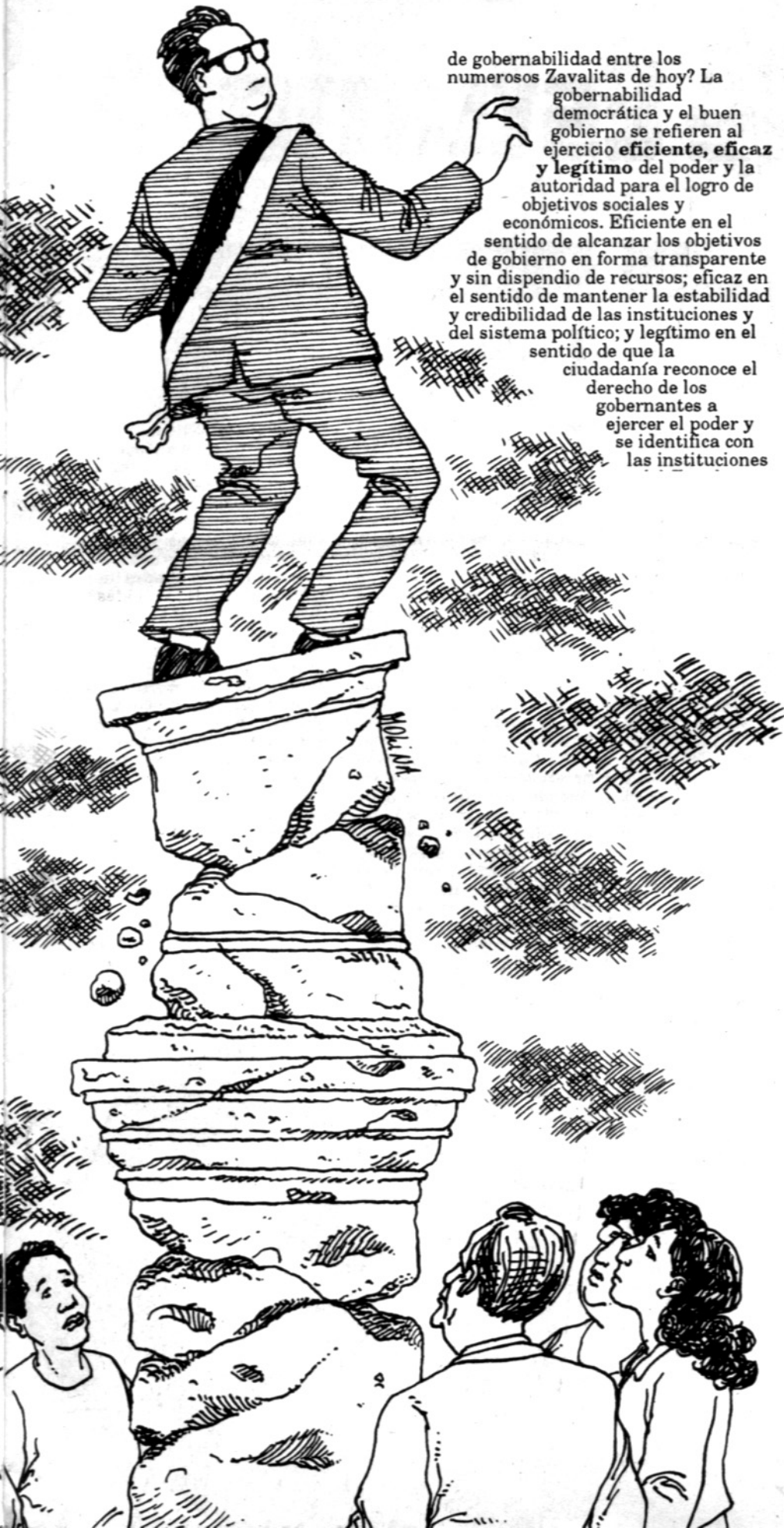
La crisis económica y la violencia han provocado en la sociedad un miedo generalizado, suspicacia e inseguridad, desconfianza de la política y de los políticos, y la imperiosa necesidad de orden a cualquier precio. Esta necesidad de orden explicaría la importancia que el control de la inflación y los triunfos sobre el terrorismo han tenido para el prestigio del actual gobierno.

BUEN GOBIERNO Y DEMOCRACIA

¿Cómo resolver las percepciones contradictorias que genera la crisis

“La crisis económica y la violencia han provocado miedo, suspicacia e inseguridad, desconfianza de la política y de los políticos, y la imperiosa necesidad de orden.”





de gobernabilidad entre los numerosos Zavalitas de hoy? La gobernabilidad democrática y el buen gobierno se refieren al ejercicio **eficiente, eficaz y legítimo** del poder y la autoridad para el logro de objetivos sociales y económicos. Eficiente en el sentido de alcanzar los objetivos de gobierno en forma transparente y sin dispendio de recursos; eficaz en el sentido de mantener la estabilidad y credibilidad de las instituciones y del sistema político; y legítimo en el sentido de que la ciudadanía reconoce el derecho de los gobernantes a ejercer el poder y se identifica con las instituciones

del Estado.

Para avanzar hacia el buen gobierno y el desarrollo es necesario que el Perú cuente con una sociedad civil organizada y activa, una economía moderna y competitiva, y un Estado representativo y eficiente. Esto será posible mediante la confluencia e interacción de tres procesos: **la democratización social**, que propicia una mayor igualdad y crea oportunidades para todos los peruanos; **la modernización productiva**, que extiende el ámbito de los mercados y eleva la productividad de las empresas peruanas y **la legitimación del Estado**, que apunta hacia la reforma integral del gobierno y hace que los ciudadanos sientan como suyas a las instituciones estatales.

Democratización, modernización y legitimación sólo pueden darse en el

“ El buen gobierno requiere de transparencia, control en el ejercicio del poder político, descentralización y delegación de autoridad, participación ciudadana, y la promoción de acuerdos ”

marco de instituciones y libertades democráticas. El buen gobierno requiere de transparencia en la acción gubernamental, controles para el ejercicio del poder político, descentralización y delegación de autoridad, participación ciudadana, y de promoción de acuerdos y consensos. Es decir, requiere del pleno funcionamiento de la democracia.

Además de la gran aceptación mundial que tienen ahora los ideales democráticos, el nuevo contexto de competitividad internacional exige gran flexibilidad, elevada capacidad de adaptación y la posibilidad de dar respuestas rápidas por parte de las empresas, entidades gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil. Esto no es posible en el marco de un sistema político autoritario, vertical, personalista y excluyente. Por el contrario, las prácticas y los sistemas democráticos son los más propicios para desarrollar un tipo de comportamiento de los agentes productivos, de la sociedad civil y del Estado que esté de acuerdo con las exigencias del desarrollo en el mundo actual.

¿Dónde Estamos?

Iguales, Pero Desiguales

EN el mundo entero no existe sociedad alguna que sea plenamente igualitaria. En todas hay ricos y menos ricos, clases medias y clases bajas, pobres y menos pobres. Pero toda democracia moderna se asocia con niveles manejables de desigualdad, que mantienen la cohesión social y suponen una igualdad de oportunidades para los ciudadanos.

