
La oportunidad de un país diferente: próspero, equitativo y gobernable

Síntesis

Marcelo M. Giugale

I. El porqué de este libro

Es una costumbre, y un honor, para el Banco Mundial facilitar a gobiernos entrantes un diagnóstico completo del desarrollo de sus países—una recopilación sector por sector de experiencias acumuladas, problemas pendientes y soluciones posibles, escrita por un equipo de expertos nacionales y extranjeros, de dentro y fuera del Banco. Es difícil imaginar un país y un momento más relevantes para seguir con esa costumbre que el Perú en la actualidad. El Presidente Alan García liderará una nación de gente talentosa y aguerrida que vive en medio de una enorme riqueza en recursos naturales—una nación que, sin embargo, nunca ha logrado alcanzar o ha estado cerca de alcanzar su verdadero potencial. ¿Tendrá esta vez éxito el Perú? Por primera vez en la historia republicana del país, la transición presidencial tiene lugar en democracia, paz social, rápido crecimiento económico, y mercados mundiales favorables. En otras palabras, nunca ha habido una oportunidad mejor para construir un Perú diferente—más rico, más equitativo y más gobernable.

No hay una senda única hacia ese Perú. De hecho, partes de América Latina parecen estar hoy en medio de un revisionismo crítico de «modelos» alternativos de desarrollo—mercados o Estado, precios o planes, privado o público, apertura o protección. Estas son, por supuesto, preguntas importantes. En nuestra opinión, las respuestas y las reformas de Perú deberán surgir de un debate nacional amplio y participativo—de una visión común concebida por y para los peruanos. Este libro solo pretende ser una contribución técnica e independiente a ese debate. Condensa los conocimientos disponibles sobre los desafíos a los que se enfrentará el nuevo gobierno. No recomienda recetas, sino que indica opciones de política pública. Se basa en el análisis de la realidad actual y en seis décadas de asociación con el Perú, durante las cuales se han puesto en marcha más de cien proyectos del Banco Mundial y se han escrito más de quinientos informes técnicos a lo largo del espectro del desarrollo económico. Cuando es pertinente, el libro recurre a lecciones que el Banco ha aprendido en otras partes del mundo.

Este capítulo resume el libro. Reúne en un único marco conceptual los análisis de los 34 capítulos sectoriales y en las dos perspectivas históricas que los preceden. Al hacerlo, elabora una agenda comprensiva de reforma que, implícitamente, ilumina posible secuencias y prioridades. Está organizado en cinco secciones: a continuación, se presentan los mensajes principales, seguidos por los tres retos estratégicos principales en el desarrollo del Perú, y concluyendo con una senda de acción para los próximos cinco años.¹

II. La oportunidad de un Perú diferente—mensajes principales

La presente síntesis y, de hecho, este libro, sostienen que Perú tiene hoy una oportunidad sin precedentes de convertirse en la próxima historia de éxito latinoamericana. Las decisiones de política pública que se tomen en los próximos cinco años podrían situar al país en una senda de desarrollo similar a la que han seguido Chile, Costa Rica o España durante las dos últimas décadas. Es decir, cuando el Presidente Alan García termine su mandato podría dejar como legado un Perú muy distinto al que encontró en 2006—un Perú más rico, más equitativo y más gobernable. En nuestra opinión, esa transformación podría lograrse con un programa de reformas centrado en tres objetivos:

- una economía que genera empleo—y lo hace de forma rápida y sostenible;
- un nuevo contrato social—entre los que tienen, los que carecen y los que deciden;
- un Estado del que los peruanos puedan sentirse orgullosos—porque da los servicios que a ellos les importan.

El crecimiento económico es una condición necesaria (aunque no suficiente) para el éxito del Perú. El gobierno del Presidente Toledo construyó una excelente plataforma de política macroeconómica de la cual comenzar. La primera consideración es, obviamente, no debilitar esa plataforma, sino consolidarla—con una ampliación de la base impositiva, mesura en los gastos públicos corrientes, apoyo a la independencia del Banco Central y a sus objetivos de inflación y desdolarización, y compromiso con la estrategia de reducción de deuda pública. Esto proveerá el marco necesario para llevar el crecimiento económico a un umbral nuevo y mucho más alto (quizá, hasta del 8 ó 9 por ciento anual) a través de un salto cuántico en la competitividad global de Perú. Existen muchos factores que afectan a esa competitividad, pero en la actualidad hay tres que destacan sobre todos los demás: convertir en realidad el acuerdo de libre comercio con Estados Unidos; abrir las puertas al financiamiento privado de proyectos de infraestructura pública a través de contratos de concesión; y elevar la capacidad tecnológica a través de incentivos al desempeño en la industria y en las universidades.

Un crecimiento más rápido y más competitivo orientado hacia la exportación será ciertamente bueno para el Perú, pero no significará mucho para el peruano medio si no se

1 Este libro se completó en agosto del 2006 y, por lo tanto, no incluye las acciones de política pública que puedan haber tenido lugar a partir de ese momento.

traduce en más y mejores puestos de trabajo. Tan importante como acelerar el proceso de crecimiento es llevarlo a un segmento más amplio de la población. Hoy por hoy, esto requiere la integración física de zonas rurales retrasadas mediante paquetes de servicios de infraestructura diseñados territorialmente; el uso de fondos públicos para facilitar el microcrédito privado en lugar de sustituirlo; la eliminación del peso de los procedimientos burocráticos que condenan a amplios sectores de la economía a la informalidad; la expansión de las alianzas público-privadas que dieron origen a «la nueva agricultura» de Perú; y, dados los obstáculos políticos a una ley laboral más flexible, al menos la reducción (*de jureo de facto*) del desmesurado costo de despedir trabajadores en el sector formal.

Pero, aún en el caso de que Perú consiguiera un crecimiento rápido y generador de empleo, actualmente carece de los mecanismos necesarios para mantenerlo a largo plazo: la degradación ambiental, actual y pasada, asociada a algunas de sus principales industrias (como la minería, la pesca y la agricultura) está imponiendo un costo casi insoportable y creciente en términos de salud humana y biodiversidad. Esta es menos una cuestión de dinero que de conflicto de intereses institucionales—con tanta riqueza en recursos naturales, el Perú no puede seguir delegando el control ambiental a un grupo disperso de ministerios sectoriales, cuyo mandato principal es la promoción de la producción en su sector.

El problema de pobreza y desigualdad en el Perú, sin embargo, no se va a resolver solo con crecimiento, ni con una nueva generación de empleadores que pueda surgir de un crecimiento más rápido. Una gran parte de la sociedad peruana, quizá hasta uno de cada dos peruanos, carece del capital humano necesario y de los sistemas iniciales de apoyo para poder ganarse la vida—aún en las fases de auge del ciclo económico. Para ellos, una política social progresiva es la única esperanza. Pero, con contadas excepciones, la política social del Perú ha sido, desde hace mucho tiempo, una decepción para sus ciudadanos, tanto para aquellos que supuestamente pagan por ella como para aquellos que supuestamente se benefician. Un nuevo contrato social es ahora necesario—un contrato basado en estándares, resultados y rendición de cuentas. Estos atributos aparentemente administrativos podrían por sí mismos inducir enormes cambios culturales, incluso en los servicios sociales más básicos.

¿Cómo? Una vez que los estándares dejen perfectamente claro a los padres de familia del Perú lo mal que están funcionando los sistemas públicos de educación y salud del país, surgirá un nuevo bloque social a favor del cambio. Los aspectos técnicos de las reformas necesarias son bien conocidos, desde las asignaciones de responsabilidad óptimas y la composición de los consejos descentralizados que gobiernan las escuelas, hasta las oportunidades de consolidación y coordinación entre proveedores de salud. Lo que ha faltado, debido a la carencia de información y conciencia pública, es el clamor colectivo por el cambio. De forma similar, la concepción equivocada por parte de la sociedad de que los programas contra la pobreza no están bien focalizados o tienen escaso impacto ha debilitado la voluntad política para ampliarlos—y necesitan ser ampliados. Algo parecido puede decirse de las pensiones: el cambio hacia cuentas de capitalización privadas ha sido, en su conjunto, un éxito—pero un éxito que no se ha extendido más allá de los pudientes. Y lo mismo sucede con la inminente «explosión generacional»: la dinámica demográfica está a punto de lanzar a la adultez a la legión de jóvenes más grande en la historia del Perú, sin una preparación adecuada, laboral o de otro tipo. En otras palabras,

el nuevo contrato social no se trata tanto de mayores recursos financieros o de innovadoras recomendaciones técnicas (aunque ambos son importantes), sino de liderazgo en levantar el velo que por décadas ha ocultado el pobre desempeño de los programas sociales, y en explicar la necesidad urgente de reforma.

Por último, el camino de reformas que conducirá hacia un Perú más próspero y más equitativo no puede ser diseñada o implementada por una autoridad en la que los peruanos no confían. Por desgracia, el carácter actual de la relación entre el Estado peruano y sus ciudadanos es de desconfianza. El Estado ha renunciado *de facto* muchas de sus obligaciones, como la protección eficaz de la gente, de sus propiedades y de sus servicios. El vacío lo han llenado un pequeño grupo de agencias públicas muy competentes (como el Ministerio de Economía y Finanzas), algunas autoridades locales particularmente progresistas, y cada vez más, organizaciones de la sociedad civil—ellos han conseguido a lo largo del tiempo proporcionar bienes públicos que van desde la estabilidad macroeconómica hasta la seguridad de los barrios. Este arreglo implícito ya no basta. Sin embargo, debido a la endémica fragmentación política, es muy improbable que se produzca una reforma fundamental del Estado o un consenso político sobre el papel mismo que el Estado debe cumplir. La pregunta que se plantea entonces es: ¿qué puede hacer la nueva administración para construir un Estado que los peruanos sientan que los sirve—un Estado del que puedan sentirse orgullosos?

A nuestro parecer, existen cuatro ámbitos en los que se pueden hacer progresos visibles, que generen confianza, durante los próximos cinco años. En primer lugar, el Perú ya está preparado para delegar una mayor parte de la provisión de servicios públicos a los gobiernos subnacionales, quienes están más cerca de los beneficiarios. El país ha establecido reglas razonables para una descentralización gradual; ha llegado el momento de realmente poner el proceso en marcha. En segundo lugar, se puede volver a crear un sentimiento de seguridad personal mediante un cambio fundamental en la función policial, pasando de la reacción a la prevención, y mediante una aceleración paralela de los programas de titularización y registro de la propiedad. En tercer lugar, es posible que la tan postergada reforma exhaustiva del sistema judicial para restablecer por completo la confianza pública en el mismo, no sea hoy políticamente factible. Pero se puede proporcionar a la población algunos servicios judiciales concretos en las áreas que a ella más le interesan. Esto se puede hacer de forma relativamente rápida y con un costo reducido, ampliando, por ejemplo, la red local de «jueces de paz» y los «módulos básicos» que arbitran *in situ* los conflictos civiles más sencillos, los recursos de los consultorios de ayuda legal que se ocupan de los pobres en su propia lengua (literalmente), y las cortes comerciales especializadas como las recientemente establecidas en Lima metropolitana. Y, en cuarto lugar, la nueva administración puede y debe acabar con la impresión generalizada de corrupción en el sector público. El gobierno saliente se ha esforzado mucho por poner algo de orden en la gestión del servicio civil y hacer más eficientes sus sistemas de compras y de manejo financiero. Pero no ha logrado lo que le interesa al ciudadano medio: la introducción de estándares de desempeño transparentes sobre los que los funcionarios públicos rindan cuentas, y el acceso de la población y de sus organizaciones civiles a información desagregada sobre las adquisiciones del Estado. Ha llegado la hora de lograr ambos.