Sin embargo, la desigualdad entre los peruanos tiene carácter extremo y es un dato persistente a través de la historia. Por ejemplo: los estudios sobre distribución del ingreso en el Perú han mostrado que la desigualdad no sólo supera al promedio de otros de desarrollo comparable, sino que además se mantiene casi inalterable a lo largo de decenios. Algunos investigadores han sugerido que eso no sólo sería explicable como producto de determinadas políticas sino de la vigencia de una «cultura de la desigualdad» entre los peruanos.

Los programas de ajuste desde los años setenta hasta hoy agravaron la situación, al punto que en el presente se reconoce que alrededor de 13 millones de peruanos están por debajo de la línea de pobreza, esto es, no pueden cubrir sus

necesidades básicas de alimentación, salud y transporte.

Pero las hondas grietas de la desigualdad no se limitan a la pobreza y los ingresos. También está el racismo, que implica fundamentalmente el no reconocimiento del otro como igual y la existencia de conductas de discriminación basadas en diferencias étnico-sociales. Existe, además, la **desigualdad de género o desigualdad entre hombres y mujeres**, pues a pesar del papel predominante que juega hoy día la mujer en la vida familiar y en la comunidad, la sociedad peruana sigue siendo profundamente machista. Por último, se tiene la tendencia a la **centralización del poder económico y político** en Lima, que acentúa la desigualdad entre la capital y las provincias.

La gobernabilidad democrática requiere procesos que hagan posible una relación horizontal entre ciudadanos con las mismas oportunidades y los mismos derechos y, además, garanticen la integración y participación de sectores de la población históricamente marginados en la vida cívica, social, económica y política del país. Reducir las desigualdades extremas es un requisito decisivo para el desarrollo en democracia. ■

Parientes Pobres

UNA pesada carga, que ahonda las desigualdades entre los peruanos, proviene del crecimiento centralista y del recorte de facultades de gobierno a las localidades del interior. Lima metropolitana tiene el 30% de la población del Perú, produce la mitad de los bienes y servicios, concentra las dos terceras partes de la producción industrial, tiene el 80% de las colocaciones bancarias y el 62% de profesores universitarios, y genera el 85% de los impuestos. La tasa de mortalidad infantil en Lima es de 36 por cada mil niños nacidos vivos, mientras que en la sierra rural este indicador llega a 91.

El Perú es un país muy heterogéneo y con una extraordinaria diversidad de condiciones geográficas, ecológicas, culturales y sociales. Los gobiernos locales y regionales conocen mejor los problemas de determinada zona, tienen acceso a información y pueden obtener más apoyo de la población que las instancias políticas centralizadas en Lima. Por estas razones pueden definir prioridades con mayor conocimiento de causa, y se encuentran en mejores condiciones para diseñar estrategias e involucrar a los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos, reforzando, al mismo tiempo, el sentido de

identidad local. Sin embargo, en el Perú los gobiernos locales y regionales no han tenido una tradición de administración económica y financiera autónoma.

La dependencia económica y financiera de regiones y municipios respecto del gobierno central es abrumadora. Entre 1968 y 1988, el gobierno central recaudó en promedio el 96.3% de los ingresos totales del gobierno general mientras que los gobiernos locales recaudaron el resto.

Una comparación con otros países muestra que la estructura de ingresos y gastos del gobierno en el Perú es altamente centralizada. El promedio latinoamericano de recaudación de los gobiernos subnacionales (regionales más locales) está alrededor del 20% de los ingresos fiscales totales, mientras en el Perú los gobiernos locales sólo recaudan entre el 2% y 3%.



Las hondas grietas de la desigualdad en el Perú no se limitan a la pobreza y los ingresos de sus pobladores.

También el racismo, el centralismo, el deterioro institucional y el consumismo, —de cuyo exuberante redoble pocos escapan—, alientan la frustración y el escepticismo.

Modernización Cosmética

UN serio impedimento para el desarrollo en democracia se deriva de la noción que reduce la igualdad y la democracia simplemente a una cuestión de competencia en el mercado. Asumir que la igualdad resulta de la operación de las leyes de la oferta y la demanda implica suponer la igualdad de oportunidades para todos los peruanos, así como la existencia de mercados de dimensión nacional y con capacidad integradora, condiciones que están muy lejos de lograrse.

De ahí que, luego de la experiencia de las recetas neoliberales en América Latina, la modernización no aparezca como un proceso integrador e inclusivo, sino como la igualación de las aspiraciones de consumo asociadas con los símbolos y la idea del mercado. Se estaría creando una "democracia de ilusiones", donde todos son iguales, no porque tengan las mismas oportunidades, sino porque comparten las ficciones de un consumo al que sólo puede acceder una pequeña parte de la población.

Las aspiraciones de consumo inalcanzable generan una sensación de frustración latente y estimulan un repliegue a la vida privada. La televisión y los medios masivos de comunicación invaden la intimidad familiar, presentando imágenes de productos y servicios que están

fuera de las posibilidades de la gran mayoría de peruanos; las vitrinas y los escaparates de las tiendas se convierten en atracciones y redefinen el uso del tiempo libre. Todo ello mientras el mercado de trabajo recibe anualmente en el Perú 250,000 jóvenes en busca de empleo, casi todos potenciales subocupados.

Es difícil imaginar que una modernización cosmética, cuya principal expresión es la expansión del consumo de una pequeña parte de la población, pueda sustentar el crecimiento económico y la consolidación de la democracia. Para enfrentar las desigualdades extremas que caracterizan al Perú de los años noventa, es necesario un proceso de modernización que sea socialmente inclusivo y redistributivo. Esta es una tarea de la sociedad en su conjunto —y en particular del Estado— que no puede llevarse a cabo adoptando, de manera exclusiva, la lógica del mercado. ■

Instituciones Devaluadas

EL menosprecio a la legalidad formal y el descrédito de las instituciones públicas son características del Perú de los años noventa. Ante el deterioro de los marcos legales y las instituciones, surge la posibilidad de que se generalice la arbitrariedad en el ejercicio del poder. Sin reglas del juego estables, definidas de común acuerdo y respetadas por todos es muy difícil crear las condiciones para el desarrollo económico y social.

Las múltiples crisis de los últimos años han hecho que las personas se preocupen más por sí mismas. Se aprecia una actitud de "sálvese quien pueda", en la que el valerse por sí mismo se vuelve incompatible con la solidaridad y con el respeto a las normas y a las instituciones.

El deterioro institucional es producto de la incapacidad de las instituciones para responder a las crecientes demandas sociales, económicas y políticas que sobrepasaron la capacidad de las organizaciones gubernamentales, las instituciones legislativas, el sistema jurídico, los partidos políticos, las empresas privadas, los sindicatos y muchas entidades que

procesan y responden a dichas demandas.

Existe un particular rechazo a las instituciones vinculadas a la producción de las leyes y la administración de justicia: el Parlamento, el Poder Judicial y la Policía Nacional. Este rechazo alcanza a los partidos políticos que la ciudadanía identifica como "tradicionales". Tras este cuestionamiento esta la percepción popular que identifica dichas instituciones como ineficientes, motivadas por intereses particulares y manchadas por la corrupción.

Más aún, quienes ejercen el poder político al más alto nivel en la actualidad hacen lo posible por desprestigiar a estas instituciones. Por otra parte, existen algunas instituciones que gozan de mayor prestigio y credibilidad, tales como la Iglesia Católica, que se mantiene como referente moral de gran importancia; y las organizaciones vecinales y de sobrevivencia que han lo-

grado conservar el reconocimiento de la población.



EN períodos de crisis se pierde la perspectiva de largo plazo. Las dificultades del presente y la incertidumbre con que se ve el futuro dejan poco espacio para el ejercicio de la imaginación y esto acentúa el pesimismo de quienes sólo se fijan en las tendencias negativas. Sin embargo, el futuro contiene una amplia gama de posibilidades favorables por identificar y explorar, siempre y cuando tengamos la capacidad de imaginarnos situaciones mejores a la actual y de buscar la manera de acercarnos a ellas.

Esto no significa dar rienda suelta a la fantasía y al escapismo. Hay razones para pensar que el optimismo no es simplemente un sano reflejo para compensar las dificultades del presente. Veamos.

EL SUEÑO DE ENERGIA HIDRAULICA

Disponemos de un enorme potencial para la generación de energía, el cual hemos empezado a aprovechar sólo en forma limitada. El inventario de posibles proyectos incluye desde unas cuantas obras monumentales en los caudalosos ríos de la sierra hasta una infinidad de microcentrales que aprovechen pequeñas caídas de agua. Además, el Perú dispone de petróleo en la selva y costa norte, de yacimientos de carbón, de gas en la ceja de selva y de otras fuentes potenciales de energía no convencional.

EL DESIERTO SORPRENDENTE Y EL PRODIGIO MAR

El desierto costero es rico en algunos minerales —por ejemplo, los depósitos de fosfatos en Bayóvar son los más grandes del mundo— y ha demostrado ser sorprendentemente fértil cuando se riega. A su vez, el Perú tiene un mar rico y extenso y con un manejo ecológico racional podría aumentarse la producción pesquera y mejorarse la dieta de los peruanos. La maricultura y el uso de la biotecnología moderna pueden desarrollar notablemente las especies susceptibles de ser cultivadas (conchas, langostinos, etc.)

EL PRODIGIO DE LOS ANDES

No se explotan aún todas las tierras convencionales de cultivo disponibles y existe un enorme margen para mejorar la productividad, así como la posibilidad de

Imaginación y Ventajas

Razones para la esperanza. Con imaginación, los frutos de un territorio prodigioso.



mejorar y aprovechar los extensos pastos naturales. Además, la sierra es una de las regiones del mundo más ricas en minerales y el Perú es uno de los pocos países con una producción minera altamente diversificada. El uso de nuevas tecnologías de exploración y explotación minera, la introducción de nuevos procedimientos metalúrgicos, y la identificación de nuevos usos para nuestros metales darán un gran impulso a la minería.

LA SELVA PROMETIDA

Además del comprobado potencial productivo de la ceja de selva, la selva baja podría convertirse en fuente de recursos alimenticios, industriales y energéticos de insospechable potencial. Con un cuidadoso manejo ecológico para evitar la erosión y el deterioro de los suelos sería posible ampliar la producción de yuca y otros cultivos, explotar especies madereras, utilizar con fines energéticos la biomasa de la selva amazónica, y extraer sus recursos minerales —por ejemplo petróleo—.

UNA UBICACION PRIVILEGIADA

El Perú está situado al centro de la costa oeste de América del Sur, lo que lo convierte en el puente natural entre Brasil, Argentina y Bolivia y los países de la Cuenca del Pacífico. Considerando el enorme potencial económico de esta cuenca, así como las nuevas posibilidades que genera la creación del Mercosur, el Perú podría aprovechar su ubicación geográfica para transformarse en una zona de convergencia económica entre estas dos regiones.

...Y LA TERQUEDAD DE LOS PERUANOS

Para terminar, ¿por qué no colocar entre estas ventajas comparativas las tercas apuestas de los peruanos por salir adelante contra viento y marea? Los estudios de opinión parecen convenir en algo: las gentes reconocen la adversidad que proviene de la desigualdad social y de la falta de oportunidades, pero abunda el buen ánimo y la convicción de que es posible vencerlas. El futuro posible se construye con imaginación en base a estas esperanzas colectivas.

DURANTE el decenio de los ochenta el péndulo de la historia se movió en todo el mundo en la dirección del "neoliberalismo". Se exaltó el papel del mercado y se castigó la intervención estatal; se promovió la liberalización del comercio y se atacó duramente el proteccionismo; se predicaron las virtudes de la austeridad fiscal y se criticó el excesivo gasto gubernamental.

Todo esto representaba, en gran medida, una justificada reacción a los excesos de la intervención estatal, al proteccionismo a ultranza y al populismo económico. ¿Pero qué pasa cuando el mercado deja de ser una dimensión de la política y de la economía y se convierte en una ideología que todo lo explica y todo lo ordena?

Algo de esto ocurrió en el Perú en los últimos años. Como reacción a las polí-

Por esto es necesario establecer un marco de regulaciones, normas leyes y organizaciones que atenúen estas asimetrías, evitando la concentración de poder monopólico, el fraude y el uso de información privilegiada que ponen en desventaja a unos agentes frente a otros. Todo esto sin mencionar aún las responsabilidades ineludibles del Estado en los campos de seguridad y provisión de servicios sociales básicos a la población.

Además, el Estado tiene la responsabilidad de proporcionar una visión de futuro para el país, y de establecer un marco estratégico para articular las acciones de quienes participan en la tarea del desarrollo nacional, incluyendo a las empresas privadas. Sin caer en la tentación del dirigismo estatal, es necesario crear mecanismos e instituciones de planeamiento estraté-



ticas macroeconómicas y al estatismo que llevaron al desastre hiperinflacionario de 1989-1990, se adoptaron políticas que abandonaron, en forma prácticamente absoluta, el destino económico del país al juego de las fuerzas del mercado. Se pensó, además, que modernizar el Estado consistía simplemente en reducirlo a su mínima expresión.

Sin embargo, para que el mercado funcione eficientemente, es necesario que los agentes económicos —consumidores, empresas productoras de bienes y servicios, inversionistas y trabajadores, entre otros— dispongan de la información adecuada sobre la operación y las señales de los diferentes mercados (bienes, servicios, trabajo, capitales, tierras, tecnología) para tomar decisiones. Por sí solo, el mercado no corrige las asimetrías en el acceso a la información y la capacidad para procesarla (más bien las acentúa).

gico, capaces de movilizar talentos, iniciativas y voluntades en todos los niveles, desde el local hasta el nacional.

SIN BRUJULA

Sin embargo, una de las consecuencias del fundamentalismo antiestatista en el Perú fue el descrédito de la idea de planeamiento, que llevó a desmantelar al Instituto Nacional de Planificación y a los organismos sectoriales y regionales de planificación. Si bien durante los últimos años se ha criticado el abandono de las responsabilidades sociales del Estado, no se ha destacado suficientemente que además se echó por la borda un invaluable acervo de conocimientos, información y experiencia, y que se perdieron los cuadros técnicos y la capacidad de previsión que son fundamentales para una gestión pública moderna.

¿EL OGRO Estatal?

“Ni tanto que queme al santo... ni tan poco que no alumbre”.