III. Una economía que genera empleos

El crecimiento económico ha sido, indudablemente, el principal legado del gobierno del Presidente Toledo. El elevado ritmo al que ha venido creciendo el país a lo largo de los últimos cinco años (un promedio anual superior al 5 por ciento) no tiene muchos precedentes en la historia del Perú. De hecho, este tipo de episodio de crecimiento sostenido no se había producido desde 1970. Y lo que es aún más extraordinario, esta vez el país ha crecido manteniendo cuentas fiscales y monetarias ordenadas y a pesar de masivos *shocks* externos (en especial, la crisis financiera argentina del año 2002) y de la recurrente inestabilidad política interna. A diferencia de lo ocurrido en otras épocas, esta vez el crecimiento ha llegado a sectores no tradicionales distintos de los productos básicos, ha estado inducido por las exportaciones, y ha sido impulsado principalmente por mejoras en productividad.

Sin embargo, a pesar de este extraordinario desempeño, el crecimiento no ha generado suficientes puestos de trabajo, no ha reducido la pobreza de forma significativa, y depende aún de la depredación de los recursos naturales. Después de todo, uno de cada dos peruanos sigue siendo pobre. Mientras que en el año 1970 el ingreso per cápita del Perú era más alto que el de Chile, actualmente es menos de la mitad que el de su vecino del sur. Por lo tanto, el desafío al que se enfrenta el nuevo gobierno en relación al crecimiento económico tiene cuatro frentes: consolidar el marco de política macroeconómica que lo hizo posible; acelerar su tasa; ampliar su base sectorial; y conseguir que sea ambientalmente sostenible.

a) Consolidar

Tres pilares principales de política económica han hecho posible el reciente crecimiento del Perú—el pilar fiscal, el monetario y el financiero. Las autoridades salientes han tenido muchos aciertos en los tres frentes. Sin embargo, quedan debilidades importantes en cada uno de ellos. La primera tarea del gobierno entrante es, por lo tanto, consolidar el marco de política macroeconómica.

Por el lado fiscal, el déficit del sector público, que en el año 2000 superaba el 3 por ciento del PBI, prácticamente ha desaparecido. Esto es un logro mayúsculo. Pero es un logro que urgentemente necesita consolidación, por dos motivos. En primer lugar, porque el aumento de la recaudación impositiva, de menos del 12 por ciento a más del 14 por ciento del PBI en cinco años, se ha debido no tanto a una mejora en la administración impositiva (aunque ésta haya mejorado)² como a una combinación de elevados precios de los minerales e impuestos provisionales (un impuesto a la intermediación financiera y un plan para anticipar los pagos del impuesto sobre la renta, que desaparecerán a finales del año 2006). Es interesante observar que, si bien la *recaudación* impositiva del Perú es

2 De hecho, la mejora en la eficiencia y calidad de servicio de la agencia responsable de la administración tributaria, el SUNAT, es un verdadero caso de éxito en la historia del desarrollo institucional de Perú. El número de contribuyentes aumentó en más de la mitad (a 3.3 millones) entre 2001 y 2005.

reducida, e inferior a la media latinoamericana, las **tasas** impositivas son altas, mucho más que las del promedio de la región (por ejemplo, las tasas del impuesto sobre el valor agregado y del impuesto sobre la renta corporativa son del 19 por ciento y el 30 por ciento, respectivamente). ¿Por qué? Debido a la informalidad generalizada (léase, evasión fiscal), a la proliferación de exoneraciones y tratamientos especiales (por sector, por ubicación geográfica, por tamaño empresarial) y a los continuos cambios en las normas tributarias (con la consiguiente confusión). Se estima que solo las pérdidas de ingresos asociadas a las exoneraciones representan entre el 1 por ciento y el 2 por ciento del PBI; en otras palabras, Perú gasta por año más en privilegios fiscales que en todos sus programas de vacunación, nutrición y empleo combinados.

No hay duda de que las exoneraciones fiscales y los regímenes especiales deberían ser eliminados de las cuentas públicas del Perú y que cualquier subsidio necesario (por ejemplo, para infraestructura en regiones remotas) debería concederse de forma explícita y transparente. Esto puede ser difícil políticamente, pero es simple desde el punto de vista administrativo. La reducción de la informalidad, y de la evasión fiscal, no son tan simples. Alrededor de dos tercios del PBI peruano lo producen unidades económicas que funcionan, al menos en parte, al margen de la ley (en América Latina, solo Bolivia exhibe un mayor grado de informalidad). El gobierno ha realizado grandes esfuerzos para resolver el problema de la informalidad y de la evasión fiscal, principalmente a través de retenciones fiscales efectuadas por las grandes empresas, con buenos resultados iniciales (por ejemplo, desde 2001, la proporción del impuesto al valor agregado que no se llega a recaudar se redujo de más de 55 céntimos por nuevo **Sola** a menos de 45). Pero aún queda mucho por hacer, especialmente mediante impuestos mínimos por estimación presunta basada en activos. Y, no menos crucial, deberían introducirse filtros de calidad en el proceso legislativo tributario—someter los proyectos de leyes fiscales a debate con las partes afectadas antes de presentarlas para su aprobación en el Congreso, sería una manera eficaz y económica de aumentar su calidad legal.

En segundo lugar, no solo el aumento en los ingresos fiscales se ha basado en una plataforma débil, sino también la reducción del gasto. Los gastos corrientes se han mantenido aproximadamente constantes como proporción del PBI (alrededor del 16 por ciento) y, lo que es más importante, se han vuelto más rígidos. Actualmente, el pago de salarios, intereses y transferencias (conceptos en los que es casi imposible hacer recortes) representan más de las tres cuartas partes del gasto público. Mientras que la inversión pública fue relegada a su nivel más bajo desde 1980 (2,5 por ciento del PBI). Y la Ley de Responsabilidad Fiscal, que se supone fija límites cuantitativos y disciplina sobre los gastos no siempre se ha cumplido en la práctica (el gasto primario, por ejemplo, aumentó en el año 2005 en un 7 por ciento en términos reales, muy por encima del 3 por ciento que permite la ley, y ciertas inversiones de gran envergadura de los gobiernos central y regionales no se sometieron a la evaluación del **Sistema Nacional de Inversión Pública**). Indudablemente, para el próximo gobierno, controlar el gasto, especialmente el gasto corriente, no será tanto una cuestión de diseño técnico sino de voluntad política puesto que ya existen leyes y regulaciones adecuadas. Solo hace falta aplicarlas.

Por el lado monetario, el Perú ha otorgado independencia al Banco Central para establecer un mecanismo formal de objetivos de inflación (objetivos anuales del 2,5 por ciento, con una desviación permitida de un punto porcentual, utilizando como instrumento la tasa de interés de redescuento). Los resultados han sido excelentes. La tasa de inflación del país se ha mantenido sistemáticamente por debajo del objetivo fijado y en el año 2005 ha sido incluso la más baja de América Latina (1,5 por ciento). Sin embargo, la inflación no ha sido *de facto* el único objetivo del Banco Central. También ha intentado controlar la volatilidad de la tasa de cambio nominal (por una buena razón, ya que la economía peruana es una economía muy dolarizada en la que tres cuartas partes de los préstamos bancarios concedidos están denominados en dólares americanos, pero donde la mayor parte de la renta personal y corporativa está denominada en nuevos *Soles*). Ambos objetivos (inflación baja y volatilidad de tasa de cambio reducida) no son necesariamente compatibles, y se necesitan urgentemente instrumentos adicionales. En el largo plazo, la credibilidad de la política monetaria de Perú (y, más en general, de su política macroeconómica) debería reducir la dolarización.³ Pero entre tanto, la regulación y la supervisión bancarias, no la política monetaria, serán los mejores instrumentos para conseguir que los agentes económicos internalicen el riesgo de tasa de cambio que asumen.⁴ Esta tarea se verá facilitada por los recientes éxitos en el tercer pilar del marco macroeconómico del país—la inteligente ingeniería financiera que hay detrás del manejo de la deuda pública.

Efectivamente, durante los últimos cinco años, la deuda pública acumulada bruta del Perú se ha reducido de forma continua (de más del 46 por ciento del PBI en 2001 a solo algo más del 38 por ciento en la actualidad). Esto ha sido posible gracias a una combinación de buenas políticas macro que han generado crecimiento, superávits fiscales primarios y apreciaciones de la moneda. Pero detrás de la reducción en el *peso* de la deuda hay también una gran mejora en su *calidad*, algo que se debe a la habilidad con que se la ha manejado. En concreto, la nueva administración se encontrará con un riesgo de tasa de cambio que se ha reducido de forma significativa (inducido por un mayor recurso a la emisión de bonos denominados en moneda local), un riesgo de tasa de interés limitado (ya solo el 40 por ciento de la deuda pública está sujeta a tasas de interés variables, y la mayor parte de la misma se contrajo con organismos multilaterales), casi sin riesgo de refinanciación durante los próximos cinco años (gracias al prepago en 2005 de US\$1,500 millones al Club de París), y unos plazos de vencimiento mucho más largos (el plazo de vencimiento promedio de la cartera de deuda interna se ha ampliado de menos de seis años a casi nueve). Hay que destacar asimismo que dentro del Ministerio de Economía y Finanzas se está creando una capacidad institucional de calidad mundial para gestionar

3 La solidez del manejo monetario de Perú ha comenzado ya a reducir gradualmente la proporción de depósitos bancarios denominados en dólares (al presente alcanzan 55 por ciento).

4 Por ejemplo, el organismo supervisor exige actualmente que los bancos no solo empenen sus activos y pasivos denominados en moneda extranjera, sino también que valoren en sus ejercicios de clasificación y aprovisionamiento de los préstamos el riesgo sin cobertura que los prestatarios acarrearán en moneda extranjera.

la deuda pública. La introducción de técnicas más sofisticadas para colocar los bonos del gobierno denominados en nuevos *Soles* ha fomentado la aparición de una industria local de creadores de mercado y de una curva de rendimientos a largo plazo en moneda local—cruciales ambos para la desdolarización de la economía. Las simulaciones y el análisis de sensibilidad demuestran que solo con mantener las tasas actuales de crecimiento económico y de superávit fiscal primario, el cociente entre la deuda pública y el PBI seguirá reduciéndose (hasta por debajo del 30 por ciento del PBI) hasta el año 2010, y que solo una gran perturbación (como la triplicación de las tasas externas de interés) podría poner en peligro este resultado. Exceptuando grandes desviaciones, el Perú podría convertirse pronto, y por primera vez en su historia, en un deudor soberano con grado de inversión. En resumen, el nuevo gobierno hereda una cómoda posición de deuda pública que no tiene por qué perder. Solo debe seguir la senda de disciplina macroeconómica y mantener el apoyo al fortalecimiento institucional (y aislamiento político) de la *Dirección Nacional de Endeudamiento Público*.

b) Acelerar

Suponiendo que los pilares del marco macroeconómico del Perú estén consolidados adecuadamente, ¿puede crecer el país en el mediano plazo a tasas más rápidas que su actual 5-6 por ciento anual? ¿Es posible llegar en el Perú a una nueva meseta de crecimiento entre el 8 por ciento y 9 por ciento anual, similar a la de los países del Este Asiático? La respuesta depende del nivel de competitividad global que el país pueda alcanzar. Por el momento, el Perú no es muy competitivo—ocupó el puesto 68 de 117 en el índice de competitividad del Foro Económico Mundial del 2005. Si bien hay una larga lista de factores que afectarán la competitividad del Perú (las cuales se analizan más adelante), los principales limitantes son tres—el acceso a mercados externos, la infraestructura física, y la calidad tecnológica. Estos tres limitantes deberían concentrar los esfuerzos del próximo gobierno.