Etapas de las Reformas Económicas en América Latina

	Primera Etapa: Demolición	Segunda Etapa: Reconstrucción
Prioridades	<ul style="list-style-type: none"> ● Reducir la inflación ● Reestablecer el crecimiento 	<ul style="list-style-type: none"> ● Mejorar las condiciones sociales ● Mejorar la competitividad internacional ● Mantener la estabilidad macroeconómica
Estrategia	<ul style="list-style-type: none"> ● Modificar las reglas macroeconómicas. ● Reducir el tamaño y el ámbito del Estado. ● Desmantelar instituciones del proteccionismo y estatismo. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Creación y rehabilitación de instituciones ● Elevar la competitividad del sector privado ● Reformar la provisión y financiación de servicios sociales ● Crear "instituciones económicas del capitalismo" (regulación de competencia, protección del consumidor, etc.) ● Nueva inserción económica internacional
Instrumentos típicos	<ul style="list-style-type: none"> ● Recortes presupuestarios ● Liberalización de precios ● Liberalización del comercio internacional y la inversión extranjera ● Desregulación del sector privado ● Privatizaciones "fáciles" ● Creación de "fondos sociales de emergencia" al margen de los ministerios sociales 	<ul style="list-style-type: none"> ● Reforma de la administración pública ● Reformular organización del gobierno central ● Modernizar y mejorar la administración de justicia ● Modernizar capacidad reguladora (de servicios privatizados, monopolios, antidumping, medio ambiente trabajo, sector financiero) ● Mejorar recaudación de impuestos. ● Reversión sectorial (industria, agricultura, banca, servicios, minería, etc.) ● Privatizaciones complejas ● Desarrollar la capacidad de fomento a las exportaciones ● Reestructurar relaciones entre gobierno central y gobiernos regionales y locales ● Modernizar el Congreso.
Principales actores	<ul style="list-style-type: none"> ● Presidencia ● Gabinete económico ● Banco Central ● Instituciones financieras multilaterales ● Grupos financieros privados e inversionistas extranjeros de cartera 	<ul style="list-style-type: none"> ● Presidencia y Gabinete ● Congreso ● Administración pública ● Poder Judicial ● Sindicatos ● Organizaciones de base ● Partidos políticos ● Medios de comunicación ● Gobiernos regionales y locales ● Sector privado ● Inversionistas extranjeros
Principal desafío para el gobierno	<ul style="list-style-type: none"> ● Gestión macroeconómica por elites tecnocráticas aisladas 	<ul style="list-style-type: none"> ● Gestión participativa de cambios institucionales ● Lograr consensos y movilizar opinión y concertar esfuerzos ● Desarrollo institucional dependiente de gerentes medios en el sector público

(Adaptado de M. Naim: "De los shocks macroeconómicos a la terapia institucional").

“ El período de shock macroeconómico por decreto, difícil de decidir pero fácil de implementar, está a punto de finalizar. A mediados de los noventa, América Latina entra en una nueva fase de sus reformas. La cirugía del shock deja paso a una terapia —más lenta, más difícil, más compleja y más imprevisible— de creación y rehabilitación de instituciones”.

Estas apreciaciones del economista venezolano Moisés Naim, ex ministro de Fomento, ex Director del Banco Mundial y uno de los expertos latinoamericanos más destacados en el tema de reformas económicas, dan una idea de la magnitud de la tarea que la región tiene por delante. Si una cirugía macroeconómica masiva y dolorosa — con recortes presupuestarios, liberalización de precios y del comercio, y desregulación— fue necesaria para salvar al paciente, ahora se requiere un trabajo de rehabilitación, recuperación y reconstrucción de las instituciones.

El cuadro adjunto indica las enormes diferencias entre estas dos etapas, y muestra que las habilidades y conocimientos necesarios para la etapa de shock macroeconómico no necesariamente son las que se necesitan para la de terapia institucional. De una primera etapa de demolición de estructuras legales anticuadas, políticas económicas contraproducentes y de un Estado excesivamente intervencionista, se debe pasar a una segunda etapa de construcción de instituciones, regulación del sector privado y movilización de voluntades. El cuadro sugiere, además, que el estilo de gobierno apropiado para una primera etapa podría convertirse en un obstáculo para avanzar en la segunda.

Prioridades, estrategias, instrumentos, actores y desafíos para el gobierno cambian sustantivamente entre una y otra etapa del proceso de reformas. De reducir la inflación y reestablecer el crecimiento en la etapa del shock macroeconómico, se debe pasar a mejorar las condiciones sociales, mejorar la competitividad y mantener la estabilidad macroeconómica en la fase de reconstrucción y consolidación institucional. La transición entre las dos etapas hace que las estrategias y los instrumentos se vuelvan más complejos, el número de actores se multiplique y se vuelva imposible mantener la gestión macroeconómica por una elite tecnocrática que opera aisladamente.

Por el contrario, se requiere de concertación, diálogo, acuerdos y consensos que son característicos de una democracia y que no están reñidos con el ejercicio eficiente del poder, ni con la autoridad y la energía en la ejecución de políticas y estrategias.

DEL SHOCK a la TERAPIA

Al Día Siguiente

¿Cómo reconstruir el Estado?

Cuatro destacados expertos peruanos, Jaime Quijandría, Juan Incháustegui, Fernando Villarán y Manuel Romero, abordan el tema de la gestión pública y examinan los problemas de las instituciones estatales.

Manuel Romero Caro

SI el Estado tiene una función de orientación de largo plazo de la economía, ¿cuáles serían los principales instrumentos para ello?

En primer lugar, el Plan de Inversiones Públicas, complementario de la inversión privada, que es un instrumento determinante para incrementar la eficiencia y competitividad del aparato productivo. En segundo lugar, la intervención cuando el mercado falla; por ejemplo, en asuntos relativos al nivel de información y a la difusión de tecnología. De otro lado, si bien el problema de la estabilización es un tema de corto plazo, éste se debe mantener en el mediano y largo plazo y deben consolidarse, además, las diversas reformas estructurales que se vienen llevando a cabo.

¿Hasta qué punto se cumple hoy el requisito de una base técnico-profesional suficiente en la administración pública?

Actualmente resulta muy difícil cuantificar el número de técnicos y profesionales requeridos para administrar eficientemente el sector público. En primer lugar es necesario definir claramente la responsabilidad del Estado, algo que no se ha hecho y luego, en función de esa determinación, se podrá cuantificar el número y tipo de profesionales con que se debe contar. En lo referente a si la administración actual posee o no el número de técnicos y profesionales requeridos, resulta evidente que no se está cumpliendo con este requisito.

Los equipos técnicos de los di-



versos sectores están librados al mayor o menor poder de convocatoria que puedan tener los responsables de cada sector. Sin embargo, en el sector Economía y Finanzas, que se ha caracterizado por tener un equipo sumamente reducido, se está iniciando, con el apoyo del BID, un Programa de Reforzamiento Institucional que podría sentar las bases para contar con un equipo técnico adecuado en el largo plazo.

Por otro lado, la ausencia de equipos profesionales para gestionar las reformas estructurales ha sido notoria. Sin embargo, es justo precisar que una excepción en este sentido ha sido la privatización, área en la que la fórmula de establecer equipos mixtos entre profesionales del sector público y del sector privado, está resultando positiva. ■

PASA A LA PAG. SIGUIENTE

Jaime Quijandría

¿Es posible comparar la capacidad de gestión del Estado de hoy con la que tenía, digamos, en la década de los '80?