El Perú sigue siendo una economía cerrada. Como proporción del PBI, las exportaciones y las importaciones no son mucho más altas hoy de lo que lo eran hace treinta años (alrededor del 40 por ciento). Lo que es más importante, durante ese periodo la participación del Perú en el comercio mundial ha caído de manera brusca—las exportaciones actuales representan cerca del 0.1 por ciento del comercio mundial, frente a un 0.3 por ciento en el año 1970. Más aún, en términos per cápita, las exportaciones de Perú están por debajo de la mitad del promedio latinoamericano. Sin embargo, no se puede negar el éxito exportador del país durante los últimos cinco años. Las exportaciones crecieron a una tasa promedio *anual* sin precedentes de más del 20 por ciento. Es cierto que los altos precios internacionales de los productos primarios, el rápido crecimiento de la economía global y las preferencias comerciales (en especial, el ATPDEA) han ayudado.⁵ También es

5 ATPDEA es el Acuerdo Andino de Promoción Comercial y Erradicación de la Droga, por medio del cual las exportaciones de los países andinos entran a los Estados Unidos de América libres de aranceles. El acuerdo expira en diciembre de 2006.

cierto que las exportaciones peruanas siguen estando muy concentradas, en términos de destino (más de la mitad de las mismas están dirigidas a los Estados Unidos y a Europa), de productos (la minería representa más de la mitad), de región de origen (casi las tres cuartas partes procede de Lima y de las tres regiones de la *Sierra*), y de empresas (20 grandes empresas representan más de la mitad del valor total de las exportaciones). Con todo, el auge exportador que ha tenido lugar desde 2001 es un reflejo de que el país ha encontrado una senda aún incipiente pero real para integrarse en mercado mundial—y para crecer más rápido.

La primera prioridad para fortalecer el crecimiento del Perú es, por tanto, profundizar la senda de integración mediante acuerdos de libre comercio. Y no hay acuerdo de libre comercio más importante que el negociado con los Estados Unidos—el mayor mercado de importación del mundo. Es cierto que hay otros mercados relevantes, y Perú ha concluido o está a punto de concluir negociaciones con varios (la Unión Europea, Singapur, Tailandia, México, etc.). Pero, simplemente por su tamaño, hacer realidad el acuerdo con los Estados Unidos es la forma más eficaz de ampliar el acceso a mercados para el Perú. Esto no solo abrirá la puerta hacia una inmensa legión de compradores para las exportaciones tradicionales y no tradicionales del país (especialmente, en vista de que el ATPDEA expira a finales de 2006), sino que además detonará un flujo de inversión privada relacionada con la exportación. ¿Causará esto también una dislocación en la industria nacional, quien deberá enfrentarse a una competencia mucho más acentuada por el lado de las importaciones? En realidad, no. Las simulaciones disponibles demuestran que el acceso libre y recíproco con los Estados Unidos podría generar presiones competitivas solo en un número limitado de productos locales (cereales, algodón, azúcar, lácteos) porque Perú ya tiene un régimen comercial bastante liberal y porque la ventaja comparativa de los Estados Unidos se encuentra en un conjunto de bienes que Perú no produce.

Para entender hasta qué punto la carencia de infraestructura adecuada está afectando a la economía peruana, basta con decir que por cada dólar que el país exporta, casi la tercera parte corresponde a costos logísticos—frente a menos del 10 por ciento en la media de la OCDE. Dicho de otra forma: el Perú se está autoimponiendo una tarifa a la importación *sobre sus propios productos* de alrededor del 20 por ciento *antes* de que zarpen del puerto de El Callao. Esto se debe a la caída en inversión pública en infraestructura que ha estado ocurriendo a lo largo del tiempo y que, salvo en telecomunicaciones, no ha sido compensada por la participación privada. Actualmente, el gobierno invierte menos del 1 por ciento del PBI en infraestructura pública, sin participación o con muy escasa participación del sector privado. Este monto está muy por debajo de lo que es necesario—las simulaciones disponibles indican que, solo para mantener las actuales tasas de crecimiento (ni hablar para acelerarlas), el país tendría que invertir en infraestructura entre el 3 por ciento y el 4 por ciento del PBI de cada año durante los próximos veinte años. Es también un monto insignificante cuando se compara con la región—la inversión en infraestructura pública en Chile o Colombia ya esta por encima del 4 por ciento del PBI anual.

El déficit de infraestructura afecta a casi todos los sectores. Pero hay tres que destacan—transporte, electricidad y agua. Perú tiene una de las densidades de carreteras

asfaltadas más bajas de América Latina. Su principal puerto (El Callao), que mueve 9 de cada 10 contenedores que entran o salen de Perú, no dispone de grúas—un modelo operativo que hace tiempo que se ha dejado de utilizar salvo en los países menos desarrollados del mundo. No es de extrañar, pues, que sea un puerto casi dos veces más caro que sus competidores de Chile. Otro aspecto de importancia similar, el flujo de mercancías que llega al puerto (y al principal aeropuerto internacional del país) está siendo asfixiado por un sistema de tránsito disfuncional en el área de Lima metropolitana y sus alrededores, donde la oferta excedente de autobuses formales e informales, microbuses, *combis*, taxis y mototaxis compiten literalmente por pasajeros en un mercado callejero sin regulación. Los resultados son tasas de accidentes mortales diez veces más altas que la media de los países desarrollados, una contaminación atmosférica que ya ha sobrepasado los niveles máximos recomendados, una velocidad media de circulación que está entre las más bajas del mundo (17 Km. por hora), y una carga financiera enorme para los presupuestos de los hogares (se estima que el costo de desplazarse cada día al trabajo representa casi una quinta parte del presupuesto mensual para una familia peruana urbana situada en el quintil más bajo de la distribución de la renta).

En suma, Perú tiene hoy un problema grave con su sistema de transporte. También tendrá un problema grave en los próximos años con su sector eléctrico, sino lo atiende antes. De acuerdo a la tendencia actual, la demanda de electricidad aumentará en un 50 por ciento a lo largo del próximo mandato presidencial. Pero por el momento se están acometiendo pocas nuevas inversiones. Sería una pena—ya que la transformación del sector eléctrico del país a lo largo de la pasada década ha sido un éxito notable. Se abrió el sector a la participación privada; se introdujo la competencia allí donde ésta era factible (generación, comercialización); el Estado se limitó a regular de forma eficiente las partes del sistema que no eran competitivas (la transmisión y la distribución) y a gestionar las compañías de distribución en las zonas geográficas que son menos atractivas desde el punto de vista comercial o que son, simplemente, inviables; y se introdujo un mecanismo de subsidio cruzado cerrado (la «tarifa social») a través del cual los consumidores grandes subvencionan parcialmente las tarifas de los que tienen un consumo por debajo de la media residencial. Esta transformación ha hecho posible que el país goce en la actualidad de un suministro confiable a un costo razonable, cubra a las tres cuartas partes de su población, y utilice eficientemente sus fuentes naturales (hidráulicas y de gas natural). De hecho, el Perú es uno de los pocos países latinoamericanos que ha conseguido evitar una crisis energética. Todos estos logros están ahora en peligro, ya que durante los últimos tres años apenas se han realizado inversiones nuevas en generación o distribución. La razón es que, desde mediados del 2003 los precios regulados a los que los distribuidores pueden vender a los consumidores minoristas no han crecido al mismo ritmo que los precios negociados libremente que pagan los grandes consumidores. La inercia incorporada en la fórmula que la ley prescribe para calcular los precios regulados es frecuentemente superada por las fluctuaciones en los precios mundiales de la energía, algo que aumenta la incertidumbre y desalienta la inversión. Un problema similar de regulación de tarifas afecta a la distribución eléctrica—y a los incentivos para invertir en ella.

La calidad de la regulación de precios será, por tanto, uno de los factores cruciales en el suministro eléctrico en Perú. El otro será la salud del sector de hidrocarburos con los que se produce una cuarta parte de la electricidad—la cuarta parte que determina los precios marginales. La ola de reformas que incorporó la participación del sector privado en el sector eléctrico a mediados de los años 90 fue aún más amplia en los sectores del petróleo y del gas. En el primero, aunque un nuevo sistema de regalías atrajo un volumen considerable de inversión privada en exploración y explotación, no se han producido descubrimientos significativos de crudo, y la producción ha disminuido en forma continua desde 1980—el Perú es actualmente, y ha sido desde mediados de los años 90, un importador neto de petróleo. En parte por ello, la capacidad local de refinación, un 50 por ciento de la cual sigue estando en manos públicas (especialmente, la refinería de Talara), se ha reducido rápidamente. En contraste, las reformas y la participación privada han pagado con creces en el sector gasífero, ya que han hecho posible la explotación de los gigantes campos de Camisea (que se habían descubierto a principios de los años 80) y su conexión con el área de Lima metropolitana. Esto ha convertido al gas en la principal materia prima en la generación de electricidad de Perú. En realidad, un margen especial sobre los precios regulados de la electricidad ha financiado el desarrollo del proyecto de Camisea. Esto está cambiando la matriz energética del país—el gas está sustituyendo a los combustibles líquidos en las centrales térmicas, en la industria, y en el transporte automotor, reduciendo el déficit comercial petrolero del país. El reto es equilibrar esa sustitución con los proyectos de exportación de gas que competirán con la misma, en especial el llamado «anillo» de gas sudamericano y la posible venta de GNL a México y California. Todo eso mientras se preservan los tres grandes logros del Estado peruano en lo que a hidrocarburos se refiere: ha minimizado su intervención en los precios, ha evitado grandes distorsiones fiscales (especialmente, con el diésel), y ha manejado los ingresos de manera transparente (incluso ejemplar).