Aún cuando existe una intención declarada de modificar el rol del Estado, la actual administración ha puesto el énfasis principal en la transferencia de activos y ciertas actividades importantes que antes competían al sector público (algunas en exclusividad) hacia el sector privado. En tal sentido, las tareas han cambiado en forma significativa y las habilidades y experiencias requeridas en el aparato estatal son otras.

Un tema preocupante es la participación y responsabilidad asumida por funcionarios de organismos financieros como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en el diseño de las reformas, sobre todo porque muchas veces no cuentan con la preparación ni con la experiencia requerida.

Otro aspecto en el que se ha producido un deterioro notable es en materia de remuneraciones. Salvo que se encuentre adscrito a un proyecto de cooperación técnica, el Director General de cualquier ministerio recibe menos remuneración por su trabajo que un obrero calificado.

¿Cómo definir la participación del Estado en la definición de políticas de largo plazo?



El Estado debería intervenir lo menos posible en la formación de los precios y tender a que la tributación sea neutra. Lo ideal sería que se cuente con un plan que establezca los lineamientos de política respecto de las variables fundamentales. Existe una capacidad regional del Estado que no es transferible al sector privado, y si bien algunos discrepan con este criterio, me parece que debería ser tomado en cuenta para formular programas de inversión a fin de que el sector privado pueda, a su vez, programar sus propias inversiones.

Juan Incháustegui

¿Cómo definiría los cambios ocurridos en el Estado a partir de 1990?

En el segundo lustro de los ochenta, el dirigismo del gobierno central a través del control de precios y tarifas y del uso de subsidios, por un lado, y el explosivo incremento de personal, debido principalmente al clientelaje político, por otro, convirtieron al Estado en un aparato sobredimensionado, ineficiente y corrupto. A partir de 1990, en



un típico cambio pendular, el Estado está siendo reducido a su mínima expresión y está abandonando funciones sociales claves como la educación, la construcción de infraestructura y la redistribución de los excedentes económicos.

¿Cuál es el papel que le asigna a la planificación?

En un país de escasos recursos y enormes necesidades es esencial la planificación. Esta debe ser dinámica y su acción debe recoger información delegada a órganos regionales, que permita producir sistemáticamente señales indicativas para la mejor asignación de recursos privados y públicos. Además, el Estado no puede abandonar su función reguladora y distributiva, y cuando sea necesario debe asumir inclusive la de producción, con estricta observancia del criterio de subsidiariedad.

Los gobiernos locales, regionales y el gobierno central, considerados como órganos de planificación y de ejecución, deben constituir por sí mismos o a través de instancias adecuadas, los instrumentos necesarios para orientar al Estado, incorporando o interactuando, según convenga, con las entidades de la sociedad civil que abarcan desde las organizaciones de ámbito vecinal hasta las gremiales y empresariales.

Fernando Villarón

¿Qué funciones del Estado le parecen esenciales para promover el desarrollo?

Adicionalmente a su intervención en las áreas de educación, salud, infraestructura y defensa, sobre las que parece existir un amplio consenso, creo que el Estado debe cumplir un rol promotor de la actividad empresarial privada ejerciendo las siguientes funciones: (a) velar por el buen funcionamiento de los mercados, derribando barreras, asegurando la igualdad de oportunidades y evitando privilegios y monopolios; (b) incentivar la actividad innovadora en tecnología y ciencia, a nivel empresarial y académico, fortaleciendo los vínculos entre ambos mundos; (c) promover la competitividad externa de las empresas, propiciando la especialización, la excelencia y la cooperación interempresarial; y (d) apoyar a la pequeña y microempresa, como una manera digna, productiva y sostenible de acabar con la pobreza, avanzar en la descentralización económica y aprovechar esta gran energía empresarial del pueblo.

En esta relación entre el Estado y sector privado, ¿qué defectos deberían superarse?

La actual organización del Estado por sectores económicos, así como el tipo de incentivos (subsidios y exoneraciones), propicia la relación clientelista-mercantilista entre éste y el sector privado; los privilegios que obtenía un sector o una región inmediatamente eran reclamados por el resto, creando una espiral reivindicativa sin fin. Hoy día eso está frenado por el tremendo peso que tiene el ministerio de Economía y Finanzas, pero es difícil asegurar que no se regresará al sistema paternalista anterior. Por ello uno de los pasos necesarios para mejorar esta relación es la reforma del Estado, que termine con la organización sectorializada y genere nuevos e innovadores instrumentos de promoción.



AGENDA

Para la Gobernabilidad Democrática

Los procesos de democratización, modernización y legitimación deben llevar a una sociedad civil organizada, a una estructura productiva eficiente en la que se asignen recursos en base al mercado y a un Estado representativo, eficaz y descentralizado, capaz de procesar las demandas e intereses de diferentes grupos sociales en un amplio marco de libertades y prácticas democráticas.

UNO de los obstáculos para que esto suceda es la **carencia de una visión compartida de futuro y de ideas y metáforas integradoras**, que frecuentemente se expresan como la necesidad de un **Proyecto Nacional**. La elaboración de metáforas y esquemas conceptuales que afirmen la identidad nacional es una tarea colectiva de construcción social, en la cual participan todos los sectores de la sociedad, sea de manera consciente o inadvertida. Estas metáforas deberían ser capaces de ofrecer una visión que integre diferentes perspectivas sobre el pasado y la historia peruana, que incorpore la pluralidad y heterogeneidad que caracteriza al Perú, que permita comprender la situación de desintegración social y precariedad institucional a la que se ha llegado y que ofrezca, además, una perspectiva de futuro con la cual puedan identificarse la gran mayoría de peruanos.

Esta visión para un nuevo Perú debe desarrollarse tomando en cuenta los desafíos del próximo milenio: la rees-

tructuración del orden mundial; las revoluciones tecnológicas de la informática, la biotecnología y los nuevos materiales; y la aceptación, prácticamente universal, de la idea que las prácticas y el sistema democrático ofrecen la mejor manera de avanzar hacia el desarrollo económico y social.

Desde ese punto de vista, la elaboración de una agenda para el buen gobierno y la gobernabilidad democrática —tarea en que se ha embarcado el equipo del proyecto **AGENDA: Perú**— busca obtener reacciones y sugerencias de la más amplia gama posible de ciudadanos, a fin de canalizar consensos y acuerdos entre diversos actores políticos y sociales. Se trata de construir progresivamente una percepción compartida acerca de las tareas necesarias para avanzar en los procesos de democratización social, modernización productiva y legitimación de las instituciones del Estado.

El objetivo del proyecto **AGENDA: Perú** es estimular la discusión y promover el debate sobre los temas de gobernabilidad y de buen gobierno. Con este fin, se resumen a continuación, en forma muy esquemática, algunos temas que han surgido de las discusiones y consultas realizadas durante más de un año. Estos temas e iniciativas pueden agruparse en cuatro categorías: reformas institucionales, promoción de la cultura democrática, desarrollo de mecanismos para promover acuerdos y consensos, y formación de líderes, funcionarios y ejecutivos.