La electricidad y el transporte no son los únicos sectores en la infraestructura física del Perú que están en curso de colisión. Otro sector es el agua. Y en agua, los problemas van desde la gestión de los recursos en origen hasta el suministro de los servicios en destino. Perú dispone de agua en abundancia, pero la mayor parte está concentrada en la región Amazónica donde vive menos del 10 por ciento de la población y donde se genera menos del 10 por ciento del PBI. En cambio, la zona costera árida, donde se localiza la mayor parte de la actividad económica del país, se alimenta de unos 50 ríos que fluyen bajando desde los Andes hacia el oeste, de los que solo una pequeña fracción es perenne (el resto solo tiene un flujo estacional) y un tercio transporta agua contaminada por residuos mineros (plomo, manganeso, y hierro). La situación es aún peor si se considera que el Perú ha perdido desde 1960 más de una quinta parte de la superficie de sus glaciares debido al calentamiento global, una pérdida de masa lo suficientemente grande como para suministrar agua a Lima durante una década. El mayor consumidor de la escasa agua andina, con un consumo que representa algo más del 80 por ciento del total, es la agricultura de regadío. Esta es la razón por la que la calidad de la infraestructura de riego es tan crucial para el crecimiento, no solo del sector agrícola, sino de la economía en su conjunto. Actualmente, esa infraestructura está casi en ruinas. No necesariamente por

falta de fondos—durante los últimos 30 años, el gobierno nacional ha invertido más de US\$5,000 millones en infraestructura hidráulica para riego, como diques y sistemas de drenaje. El problema ha sido una combinación de derechos de agua poco claros, falta de medidores, y un deficiente sistema de control de pagos. Estos factores han debilitado, si no eliminado, los incentivos al mantenimiento y reparación de los sistemas de distribución, a la sustitución de anticuados métodos de riego por gravedad y por inundación, o al abandono de los cultivos y las técnicas de cultivo intensivos en agua. Ciertamente se ha avanzado mucho en la gestión del agua en la agricultura durante los últimos cinco años, especialmente en lo que se refiere a transferir la responsabilidad de operación y mantenimiento de los sistemas de riego a cooperativas de usuarios (*Juntas de Usuarios*) y a la concentración de las nuevas inversiones públicas en la rehabilitación y modernización de la infraestructura existente. Estas acciones empiezan a dar fruto, ya que han dado lugar a la aparición de un importante grupo de interesados en la regulación eficiente de los derechos al agua y en un mejor control de vertidos en las cuencas de los ríos.⁶

Los problemas con la infraestructura del agua llegan hasta sus usos finales—al servicio mismo de suministro residencial. La cobertura del suministro de agua es baja y no ha aumentado durante casi dos décadas—cerca de una cuarta parte de la población no tiene acceso a agua potable y la mitad no dispone de sistema de alcantarillado, mientras que tres cuartas partes de las aguas servidas no reciben tratamiento. La calidad, medida como las horas efectivas de servicio, es también muy baja. El problema es que la mayoría de los suministradores de agua y saneamiento, todos ellos estatales, están perdiendo dinero. De hecho, en promedio, 80 por ciento de sus ingresos operativos van a cubrir sus costos de operación, con lo que hay un margen muy limitado para pagar el servicio de deuda, hacer frente al mantenimiento y la depreciación, o financiar nuevas inversiones. De ahí que dichos suministradores hayan acumulado unos US\$1.500 millones de deuda (que sigue aumentando), y dependan por completo del Estado para costear sus inversiones. Esto no se debe a la ausencia de un marco legal propicio, sino a que el marco legal es ignorando. La ley prescribe específicamente que las tarifas de los servicios de agua y saneamiento deben cubrir los costos económicos a mediano plazo. Pero los representantes políticos locales que controlan los directorios de los suministradores públicos se han mostrado reacios a aumentar las tarifas. Esto ha diluido el incentivo para extender la instalación de medidores (solo cerca de la mitad de los usuarios tiene medidor, y a los que no lo tienen se les cobra en relación a obsoletos parámetros de consumo estimado) y para resolver los continuos abusos del mecanismo de subsidios cruzados (se estima que el 5 por ciento de los usuarios está subvencionando al restante 95 por ciento). Esto también ha diluido la capacidad de invertir en mantenimiento básico—aproximadamente la mitad del agua distribuida se pierde por escapes o por consumo no registrado. Y por supuesto, el organismo regulador del sector (SUNASS) a cargo de aplicar la ley, no ha tenido el apoyo

6 Una nueva ley que regula la gestión de los recursos hídricos basándose en el principio de que el agua es un bien económico que debería gestionarse en forma eficiente y transparente, lleva varios años esperando la aprobación del congreso.

necesario para hacerlo—el costo político de declarar en bancarota a un suministrador de agua municipal e interrumpir el servicio es demasiado grande.

¿Qué se puede hacer para destrabar los cuellos de botella (presentes y futuros) que ocasiona el estado de la infraestructura peruana? Ya existen diagnósticos y estrategias adecuados. Por ejemplo, se están aplicando las primeras medidas de un ***Plan Maestro de Transporte Urbano para el Área de Lima Metropolitana***, entre las que se halla la construcción de un carril de gran capacidad reservado para los autobuses que cruce la ciudad. Y se ha elaborado un borrador del ***Plan Nacional de Desarrollo Portuario***. En el sector eléctrico, existe un anteproyecto de enmienda de ley para hacer que las fórmulas de fijación de precios sean más sensibles al mercado, fomentando así la inversión privada en generación y distribución. Asimismo, se han puesto en marcha proyectos piloto (en Tumbes y en Piura) que condicionan las asignaciones de fondos del gobierno nacional para inversiones en agua y saneamiento a que las autoridades locales hagan uso de gestión privada y disciplina financiera en sus compañías de agua. Además, existen mecanismos para la participación de usuarios en el manejo de la infraestructura—mecanismos que permitirían despolitizar las iniciativas de reforma. En otras palabras, el problema en infraestructura no es la falta de ideas. El problema es falta de financiamiento.

En el futuro previsible, las restricciones fiscales mantendrán al mínimo la inversión pública en infraestructura. La atracción de inversión y financiamiento privados son la única salida. Al mismo tiempo, es posible que la ***propiedad*** privada de la infraestructura («privatización») ya no sea políticamente factible. Por tanto, el futuro de los proyectos de infraestructura en el Perú yace en otorgar concesiones (no propiedad) a promotores privados, que puedan recaudar financiamiento en el mercado para construir y operar instalaciones, a cambio de utilidades razonables. Esta no será una tarea fácil. Por un lado, no todos los proyectos en la lista de necesidades de infraestructura de Perú son viables económicamente sin contar con un cierto grado de subvención o de reducción de riesgos. Otorgar esos beneficios en forma competitiva, transparentes, y fiscalmente sostenible será fundamental para la credibilidad de los procesos de concesión. También lo será la creación de la capacidad regulatoria para gestionar (y respetar) los compromisos contractuales, especialmente la fijación de precios. Por otro lado, conseguir que las concesiones sean socialmente sostenibles mediante la comunicación temprana, la participación de los usuarios, y la publicación de indicadores de desempeño facilitará en gran medida el vencimiento de la reticencia política a poner los servicios públicos en manos de gerentes privados. Pero lo interesante es que Perú ya dispone del instrumento de la concesión y, hasta ahora, lo ha utilizado muy por debajo de sus posibilidades. El organismo gubernamental para el fomento de la inversión (PROINVERSIÓN) ha identificado una cartera de proyectos clave de infraestructura que son susceptibles de ser entregados en concesión (entre ellos la muy urgente modernización del puerto de El Callao) y cuenta con una ventana de garantías de contrapartida de los organismos multilaterales. Esta ventana no solo confiere la más alta calificación a la deuda emitida por el concesionario (atrayendo así a financistas institucionales, locales y extranjeros), sino que también proporciona una fuente independiente de tranquilidad en relación con la sostenibilidad social y medioambiental de los proyectos. Lo único que tiene que hacer el próximo gobierno es proceder.

El acceso a mercados y un costo logístico razonable serán dos de los instrumentos centrales para conseguir, a través de mayores exportaciones, una aceleración permanente en el crecimiento económico del Perú. El tercero será la capacidad tecnológica del país para producir bienes de calidad que el resto del mundo quiera comprar. Con la excepción de algunas industrias extractivas, los niveles tecnológicos del Perú (y, por tanto, su productividad) son sorprendentemente bajos. La mayor parte de las transferencias de conocimiento se producen a través de las importaciones de maquinaria y equipo.⁷ Solo una pequeña (pero creciente) porción de las empresas locales adquieren tecnología mediante licencias, proyectos llave en mano, o especificaciones técnicas incorporadas en los contratos de exportación. De hecho, la imposibilidad de ceñirse a normas de calidad, laborales, medioambientales, de certificación de origen, y de velocidad de despacho, está dejando al margen del mercado de exportación al universo de micro y pequeñas empresas (esta cuestión se analiza con mayor detalle más adelante). Se estima que menos del 1 por ciento de esas empresas son exportadores directos, y menos del 10 por ciento son exportadores indirectos—en su mayoría pertenecientes al sector textil y agroalimentario. Las tecnologías autóctonas y la adaptación son escasas—la inversión en investigación y desarrollo, tanto privada como pública, es equivalente a una décima de un punto porcentual del PBI, esto es, un cuarto del promedio latinoamericano. Cerca del 60 por ciento de la fuerza de trabajo no ha recibido formación vocacional. Más aún, menos de 400 empresas peruanas tienen certificación ISO.

Como parte de su *Plan Nacional Estratégico de Exportaciones* el gobierno ha lanzado varias iniciativas para elevar los niveles tecnológicos de ciertos sectores—textil, joyería, acuicultura, pesca. Esas iniciativas incluyen los *Centros de Innovación Tecnológica*, los programas de agrupamiento de empresas, los vales para la formación de trabajadores, los sistemas de homologación para los institutos tecnológicos, los fondos de capital riesgo, las pruebas y certificación, y otras similares. Pero hasta ahora, su alcance e impacto han sido limitados. Es esencial que se produzca una mejora generalizada, si el Perú pretende alcanzar una meseta de crecimiento más alta. Esto va a involucrar, entre otros, la expansión en la cofinanciación pública, sea con becas de contraparte o con incentivos tributarios, de las certificaciones reconocidas internacionalmente; un régimen impositivo que reconozca el gasto privado en investigación y desarrollo, así como el gasto en entrenamiento de personal; y, más importante, un arreglo institucional que asegure el foco estratégico y coordinación entre los muchos ministerios y agencias que operan en este área.

La posición tecnológica del Perú se ve aún más socavada por la calidad de su educación superior. Aunque el número de universidades e institutos de estudios terciarios ha aumentado rápidamente durante la última década, su calidad no lo ha hecho. Algo menos de uno de cada tres peruanos de edades comprendidas entre los 18 y los 24 años ha recibido alguna forma de educación post-secundaria, un alcance mayor que el de Brasil, Colombia o México. Pero el atractivo para el mercado de los graduados que salen del sistema, y el valor académico y relevancia industrial de su producción científica, siguen siendo, en el mejor de los casos, limitados. La razón de esto tiene que ver con incentivos.

7 Afortunadamente, los aranceles de importación sobre los bienes de capital son relativamente bajos (9 por ciento en promedio) y decrecientes.

Debido a una interpretación dudosa de la Constitución, las universidades públicas no cobran matrícula y dependen, en cambio, de las transferencias del gobierno central para su financiamiento.⁸ Esta práctica es, por sí misma, altamente regresiva—casi la mitad de los estudiantes de las universidades públicas pertenecen a la quinta parte más rica de la población. Pero también es muy ineficiente, ya que las transferencias se basan en el precedente histórico y en la negociación política, y no en resultados pre-acordados como la capacidad de conseguir empleo de los graduados o la utilidad económica de la investigación producida. De hecho, no existen estadísticas de desempeño de las universidades públicas peruanas. Esta falta de información también debilita la calidad de las universidades privadas: en ausencia de sistemas de homologación, de transferencia de créditos académicos, y de recopilación y diseminación de datos, los estudiantes y empleadores peruanos no pueden discriminar a las instituciones con peor funcionamiento, perpetuando así la tradición y el prestigio por encima de la calidad técnica y la relevancia de mercado.⁹ Otros países se han enfrentado a estos problemas antes, y afortunadamente hay soluciones disponibles—ligar el financiamiento público marginal a criterios de desempeño publicados, cobrar por la matrícula en las universidades públicas al mismo tiempo que se ofrece un programa de préstamos para estudiantes pobres cuyo repago es contingente al nivel de ingresos post-graduación, establecer un mecanismo de homologación transparente, publicar datos sobre el aprendizaje y el empleo de los graduados, etc. Esta no es una senda de reforma fácil, pero es una senda que el Perú tiene que seguir si desea que su sistema de educación superior sea de verdadera utilidad para su economía.

c) Ampliar

No es correcto afirmar que el reciente crecimiento del Perú no ha logrado generar empleo, pero sí es cierto que, en su conjunto, el número de puestos de trabajo creados ha sido decepcionante. Un cuarto del **cambio** registrado en el valor de la producción del Perú procede de las industrias extractivas o del sector público—ninguno de los cuales crea mucho empleo. Al mismo tiempo, la mayor parte de las «nuevas industrias» cuya producción ha aumentado de forma especialmente rápida (como la agricultura orientada hacia la exportación, y el sector textil), también han creado relativamente pocas nuevas oportunidades de empleo (alrededor de 300,000), porque su punto de partida es muy bajo. Esto ha dejado a millones de peruanos tratando de obtener ingresos en la periferia de los principales circuitos económicos—sobre todo en una agricultura de subsistencia y en el sector servicios urbanos informales, en los que la productividad y, por tanto, los salarios,

8 La Constitución de 1993 garantiza el derecho a la educación universitaria gratuita para «los alumnos con rendimiento satisfactorio y que carezcan de los recursos económicos necesarios para cubrir los costos de su educación». En la práctica, esto se interpreta como educación universitaria gratuita para todos. El costo anual para el Estado es del 0,7 por ciento del PBI, aproximadamente siete veces el tamaño de los programas públicos de empleo temporal para los pobres.

9 En el Perú, solo los estudios de medicina están sometidos a homologación.

son especialmente bajos. Para estos peruanos el reciente auge económico han significado muy poco y su apoyo político a las reformas que lo han permitido no se puede dar por supuesto. ¿Qué puede hacer el próximo gobierno para extender, de manera eficiente, los beneficios del crecimiento y, en concreto, los puestos de trabajo a un segmento más amplio de la sociedad peruana? Hay hoy cinco mecanismos prioritarios: extender servicios de infraestructura básica a las zonas rurales con mayor concentración de pobreza, eliminar las distorsiones que frenan el microfinanciamiento, revertir los incentivos que conllevan a la informalidad, aumentar el alcance de la «nueva agricultura», y eliminar los elementos más restrictivos de la legislación laboral.

Los índices de pobreza de las zonas rurales son casi dos veces mayores que los de las zonas urbanas, y los índices de extrema pobreza son cuatro veces superiores. En la Sierra, donde solo vive una cuarta parte de la población del país, se concentra la mitad de los pobres extremos. Salvo por las industrias extractivas que allí se encuentran (pero que brindan pocas oportunidades de empleo a la mano de obra local), la mayor parte de los pobres en esas zonas está literalmente fuera del circuito productivo del país y, en consecuencia, de la posibilidad de un trabajo adecuado. En promedio, solo una cuarta parte de los hogares rurales tiene acceso a carreteras transitables y menos del 10 por ciento de las ciudades situadas en el ámbito rural tiene teléfonos públicos. Solo la mitad de la población rural de Perú dispone de electricidad y únicamente dos terceras partes tienen acceso a sistemas de saneamiento. De acuerdo con los cálculos realizados por el PNUD, el «coeficiente de integración» de departamentos como Huancavelica, Cajamarca o Huanuco es una tercera parte del valor promedio del país. Esta desarticulación no es sorprendente—se estima que, aproximadamente, la inversión pública anual en infraestructura en las zonas rurales es de US\$20 por persona, frente a los US\$60 por persona del país en su conjunto.

Sin duda, es necesario invertir más dinero para llevar los servicios de infraestructura rural hasta un nivel en el que la población de estas áreas pueda participar de forma significativa en la economía del país. Según nuestra estimación, para reducir a la mitad la proporción de población rural que no tiene acceso a las infraestructuras básicas en 10 años, sería necesario, como mínimo, doblar el presupuesto actual de inversiones públicas en infraestructura rural—hasta alcanzar los US\$200 millones anuales. Pero la cuestión no es solamente cuánto dinero público se invierte, sino también cómo se invierte. El impacto de los fondos dedicados a inversión pública puede mejorarse de cuatro formas principales. En primer lugar, apalancando la participación del sector privado en la construcción, utilización y mantenimiento de las infraestructuras rurales. Las experiencias recientes en la contratación de la rehabilitación y mantenimiento de caminos con microempresas locales han tenido un éxito resonante que puede extenderse en otros sectores. Existen experiencias similares en sistemas de agua potable y saneamiento dirigidos por asociaciones locales. Pero, para aumentar la participación privada, sobre todo en el financiamiento, habrá que recurrir a subsidios ya que la mayor parte de estas inversiones en zonas remotas no son comercialmente viables. La clave estará entonces en diseñar contratos de concesión que minimicen el valor de esos subsidios a través de su subasta abierta.

En segundo lugar, apalancar los recursos públicos locales. Todos los municipios peruanos perciben una parte de los tributos que el país impone a la explotación de sus recursos

naturales—el así llamado *canon*. El importe de este canon puede ser considerable y, a menudo, no se lo utiliza completamente debido a la falta de capacidad institucional para diseñar e implementar proyectos. El gobierno central debería, por tanto, utilizar parte de sus propios recursos para ayudar a los municipios a gastar bien su dinero (a través, por ejemplo, de asistencia técnica o de becas de contraparte). En tercer lugar, apalancar las «economías de espectro». Se ha demostrado que el impacto en los ingresos permanentes de los hogares del acceso a una «canasta» de servicios de infraestructura es mayor que la suma de los impactos de los mismos servicios utilizados de forma individual. De hecho, los cálculos disponibles para el caso del Perú indican que el impacto puede ser hasta más del doble (aumento superior al 25 por ciento) cuando se proporcionan simultáneamente los cuatro servicios principales (carreteras, electricidad, agua potable y teléfonos). Este enfoque, sin embargo, requiere un cierto grado de coordinación institucional dentro del gobierno nacional central que actualmente no existe—cada servicio tiene su propio ministerio, agencia o programa, y tres de cada cuatro hogares rurales no tiene acceso a ningún servicio o, como máximo, a uno.

En cuarto lugar y, tal vez lo más importante, es preciso apalancar las potencialidades locales mediante enfoques territoriales a la inversión pública. Estos enfoques consisten en acuerdos institucionales liderados por actores locales (públicos, privados y de la sociedad civil) que buscan definir de una forma participativa estrategias de desarrollo para su «territorio» geográfico, basadas en su dotación de activos naturales, sociales y culturales. A partir de esas estrategias, estas instituciones actúan como jueces en la asignación competitiva de fondos públicos de inversión, ya sean locales o centrales, y como controladores de los resultados obtenidos. El Perú goza de una buena posición para beneficiarse de este planteamiento, ya que combina varios de sus elementos principales—un proceso de descentralización en marcha que esta gradualmente fortaleciendo la capacidad de decisión de las autoridades locales, un universo de organizaciones de la sociedad civil en constante crecimiento, la aparición de centros urbanos progresistas en el interior del país, un marco legal para la presupuestación participativa en el ámbito subnacional, y la existencia de *Institutos Viales Provinciales* eficaces y participativos. Con adecuada supervisión fiduciaria, las competencias de esos institutos podrían ampliarse para tener un enfoque más comprensivo del desarrollo local.¹⁰

El déficit de infraestructura impide a los pequeños productores rurales llegar a los mercados. La falta de financiamiento impide el crecimiento de todos los pequeños productores, ya sean rurales o urbanos, incluso de los que pueden llegar a los mercados. Este es un problema especialmente grave, porque alrededor del 97 por ciento de las empresas peruanas del sector formal son micro o pequeñas empresas que proveen tres cuartos del empleo formal.¹¹

10 FONCODES ha estado implementando un enfoque de desarrollo territorial en el proyecto conocido como Corredor Puno-Cusco, con excelentes resultados iniciales.

11 En el Perú, se considera microempresa a la que tiene 10 o menos empleados y ventas anuales inferiores a US\$80.000. Las cifras correspondientes para las «pequeñas empresas» son, respectivamente, 50 o menos empleados y US\$750.000.

El sector financiero del Perú es en sí mismo pequeño pero, en su conjunto, sólido. Está dominado por bancos, que poseen dos terceras partes de los activos del sector y que, aunque bastante concentrados (cuatro bancos controlan el 80 por ciento de los activos de la banca comercial), están adecuadamente capitalizados y bien supervisados. Han atendido tradicionalmente a las grandes empresas nacionales. Pero, con una economía que crece con rapidez, utilidades en aumento, bonos del Estado cuya calificación se acerca al grado de inversión y que se extienden a lo largo de la curva de rendimientos, y una acumulación de reservas en el sistema privado de pensiones que no cesa (véase más adelante), esos grandes clientes están cambiando con rapidez sus fuentes de financiamiento, y sustituyen el crédito bancario por beneficios no distribuidos, el cada vez más importante mercado nacional de bonos, y las colocaciones en el mercado internacional.¹² Esta transformación esta forzando a los bancos comerciales a encontrar nuevos negocios en el mercado hipotecario, en el crédito al consumo y, especialmente, en las empresas de menor tamaño.

Si bien los créditos de los bancos comerciales a las micro y pequeñas empresas han crecido rápidamente, aún no han alcanzado niveles suficientes para cubrir las necesidades de los millones de pequeños empresarios que operan en la economía peruana—los créditos acumulados representan aproximadamente el 2 por ciento del PBI. ¿Existe espacio para que programas o políticas gubernamentales aceleren en forma eficiente el desarrollo de esta línea de negocios del sector financiero? Sí, en cuatro ámbitos diferentes. El primero es la protección de los logros recientes en materia de reportes sobre deudores morosos realizados por la agencia de supervisión bancaria y por las oficinas de crédito privadas, de las que ya existen dos en Perú—logros que se ven hoy amenazados por intereses políticos. El segundo es la ampliación de los proyectos piloto con cortes dedicadas exclusivamente a casos comerciales (véase más adelante), las que ya han comenzado a abreviar el proceso de recuperación de prendas y garantías—un proceso que dura actualmente entre tres y cinco años. El tercero es la inversión de fondos públicos en la unificación y la mejoría de los registros de garantías subsidiarias. Y, por último, evitar que las instituciones financieras públicas copen o distorsionen el mercado de créditos.