REFORMAS INSTITUCIONALES

Reforma de los Poderes del Estado



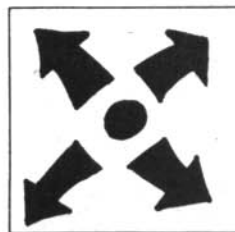
Reforma del Poder Ejecutivo. Es urgente replantear la naturaleza, funciones, estructura y tamaño del Poder Ejecutivo, adecuándolos

al nuevo papel del Estado, recogiendo la experiencia del colapso de muchas instituciones estatales, y desarrollando nuevas formas de articulación con los gobiernos locales y las organizaciones no gubernamentales.

Reforma del Poder Judicial. Es necesario modificar los sistemas y procedimientos judiciales, asignar mayores recursos e introducir mejoras administrativas. Aún más importante es poner en marcha nuevos procedimientos para escoger, nombrar, preparar y mantener al día a jueces, fiscales y auxiliares. Además, se necesitan mecanismos adecuados para detectar y sancionar la corrupción.

Reforma del Parlamento. Se requieren iniciativas para diseñar y poner en marcha mecanismos de evaluación y control del desempeño de los parlamentarios, para reorganizar la estructura y funcionamiento interno del Parlamento, y para establecer una mejor comunicación entre los parlamentarios y la ciudadanía.

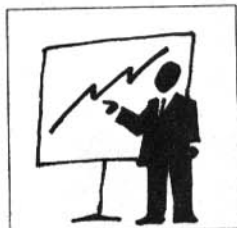
Descentralización



Es imperativo prestar atención a cuestiones tales como: la desconcentración de funciones admi-

nistrativas, presupuestales y financieras del gobierno central; el replanteamiento de los mecanismos para generar y compartir impuestos entre Lima, los departamentos, las provincias y los municipios; y el diseño de nuevos mecanismos electorales para mejorar la representación política en los ámbitos local, regional y nacional.

Desarrollo y difusión de capacidades de planificación



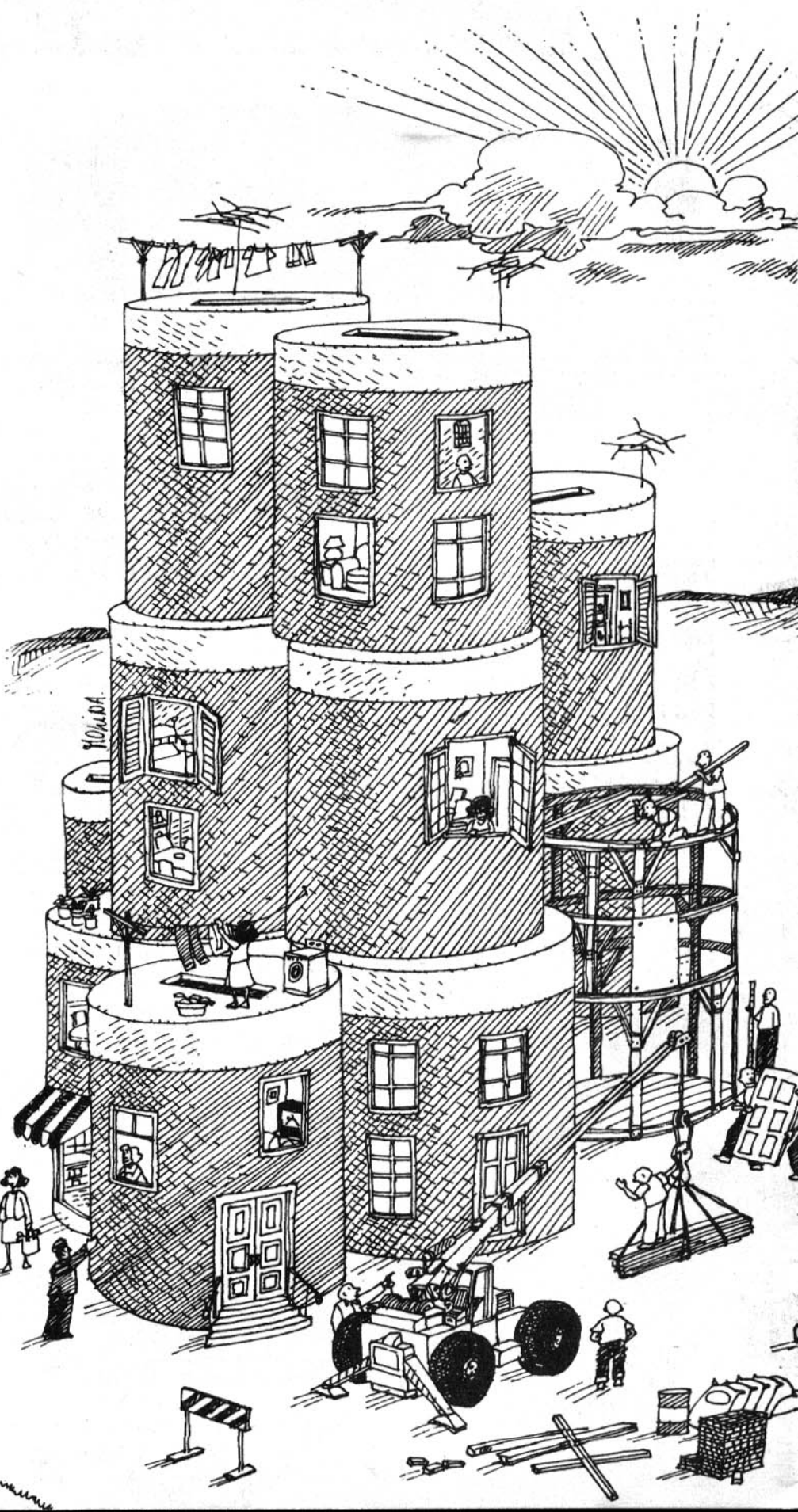
El Estado ha perdido su capacidad para orientar el desarrollo, así como el conocimiento acumulado a lo largo de tres decenios para

preparar proyectos, formular planes y programas de inversión pública y para emprender acciones gubernamentales en prácticamente todos los sectores de la administración pública. Esto indica la necesidad de recuperar y actualizar la capacidad de planeamiento estratégico del sector público, y de desarrollar y difundir también por toda la sociedad la capacidad para construir visiones de futuro, anticipar situaciones y hacer planeamiento estratégico.

Reforma de los partidos políticos



Es necesario tomar iniciativas encaminadas hacia el logro de una mayor transparencia en la actuación de los partidos políticos, particularmente en cuestiones de democracia interna y financiamiento, lo que permitiría y estimularía una mayor participación ciudadana en la vida partidaria.



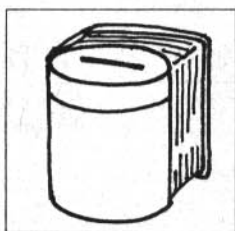
Desarrollo de una nueva concepción de las relaciones entre la sociedad civil y las Fuerzas Armadas



Considerando la importante participación e influencia de los militares en la política peruana, es difícil que intentos por mejorar las perspectivas

de la gobernabilidad democrática puedan tener éxito sin la participación, en alguna medida, de las Fuerzas Armadas. Esto implica que los líderes civiles y militares desarrollen nuevas ideas, conceptos y perspectivas sobre sus relaciones, yendo más allá de las formas de vinculación que surgieron como consecuencia de la lucha antiterrorista. Entre los temas a considerar se encuentran: el redimensionamiento de las Fuerzas Armadas, el replanteamiento de los ámbitos de los fueros judiciales civil y militar, la redefinición de su papel en el desarrollo nacional y la forma en que puedan subordinarse efectivamente al poder civil.