Este último punto es especialmente importante. El Banco de la Nación (que es el brazo financiero del gobierno central), el AgroBanco (dedicado a financiar los créditos que otras entidades dan a pequeños campesinos) y COFIDE (el intermediario público para créditos multilaterales) tienen previsto ampliar sus actividades, y en algunos casos ya lo hacen, hacia el otorgamiento de créditos directos a pequeñas empresas. Al mismo tiempo, el número de Cajas Municipales y Cajas Rurales (esencialmente, instituciones de ahorro y préstamo que pertenecen a los gobiernos locales y se especializan en micro-financiamiento) han crecido vertiginosamente—ya son unas 40 las que operan en todo el país. En principio, no hay nada que objetar a la intervención pública en mercados incompletos como, por ejemplo, las iniciativas de COFIDE hacia la creación de seguros

12 Es interesante el hecho de que las grandes empresas peruanas huyan de la bolsa de valores de su país, algo que deja la actividad bursátil atrapada en un círculo vicioso de pequeñez y falta de liquidez. Si alguna vez emiten acciones, las principales empresas peruanas prefieren cotizar en las bolsas de países desarrollados.

contra riesgo climáticos o de garantías parciales de crédito pre-exportación para pequeñas empresas. Pero, en la práctica, dejar que las instituciones financieras públicas, tanto centrales como municipales, compitan con las privadas en el mercado de crédito ha provocado en el pasado graves distorsiones, principalmente por la manipulación política de sus tasas de interés y de sus esfuerzos por recuperar préstamos morosos—con el consiguiente costo fiscal. Será crucial, por tanto, clarificar el mandato y reforzar la supervisión de estas instituciones.

Se calcula que uno de cada dos peruanos en edad activa trabaja en el sector informal, donde se produce aproximadamente dos tercios del PBI del país. Este nivel de informalidad es especialmente elevado, incluso para América Latina. En general, la informalidad es el resultado al que llegan empresarios en mercados competitivos cuando el costo de cumplir con leyes y regulaciones es mayor que las economías de escala que pierden por mantener una estructura empresarial pequeña para no ser detectados (o para tener una probabilidad menor de ser detectados) por los encargados de hacer cumplir dichas leyes y regulaciones. En la práctica, la informalidad significa que, en el Perú, alrededor de 7 millones de personas están confinadas a trabajos que requieren poca formación, son de baja productividad y están mal retribuidos—y que, en general, ofrecen pocos derechos y alta inseguridad.¹³ Es decir, esos peruanos están confinados a vivir en pobreza en la periferia de la economía. ¿Por qué hay tantas micro y pequeñas empresas que se mantienen en la informalidad? O, para decirlo con otras palabras, ¿cuánto cuesta ser formal en el Perú?

Los estudios disponibles permiten concluir que los impuestos y la legislación laboral son solo una parte del motivo—como ya hemos señalado, el régimen impositivo aplicable a los pequeños contribuyentes ha mejorado de forma significativa en los últimos años y, desde el año 2003, las microempresas están exentas de las disposiciones más gravosas de la legislación laboral (véase más adelante). Es simplemente la carga burocrática de los trámites lo que inclina a la mayor parte de los empresarios peruanos hacia la informalidad. Según los cálculos realizados por el Banco Mundial,¹⁴ iniciar una actividad formal en el Perú exige realizar 10 trámites para los que se necesitan 102 días y cuesta el equivalente a un tercio del ingreso per cápita del país. Obtener los permisos necesarios, sobre todo los municipales, requiere 19 trámites durante 201 días y a un costo equivalente al 350 por ciento del ingreso per cápita. Registrar la compraventa de una propiedad inmobiliaria requiere 5 trámites diferentes, 33 días y cuesta el 3 por ciento del valor del activo a registrar. La lista es casi interminable y su impacto es especialmente perjudicial porque, en general, los empresarios y los trabajadores informales se caracterizan por un bajo nivel de educación que les hace más difícil enfrentarse a la burocracia. No es sorprendente, pues, que las encuestas demuestren que solo los grandes incentivos provocan la formalización.

13 Los datos disponibles sobre el mercado laboral urbano en el Perú sugieren que, controlando por otras características, los salarios del sector informal son, en promedio, la mitad de los pagados en el sector formal.

14 Banco Mundial. 2006. *Doing Business in 2006: Creating Jobs* Washington D. C.: Banco Mundial.

El más importante de estos incentivos es la posibilidad de participar en cadenas de exportación rentables—para poder ser proveedor de exportadores directos, las empresas necesitan, entre otras cosas, llevar un registro tributario que pueda ser acreditado en el sistema de reintegro de impuestos sobre la importación de insumos, cumplir con normas de seguridad en el trabajo y medioambientales que suelen ser más exigentes que las exigidas por la misma legislación peruana, y tener registrados sus locales a efectos de la certificación de origen.

El mejor ejemplo de las ventajas que una combinación adecuada de insumos, ya sea infraestructura, financiamiento o flexibilidad laboral, puede aportar a un sector económico, zona geográfica o segmento de la población en el Perú, es la llamada «nueva agricultura». En menos de cinco años, una legión de productores de frutas y verduras no tradicionales (como espárragos, paprika, alcachofas, paltas, uvas, entre otros) ha logrado penetrar nichos de mercado de alto rendimiento mediante contratos de distribución con algunas de la mayores cadenas de supermercados de los Estados Unidos y Europa. Su negocio floreció rápidamente, y se han convertido en un emblema de nuevos estándares de calidad y de modernidad para el resto del país. En el camino dieron una rentabilidad sin precedentes a la tierra, además de casi pleno empleo, en varias zonas costeras. Por el momento, estas zonas son mínimas si las comparamos con la superficie fértil total del país—apenas un 1 por ciento, equivalente a unas 50,000 hectáreas. Pero, vale preguntarse: Que es lo que se ha hecho bien en esas zonas y, todavía más importante, cómo puede extenderse este éxito a, por lo menos, una parte de las superficies de cultivo y de los peruanos que parecen estar atrapados en una agricultura tradicional o, incluso, de subsistencia?

La «nueva agricultura» está basada en una asociación de hecho entre el sector público y el privado. El sector privado ha arriesgado el capital necesario para comprar tierras y firmar contratos de exportación de productos nuevos de alta calidad y con una alta demanda, mientras que el sector público ha facilitado la titularización de la tierra y ha concedido subsidios para asistencia técnica y para modernizar los sistemas de riego. Este modelo podría extenderse a, por lo menos, una parte de las 1,7 millones de hectáreas de explotaciones agrícolas y granjas individuales dedicadas a la «agricultura tradicional», que cultivan arroz, azúcar, algodón, maíz, papas y otros productos de escaso valor, en tierras cuyos títulos de propiedad no están claros, con riego por gravedad, y detrás de una muralla tarifaria que los protege de los menores costos de la competencia extranjera—una muralla que desaparecera con el tratado de libre comercio con Estados Unidos. Parte de esa extensión se está dando naturalmente, a través de la subcontratación que realizan los exportadores agrícolas que no pueden seguir el ritmo de una demanda cada vez mayor. Si se planifica bien, un monto relativamente pequeño de inversión pública adicional podría acelerar este proceso en forma significativa.¹⁵ No existen muchos sectores en el Perú en los que la rentabilidad de los fondos públicos, medida en creación sostenible de puestos de trabajo, sea superior.

15 El valor estimado de la inversión pública en el sector de la «nueva agricultura» durante los últimos cinco años es de, aproximadamente, US\$700 millones, es decir, menos del 4 por ciento del presupuesto quinquenal total de inversiones.

Por último, hay que señalar que los esfuerzos para crear puestos de trabajo en el Perú, ya sea facilitando infraestructuras o microcréditos, a través de la formalización o mediante el apoyo a la nueva agricultura, tendrán un impacto menor o, incluso, limitado mientras no se flexibilicen las leyes laborales. Estas leyes, que imponen cargas exageradas en términos de indemnizaciones por despido, participación obligatoria en beneficios, primas y vacaciones, o no se cumplen o se integran en los salarios de equilibrio—el resultado es menos puestos de trabajo y menores salarios. Las encuestas indican que la pérdida neta de puestos de trabajo debida a la rigidez de la legislación laboral es del orden del 5 por ciento del empleo formal urbano privado—es decir, algo así como 200,000 oportunidades de empleo desperdiciadas.¹⁶ Y todo esto trae muy pocos beneficios en términos de protección de los trabajadores—se calcula que, debido a la poca capacidad del Ministerio de Trabajo para hacer cumplir la legislación laboral vigente, menos de una quinta parte del empleo privado urbano la respeta cabalmente.¹⁷

A mediados de la década de los 90 se hizo un intento de reforma laboral que dio resultados dispares. Más que un cambio radical de la legislación, la reforma hizo hincapié en los contratos temporales como una opción de menor costo. El resultado fue un auge enorme de este tipo de contratos, hasta el punto que, desde entonces, casi la mitad de todos los trabajadores formales del sector privado se han contratado con esta modalidad. Pero el impacto sobre la tendencia general del empleo ha sido insignificante. En este momento, una revisión completa para dar flexibilidad a la legislación laboral del Perú es políticamente imposible—un proyecto de ley sobre la materia, que aumentaría aún más la rigidez del sistema de empleo, está en trámite de elaboración en el Congreso desde el año 2003. Sin embargo, cambios marginales de las disposiciones legislativas que provocan las mayores distorsiones serían de enorme ayuda. Y no hay peor distorsión que la relativa al costo del despido, un costo equivalente a 14 meses de salario medio, en comparación con 5 meses en América Latina y 2 en los países industrializados de habla inglesa. A falta de enmendar la legislación para reducir los costos de indemnización, la exención o el tratamiento menos gravoso del despido (y otras ventajas) que se han concedido a las microempresas podría aplicarse también a empresas de mayor tamaño o a las que contrataran como aprendices a trabajadores jóvenes y desempleados. El costo del despido también podría disminuir de forma indirecta si se autorizara un periodo de prueba más largo para los nuevos trabajadores, una interpretación más amplia de las «razones económicas» como causa de rescisión del contrato de trabajo, y el arbitraje privado en las demandas por despido. La idea no es debilitar los beneficios de los que tienen empleo, sino crear oportunidades para aquellos trabajadores a los que se les niega el empleo a causa del costo de esos beneficios.

16 Banco Mundial. 2004. *Peru – Microeconomic Constraints to Growth: The Evidence from the Manufacturing Sector*. Washington D. C.: Banco Mundial.

17 Vale la pena señalar que uno de los requisitos del tratado de libre comercio con Estados Unidos será mejorar el cumplimiento de ciertos estándares laborales, como los relativos al trabajo infantil, el salario mínimo y la jornada máxima.

d) Sostener

La preocupación por el medio ambiente no tiene una larga tradición en el Perú. No fue sino hasta el comienzo de la década de los 90 que el país estableció un marco legal e institucional para protegerlo. Hasta ahora, casi todas las iniciativas se han encaminado hacia la conservación de la biodiversidad y de los bosques—tal vez un reflejo de la influencia de los donantes extranjeros y de las ONG que financiaron la agenda de intervenciones. El resultado ha sido el aumento de las zonas protegidas, que ahora cubren alrededor del 13 por ciento del territorio nacional, y la reducción de la tasa de deforestación—aunque solo después de haber perdido en los últimos diez años una superficie de bosques más grande que Costa Rica. Estos logros han sido importantes y deben apoyarse, entre otras razones porque el Perú forma parte del grupo de los doce países biológicamente «mega-diversos» del mundo y alberga la octava capa forestal del planeta.¹⁸ Además, las presiones estructurales contra la conservación tenderán a aumentar en los próximos años: la violencia política que impulsó la emigración de las zonas rurales (especialmente de la Selva) se ha acabado, los precios internacionales de las materias primas han alcanzado una meseta mucho más elevada, la demanda global de plantas y animales exóticos crece sin cesar, y la lucha contra las drogas empuja el cultivo ilegal de coca cada vez más hacia tierras vírgenes.

Sin embargo, hoy, la degradación medioambiental en el Perú no es solo, ni siquiera principalmente, una cuestión de conservación, sino una cuestión de sostenibilidad del crecimiento. Se calcula que el costo anual de la degradación equivale al 4 por ciento del PBI. Tres cuartas partes de este costo se debe a las consecuencias sanitarias de la contaminación del aire y del agua—incluida la innecesaria pérdida de 7.000 vidas por año, casi todas entre los pobres y muchas de ellas entre la población infantil. Si no se hace nada, la actual tasa de crecimiento económico, por no hablar de tasas mayores, no podrá mantenerse—el país se contaminará hasta estancarse. ¿Es realmente tan grave la situación? Sí, lo es. Se calcula que el Perú pierde anualmente por la contaminación del aire unos 140.000 años vida ajustados por discapacidad—una pérdida enorme para una economía cuyo capital humano es limitado. Una de cada diez muertes infantiles es causada por la diarrea que provocan las fuentes de aguas ligadas a la minería, la fabricación de harina de pescado, la energía, los agroquímicos y las cloacas sin tratamiento. Las concentraciones de partículas sólidas y de plomo en el aire de Lima metropolitana son peores que las de la Ciudad de México o Santiago de Chile—y varias veces superiores a los umbrales de seguridad fijados por la Organización Mundial de la Salud. De hecho, se calcula que la exposición a plomo causa más de 2.000 casos anuales de retardo mental leve entre los niños peruanos. Pero la eliminación de la gasolina con plomo no empezó hasta el año 2005, y la introducción del diésel de bajo contenido en azufre no está prevista hasta el año 2010. Hasta el momento, el combustible más sucio sigue siendo el más barato.

18 Además, en el territorio de Perú se han identificado hasta ahora más de 6.000 especies endémicas de flora y fauna.

El problema es que muchas de estas consecuencias sanitarias se agravan por el impacto de pobreza que la degradación tiene en ciertos sectores particularmente sensibles—los pobres tienen menos medios para prevenir o curar enfermedades. Consideremos el caso de la silvicultura. Se calcula que en la cuenca del Amazonas la agricultura de tala y quema cuesta alrededor de US\$1.000 millones por año en productos forestales y derechos de secuestro de carbono no aprovechados. Una gran parte de las tierras de la Sierra están afectadas por la erosión del suelo, lo cual merma la productividad de las parcelas que habitualmente cultivan los pobres. Las tierras costeras, casi enteramente despojadas de su cubierta natural de manglares y de bosques secos y semi-húmedos, están sufriendo rápidamente los efectos de una salinidad cada vez más alta, con la consiguiente pérdida de rendimiento.

La pesca sufre el mismo tipo de depredación empobrecedora. Aunque el Perú está dotado de los caladeros más ricos del mundo y anualmente representa el 10 por ciento de las capturas marinas globales, su sector pesquero está altamente endeudado, sobredimensionado y es insostenible desde el punto de vista biológico. La debilidad en hacer cumplir los derechos de pesca y las licencias de las embarcaciones, cuando no una total indiferencia por la ley, han conducido a una sobrecapacidad y, en consecuencia, a un constante peligro de exceso de capturas de la principal especie del país, la *anchoveta*—desplazando en el camino a los pescadores más pobres que utilizan métodos artesanales. La *anchoveta* se emplea después en la preparación de harina y aceite de pescado (que se venden casi en su totalidad a China como alimento para animales) en instalaciones procesadoras anticuadas, cuyos flujos contaminados se vierten en las aguas cercanas a la costa y no están sometidos a ningún estándar obligatorio de calidad medioambiental. El proceso solo beneficia a unos pocos participantes con buenas conexiones—ya que los barcos y las instalaciones procesadoras se utilizan, en promedio, una tercera parte del año, los bancos están sentados en créditos al sector de dudoso cobro, y el Estado recauda menos del 1 por ciento de sus ingresos tributarios de una industria que es el segundo exportador del país.

Y, por supuesto, está la minería. Este es un sector cuya producción se ha duplicado en los últimos 15 años y que representa el 9 por ciento de los impuestos recaudados en el país, el 7 por ciento del PBI y más de la mitad de las exportaciones. Es asimismo un sector de cuyos impuestos dependen los gobiernos locales de las regiones más pobres para financiar la inversión en infraestructura social. Pero aunque sus estándares medioambientales y de rendición de cuentas, transparencia y responsabilidad social han mejorado de forma significativa en los últimos cinco años, las actividades mineras realizadas anteriormente sin ningún control han dejado un legado enorme de instalaciones que siguen contaminando activamente—algo así como 600, el 25 por ciento de las cuales no tiene propietario legal.¹⁹ También ha dejado un legado de conflictos locales—aun cuando la minería es actualmente la industria más regulada y más transparente del país.²⁰

19 De hecho, antes de 1990, literalmente la ley no exigía a las empresas mineras el cumplimiento de ningún estándar medioambiental o social.

20 Perú es firmante, desde 2005, de la Iniciativa Global para la Transparencia de las Industrias Extractivas.

Abordar estos problemas y situar al Perú en la senda de un crecimiento sostenible desde el punto de vista medioambiental no será fácil—ni barato. El gasto anual en medio ambiente, tanto público como privado, es del orden de un 0,25 por ciento del PBI. No es mucho si lo comparamos con los estándares internacionales, y además ha ido disminuyendo.²¹ Pero el problema real está en las instituciones. La gestión medioambiental y la exigencia del cumplimiento de las leyes y de las disposiciones pertinentes son competencia de distintas agencias y niveles gubernamentales que en principio siguen las directrices estratégicas y políticas del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM). En la práctica, cada ministerio tiene su propia unidad de vigilancia de asuntos medioambientales dentro de su ámbito de actividad (salud, minería, energía, transportes, vivienda, entre otros), sobre las que el CONAM tiene, de hecho, poco control. Esto provoca graves problemas de coordinación y solapamiento. Más preocupante aún es que esto provoca obvios conflictos de interés dentro de cada sector, ya que los ministros correspondientes son responsables tanto del desarrollo del sector como de exigir el cumplimiento de las disposiciones medioambientales.

La situación se complica aún más por dos carencias aparentemente triviales pero paralizantes—de empleados con experiencia en las unidades medioambientales de los ministerios, y de un mecanismo centralizado de recolección de datos medioambientales. Este último punto es especialmente peligroso: el monitoreo de la biodiversidad y de la calidad del agua y del aire es, en el mejor de los casos, limitado; no existen estudios completos de deforestación; el índice de erosión del suelo no se conoce con precisión; y las empresas no tienen la obligación legal de informar de sus vertidos.²² Como es lógico, la ausencia de información exacta hace casi imposible crear una conciencia pública del problema ambiental y establecer mecanismos de rendición de cuentas. Estos problemas pueden solucionarse, especialmente si el próximo gobierno crea una agencia central e independiente a cargo de hacer respetar las leyes y regulaciones medioambientales (una especie de «Fiscalía Medioambiental») y de imponer sanciones cuando no se respetan.

IV. Un nuevo contrato social

Como ya hemos señalado, el crecimiento económico del Perú ha tenido un impacto limitado en la pobreza. A pesar de la expansión económica sin precedentes de los últimos

21 Conviene destacar, sin embargo, que en cuestiones de salud relacionadas con el medio ambiente, las intervenciones del sector público no necesitan ser costosas para ser efectivas. Un ejemplo excelente es el programa para promover el lavado de manos, lanzado recientemente por el gobierno y que se espera disminuirá en un 30 por ciento la incidencia de la diarrea.

22 Inventarios y monitoreos de la biodiversidad para varias zonas de Perú especialmente delicadas han sido realizados por instituciones extranjeras como *Conservation International*, el *Field Museum* de Chicago y la *Frankfurt Zoological Society*. El primer sistema de monitoreo de la biodiversidad a nivel regional de Perú lo ha iniciado, sin embargo, el reputado Instituto Peruano de Investigaciones Amazónicas.

cinco años, los niveles de pobreza han caído poco y permanecen por encima del 50 por ciento.²³ La pobreza extrema ha disminuido más significativamente, especialmente en las zonas rurales, pero uno de cada cinco peruanos sigue viviendo en ella. La desigualdad, que ya era menor al promedio latinoamericano, se contrajo ligeramente, pero sigue siendo extremadamente elevada en términos mundiales—el ingreso medio de los más ricos (es decir, de los individuos pertenecientes al quintil más alto de la distribución) es 15 veces superior al de los más pobres (es decir, los individuos pertenecientes al quintil más bajo). Y todavía hay casi cinco millones de peruanos que viven con un dólar al día o menos. Es importante traducir estos números en realidades humanas concretas: en comparación con sus compatriotas más ricas, una niña peruana pobre tiene una probabilidad seis veces mayor de haber nacido sin asistencia médica, cuatro veces mayor de morir antes de cumplir los cinco años de edad, dos veces mayor de no acceder a la educación primaria, y un tercio de probabilidad de disponer de agua corriente alguna vez en su vida.

Este panorama sombrío de la pobreza y la desigualdad se complica aún más debido a la presencia de otros dos factores un poco más sutiles—la escasa movilidad social y el elevado grado de polarización. Los estudios disponibles muestran que, en el Perú, la probabilidad de que el hijo de un padre pobre o analfabeto no llegue a ser pobre o analfabeto es extremadamente baja. Asimismo, es preocupante la brecha creciente entre grupos cuya composición interna es cada vez más homogénea, especialmente en términos de origen étnico y geográfico: un indígena peruano de las zonas rurales tiene, en promedio, una probabilidad diez veces mayor de ser extremadamente pobre que su par no indígena de las zonas urbanas. Y, controlando por otras diferencias, el grado de «blancura» racial ha probado ser un poderoso determinante del acceso a servicios y de mejores salarios.