PROMOCION DE LA CULTURA DEMOCRATICA



La difusión de las prácticas y los valores democráticos es fundamental en un país que se ha caracterizado por la persistencia de tradiciones autoritarias en el ejercicio del poder y la autoridad, prácticamente en todos los niveles y en casi todas las esferas de la vida peruana (incluida la vida familiar). La adopción de valores y hábitos democráticos

c o s

conducirá a un mayor desarrollo institucional en la sociedad civil, ampliará el proceso de incorporación de ciudadanos a la vida política y contribuirá a promover la estabilidad del sistema político, todos ellos requisitos para avanzar hacia la gobernabilidad democrática.

Promover la cultura democrática implica desarrollar actividades en campos tales como:

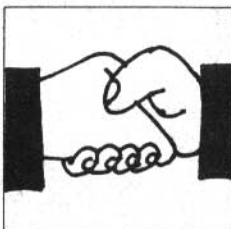
Promoción de la igualdad de trato entre todos los ciudadanos, buscando reducir y eventualmente eliminar la discriminación basada en diferencias por niveles de ingreso, características raciales, género y origen regional. Esto debe llevar a una mayor solidaridad y cohesión en la sociedad peruana.

Programas orientados hacia la juventud y la niñez, para fortalecer y desarrollar vínculos familiares de respeto mutuo y solidaridad, que a su vez sienten las bases para la formación de ciudadanos responsables y respetuosos de la ley.

Difusión y consolidación de los derechos y deberes fundamentales, así como de las garantías para su ejercicio, buscando que la ciudadanía esté plenamente consciente tanto de sus derechos como de sus obligaciones.

Difusión de las ideas acerca del vínculo entre el desarrollo económico, el buen gobierno y la democracia, haciendo conocer a los peruanos que la seguridad y el orden público, así como las políticas económicas estables y eficientes, son compatibles con la reducción de la pobreza, la mejora de la calidad de vida y la gobernabilidad democrática.

PROMOCION DE ACUERDOS Y CONSENSOS



Uno de los problemas fundamentales para el desarrollo de prácticas democráticas en el Perú es la ausencia de espacios de discusión y diálogo para tomar acuerdos, mediante los cuales la ciudadanía pueda lograr consensos operativos y

diálogo para tomar acuerdos, mediante los cuales la ciudadanía pueda lograr consensos operativos y

actuantes a partir de la pluralidad que caracteriza a la sociedad peruana.

Tanto el debilitamiento de los partidos como la polarización política del país y el peso creciente de los grandes medios, hacen necesario repensar la manera de construir estos espacios de encuentro. Por lo pronto, es imperativo promover el intercambio de puntos de vista entre la más amplia gama de líderes de todos los ámbitos de la vida nacional, buscando concretar acuerdos sobre temas de interés público. También es necesario explorar nuevas opciones y medios para involucrar a la ciudadanía en la discusión de los temas relacionados con el buen gobierno y la gobernabilidad democrática.

FORMACION DE LIDERES, FUNCIONARIOS Y EJECUTIVOS



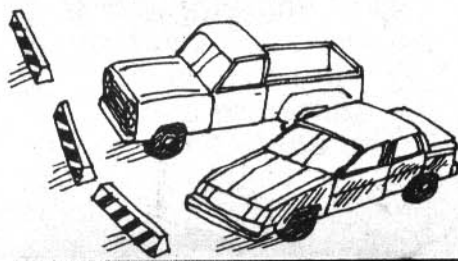
Dos de las manifestaciones más importantes de la crisis de buen gobierno y gobernabilidad democrática en el Perú son los problemas

que surgen para el ejercicio del liderazgo democrático, y la ineficiencia e ineficacia en la gestión de las instituciones estatales, de las organizaciones de la sociedad civil y las empresas del sector productivo.

En gran medida, esto se debe a la carencia de líderes, funcionarios y ejecutivos con interés en hacer carrera en la administración pública; a la necesidad de contar con servidores públicos con experiencia y entrenamiento; y a la importancia de reforzar la gestión en los sectores privado, público y no gubernamental.

A esto se unen las serias limitaciones para el ejercicio del liderazgo democrático por parte de quienes asumen posiciones de alta responsabilidad en todos los ámbitos de la vida nacional. Más aún, los frecuentes vaivenes políticos y la inestabilidad institucional hacen difícil el desarrollo de equipos debidamente calificados de líderes de organizaciones de la sociedad civil, de funcionarios públicos y de ejecutivos del sector privado.

En consecuencia, el apoyo a programas de formación para líderes, funcionarios y ejecutivos ha adquirido una importancia fundamental, particularmente aquellos destinados a la promoción de dirigentes de organizaciones populares y a la capacitación de funcionarios del sector público.



Una estrategia de desarrollo que le permita al Perú entrar con buen pie en el Siglo XXI debe abarcar tres grandes líneas: modernización productiva y vinculación con la economía internacional; equidad, justicia social y provisión de servicios sociales; y sustentabilidad ambiental. Todo esto insertado en el marco de instituciones y prácticas que aseguren el buen gobierno y la gobernabilidad democrática. De otra forma no es posible movilizar las voluntades y energías nacionales para poner en práctica la estrategia de desarrollo.

MODERNIZACIÓN productiva. No es posible embarcarse en la aventura del desarrollo aislándose del resto del mundo. El Perú tiene enormes oportunidades para beneficiarse del comercio y del sistema financiero internacional. Para esto es necesario diseñar formas adecuadas de inserción en la economía global, para lo cual la modernización productiva, el aumento de la competitividad y la estabilidad macroeconómica son requisitos indispensables.

Sin embargo, en el Perú es imposible que una estrategia basada exclusivamente en la modernización industrial y productiva y en la integración a los mercados mundiales, genere —por sí sola— las oportunidades sociales necesarias para hacer realidad una concepción más amplia y justa de desarrollo.

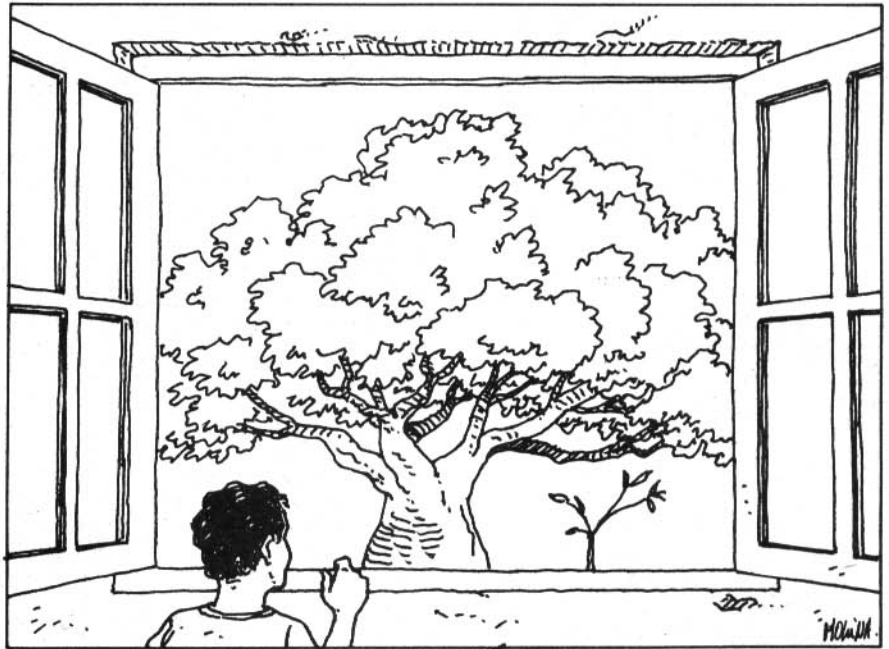
Equidad y justicia social. Para enfrentar los problemas sociales es preciso integrar de una manera muy clara, desde el principio, las consideraciones de equidad y de justicia social en el diseño de estrategias de desarrollo.

Anualmente se incorporan a la fuerza de trabajo alrededor de 250,000 jóvenes, cuando el desempleo y el subempleo afectan al 85% de los trabajadores. Aun si se lograra aumentar la inversión y el crecimiento económico significativamente, durante los próximos dos decenios será imposible absorber a todos aquellos que anhelan incorporarse a la fuerza de trabajo. A menos que se diseñe una estrategia de desarrollo que incorpore el bienestar social como un objetivo prioritario y válido en sí mismo, tanto o más importante como la modernización productiva, el deterioro social continuará y una generación de peruanos corre el riesgo de perderse.

Esto exige darle prioridad a la provisión de servicios de educación, salud preventiva, control ambiental, cuidado de niños, nutrición infantil, mantenimiento de infraestructura, limpieza y sanidad, todos ellos intensivos en mano de obra, que no requieren de grandes inversiones, y que elevan la calidad de vida. Otros aspectos de este componente social

Qué Hacer

Estrategias de Desarrollo en la Transición al Siglo XXI



de las estrategias de desarrollo se refieren al apoyo a la construcción civil y a la pequeña y mediana industria, que generan empleo y permiten una distribución más equitativa de los beneficios del progreso económico.

Sustentabilidad ambiental. El tercer componente de las estrategias de desarrollo se refiere a la sustentabilidad ambiental. Se ha tomado conciencia de los límites que impone

la capacidad natural de regeneración de los ecosistemas, así como de los peligros de explotar sin control los recursos naturales y de sobrecargar la capacidad del mar, los ríos y los suelos para absorber desechos.

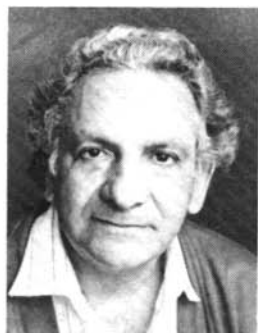
Los problemas de sustentabilidad ambiental y utilización de recursos están estrechamente relacionados con el crecimiento de la población y la pobreza, por lo que es necesario prestar atención a los problemas ambientales locales (contaminación industrial, saneamiento y agua potable, erosión de suelos, depredación de bosques). Para garantizar el desarrollo de las generaciones futuras de peruanos, la estrategia de desarrollo debe identificar las coincidencias que existen entre la preservación del medio ambiente, la provisión de servicios sociales y la modernización productiva.

El diseño participativo y la puesta en práctica de una estrategia de desarrollo para el Perú exige de prácticas y hábitos democráticos, que deben construirse y estimularse tanto desde la base de la sociedad peruana como desde los niveles más altos del poder político.

“ A menos que se desarrolle una estrategia que incorpore el bienestar como un objetivo prioritario, tanto o más importante que la modernización productiva, el deterioro social continuará. ”



Francisco Sagasti



Max Hernández



Nicolás Lynch



Pepi Patrón

agenda: PERU

EL proyecto **AGENDA: Perú** ha sido diseñado para promover el diálogo y el consenso sobre temas críticos para el desarrollo en democracia en el Perú, para elevar el nivel del debate público sobre estos temas, y para aportar elementos que permitan una mejor comprensión de las múltiples crisis que atraviesa el país. El trabajo del proyecto se orienta a esbozar propuestas para mejorar las perspectivas de la gobernabilidad democrática. El enfoque adoptado pone énfasis en los procesos de consulta y en la participación de la más amplia gama posible de ciudadanos en la elaboración de una percepción compartida sobre los problemas de gobernabilidad en el Perú.

Los objetivos del Proyecto **AGENDA: Perú** son:

- Preparar un diagnóstico de la situación de gobernabilidad —entendida como la forma en que se ejercen el poder y la autoridad para el logro de objetivos económicos y sociales— tomando en cuenta el cambiante contexto social, económico y político que caracteriza al Perú contemporáneo;
- Realizar consultas con una amplia gama de representantes de los diversos sectores de la sociedad peruana, tanto en Lima como en provin-

cias, por medio de entrevistas, informes de consultores, reuniones de trabajo, seminarios, talleres de reflexión y diseño, reuniones con *focus groups*, y encuestas de opinión.

- Promover el intercambio de puntos de vista y el debate sobre los problemas de gobernabilidad en democracia, con el fin de identificar temas sobre los cuales se puede lograr un amplio consenso y de puntualizar las divergencias sobre aquellos temas en los cuales esto no es posible;
- Difundir ampliamente los resultados del diagnóstico y los debates a través de medios escritos, radio y televisión.

El equipo del Proyecto **AGENDA: Perú**, que dirigen Francisco Sagasti y Max Hernández, y está integrado por Nicolás Lynch, Pepi Patrón y María Inés Bello, mantiene un contacto permanente con investigadores, centros de estudios, organizaciones gremiales, asociaciones profesionales, y organizaciones no gubernamentales en general, buscando crear un espacio de encuentro para la discusión de temas centrales para el desarrollo en democracia.

● Las democracias no tienen por qué ser ineficientes. Es posible gobernar bien, con autoridad, y respetando las reglas de juego democrático. Los gobiernos autoritarios no tienen la flexibilidad ni la capacidad de adaptación necesarias para conducir los destinos de un país en un mundo que cambia aceleradamente.

● No existe una “esencia autoritaria” en la conducta política de los peruanos. La historia del Perú y la situación actual muestran tendencias tanto hacia el comportamiento democrático como hacia el comportamiento autoritario en todos los niveles de la sociedad. El predominio de unas u otras depende, en gran medida, de la manera en que se ejercen el poder y la autoridad desde el gobierno.

● El mercado, por sí solo, no crea una igualdad de oportunidades para todos. Debe complementarse con la acción estatal, no sólo para proporcionar servicios básicos a la población —como salud, educación y seguridad—, sino también para regular el funcionamiento del mercado y articular una visión de futuro para el país.

● Los acuerdos y las instituciones son la base de un buen gobierno. Cuando se gobierna en forma excluyente y se personalizan los éxitos, se abre camino a los cambios bruscos de rumbo y al péndulo de la historia. Sólo el consenso garantiza la estabilidad de las políticas y de los logros.