¿Cómo se explica que la pobreza en el Perú sea tan lenta en reaccionar al crecimiento? Parte de la respuesta es que el crecimiento ha tendido a concentrarse en sectores de capital intensivos—simplemente no hay suficientes empleos para los pobres en las industrias extractivas. Las políticas de «ampliación» de la base de crecimiento, tal y como se señaló antes, podrían contribuir a resolver este problema. Pero la razón principal radica en que, en el Perú, los pobres carecen de suficiente capital humano y de sistemas de apoyo inicial. Esto condena a la inmensa mayoría de ellos a trabajar en pequeñas empresas dentro del sector informal, donde la productividad es menor, y hace que les resulte particularmente difícil recuperarse cuando se ven expuestos a un *shock*—se trate de la enfermedad del jefe del hogar o de un desastre natural. Por eso es que para resolver el problema de la pobreza no basta con crecer. El país debe hacerse a la idea de que para erradicar la pobreza es preciso hacer una política social diferente, basada en estándares, resultados y rendición de cuentas—es preciso un nuevo contrato social. Para ser claros, si el Perú no crece, y si no crece con rapidez, no habrá contrato social capaz de tener un efecto apreciable sobre la pobreza. Pero el crecimiento económico, aunque necesario, no es suficiente. El país tiene que liberar a su sistemas educativo y de salud del equilibrio de bajo nivel en el que han quedado atrapados a causa de la telaraña de intereses particulares; tiene que gastar más en

23 Los niveles de pobreza y desigualdad citados aquí se miden a través del consumo, y están basados en la *Encuesta Nacional de Hogares*

asistencia social; tiene que extender los beneficios de su valiente reforma pensional a todos los ancianos (no solo a los ricos); y tiene que enfrentarse al «*boom* juvenil» que se está fraguando en su pirámide demográfica.

a) Levantando el velo que cubre al desempeño del sector educativo

Durante décadas, Perú ha superado a otros países latinoamericanos, incluidos algunos mucho más ricos, en lo que se refiere a la extensión de la cobertura del sistema educativo a todos sus ciudadanos. Esta extensión ha sido costosa—aun cuando el Perú gasta menos por estudiante, por maestro o por dólar de PBI que otros países comparables. Pero aunque el Perú ha tenido un éxito considerable en lo que se refiere a mandar a sus niños a la escuela, una vez en ella los niños aprenden poco. En las pruebas internacionales normalizadas más recientes sobre capacidades cognitivas en las que el país ha participado, y que comprenden 41 países, el Perú ocupa el puesto 41—último.²⁴ Incluso los mejores estudiantes peruanos se sitúan solo en torno a la media de la OCDE. Más de la mitad de los alumnos peruanos de primero y segundo grado no pueden leer en absoluto. Y la desigualdad de logros entre estudiantes pertenecientes a distintas clases sociales es apabullante—se equipara con la de Sudáfrica, un país afectado por décadas por el *apartheid* racial. No es de extrañar que los datos revelen que el graduado promedio que sale de la escuela pública secundaria carece de capacidades de pensamiento crítico y de aprendizaje y es, en consecuencia, inempleable.

Dicho de otra forma, el Perú goza de una tasa de escolaridad muy elevada, pero ofrece una educación muy deficiente. Existen múltiples diagnósticos técnicos del problema y múltiples recomendaciones de política para resolverlo. El análisis destaca seis factores principales: la escasa calidad del profesorado y de la formación docente; el poco tiempo efectivamente dedicado a las tareas escolares; el entorno socio-económico desfavorable para los estudiantes; programas curriculares, infraestructuras y materiales inapropiados; la excesiva centralización de los procesos de toma de decisiones; y la falta de involucramiento de los padres de familia. Estos factores no son poco frecuentes en los países en desarrollo. Lo que es asombrosamente inusual es lo poco que se ha hecho en el Perú (durante tanto tiempo) para reformar el sistema. La sociedad peruana parece tolerar el fracaso de su sistema público de educación. ¿Por qué?

En nuestra opinión, el «equilibrio de bajo nivel» en que parece estar atrapado el Perú se explica por una ausencia básica de estándares, de información acerca de cómo se sitúa el país en relación a dichos estándares y, en última instancia, de rendición de cuentas por los resultados. Consideremos, por ejemplo, la lectura, quizás el área del aprendizaje donde resulta más fácil definir un estándar. En Chile, se espera que un estudiante promedio de segundo grado lea 60 palabras por minuto, un nivel por debajo del cual en los Estados Unidos ese estudiante se consideraría «a riesgo». Sin embargo, la cifra correspondiente para el Perú es inferior a 30. Pero, dado que no existe un estándar oficial de lectura, ni datos que puedan contrastarse con el estándar, tampoco existe presión social para mejorar la capacidad de lectura. Y en los casos en que sí existen dichos estándares, son poco menos

24 *Program in International Student Assessment*, versión 2000.

que incomprensibles—un estudiante de segundo grado debería «... reflejar el funcionamiento lingüístico de los textos y sistematizar sus conclusiones para mejorar su lectura y las estrategias de producción de textos». ²⁵ Con esta falta de claridad sobre lo que los niños peruanos deberían saber hacer (y sobre lo que pueden realmente hacer), no es extraño y es algo irónico que la mayoría de los padres reportan estar satisfechos con las escuelas, mientras que los profesores son conscientes de no estar alcanzando los objetivos de sus clases (cuando los tienen). Por supuesto, todo esto se complica aún más cuando se supone que la escuela en cuestión debe proveer una educación intercultural y bilingüe. Ciertamente algunas escuelas públicas en el Perú son excelentes, pero ello se debe más a factores idiosincrásicos aleatorios (por ejemplo, un maestro talentoso) que a una estructura sistemática de incentivos.

Es esa ausencia y asimetría de información lo que ha enredado al Estado (gobierno, políticos), a los oferentes de educación (profesores, gestores) y a los consumidores (alumnos, padres) en una telaraña auto-perpetuante de bajas remuneraciones, bajas expectativas y bajo desempeño. Más allá de las reformas técnicas, parece necesario un verdadero cambio cultural—un nuevo contrato educativo—basado en una toma de conciencia colectiva sobre el fracaso pasado del sistema. El país necesita levantar el velo que ha mantenido oculto durante tanto tiempo al desempeño de su sistema educativo. En primer lugar, y sobre todo, el Perú debe definir estándares de aprendizaje sencillos y específicos para cada uno de los grados (al menos en lo referente a las capacidades de lectura y numéricas), e instaurar un examen final de graduación y certificación secundaria. De allí en adelante, debería evaluar el desempeño de manera continua y publicar los resultados, desagregados por provincias, escuelas y promociones. En segundo lugar, deberían adoptarse mecanismos transparentes de rendición de cuentas. Los padres deberían tener mayoría estatutaria en los consejos escolares y los consejos deberían tener poder de decisión sobre el presupuesto de la escuela, la selección y retención de directores y maestros, y la contratación externa de servicios. En tercer lugar, a cambio de mayor transparencia y rendición de cuentas, los maestros deberían disponer de un sistema de apoyo más eficaz. Esto debería incluir un mejor paquete retributivo basado en desempeño, una formación docente de calidad antes y durante el servicio educativo, y mejores materiales (especialmente, de lectura). Todo esto será caro. Puede costar uno a dos puntos porcentuales adicionales del PBI por año. Pero, si (un «sí» importante) ese gasto adicional es parte de la introducción de estándares y de rendición de cuentas en educación, será una de las mejores inversiones que el país haya hecho.

El gobierno entrante gozará de una oportunidad sin precedentes para dar el salto hacia ese «equilibrio de más alta calidad». A medida que progresa la descentralización de las funciones estatales, el Perú deberá enfrentarse a la delegación de las competencias

25 Ministerio de Educación del Perú, Dirección de Educación Inicial y Primaria. 2000. Programa Curricular de Educación Primaria de Menores. (Primer y segundo grado.) Estructura Curricular Básica de Educación Primaria de Menores. Lima, Perú. Puede consultarse en: http://www.minedu.gob.pe/gestion_pedagogica/dir_edu_inicial_primaria/2003/

educativas en el ámbito local, lo que generará el apropiado contexto político y fiscal para fijar nuevos estándares educativos y para hacer responsables de los mismos a los gobiernos locales.

b) Llevando salud a la gente

Un fracaso generalizado en los mecanismos de rendición de cuentas ha hecho que la población peruana esté mucho menos educada de lo que debería estar. Un fracaso similar hace que también esté mucho menos sana. O al menos eso es lo que parece—ya que la ausencia de datos hace poco menos que imposible diagnosticar con precisión el estado de la salud pública en el Perú, o evaluar la eficiencia de su gasto en el sector. Lo que sabemos es esto: uno de cada dos peruanos carece de seguro médico; dos de cada tres peruanos pobres que caen enfermos no reciben asistencia profesional y, si bien la mortalidad infantil ha descendido, las tasas de mortalidad materna doblan la media latinoamericana. El sector salud está organizado, financiado y administrado para responder a un perfil epidemiológico que está en vías de desaparición: existen cinco proveedores separados, integrados verticalmente (el Ministerio de Salud, que se ocupa principalmente de la población más pobre; el sistema de aseguramiento de los trabajadores del sector formal, EsSalud; sendos sistemas para las fuerzas armadas y la policía; y un universo creciente de proveedores privados, con y sin fines de lucro). Cada una de ellos tiene, *de facto*, propias políticas, fuentes de financiación y establecimientos, de manera que no es posible explotar economías de escala ni amalgamar riesgos. Este esquema era adecuado para la cobertura masiva de enfermedades de primera generación, y sigue siendo apropiado para algunas enfermedades que aún afectan a los pobres en las zonas rurales (malaria, dengue, tuberculosis). Pero está desfasado respecto de las nuevas y más complejas necesidades de una población que esta demográficamente envejeciendo (tumores, enfermedades circulatorias, enfermedades sexualmente transmitidas).

¿Cómo debería adaptarse el Perú a una distribución de necesidades de salud que está haciéndose «binomial»—por un lado, los peruanos pobres que precisan atención básica y, por otro, los peruanos más ricos, que demandan servicios de segunda generación? Por lo que se refiere a los servicios de salud preventiva y primaria para los más pobres, la solución correcta parece ser la extensión de los modelos de gestión ya existentes del Ministerio de Salud. Por el lado de la demanda, esta extensión exige la ampliación del *Seguro Integral de Salud (SIS)*, el esquema de aseguramiento financiado por el Estado que paga por algunos de los servicios que recibe una parte de los pobres. El objetivo final debería ser convertir al SIS en un seguro de salud universal focalizado a través del nivel de ingreso de los hogares—para todos los pobres y para todas las patologías. Por el lado de la oferta, la utilización de los llamados *Comités Locales de Administración de Salud (CLAS)*—asociaciones comunales sin fines de lucro que en la actualidad administran por contrato una de cada cuatro clínicas del Ministerio de Salud—ha demostrado ser altamente eficaz. Tienen libertad para manejar insumos (incluidos los empleados) y, por consiguiente, pueden superar muchas de las barreras burocráticas y sindicales que paralizan otras partes del sistema. A cambio, son los responsables inmediatos ante los ciudadanos locales.

En cuanto a las necesidades de salud más avanzadas, en particular las de su población no pobre, el Perú tiene que romper los silos que separan a sus diversos sistemas públicos (Ministerio de Salud, EsSalud, Fuerzas Armadas y Policía). No hay razón técnica alguna para que dichos sistemas no puedan competir entre sí para prestar servicios a los asegurados uno del otro, amalgamar sus riesgos y consolidar sus compras. Todo ello permitiría no solo un evidente ahorro en los costos, sino además la cobertura conjunta de aquellas enfermedades más complejas o menos frecuentes.

Obviamente, la extensión del SIS y del CLAS en la asignación de los recursos del gobierno central (es decir, del Ministerio de Salud) y la racionalización de funciones entre los proveedores de salud del sector público van a suponer una amenaza para el *status quo* en el sector. Diversos intereses particulares (incluidos los sindicales) van a verse afectados. A medida que las asociaciones locales se hagan cargo de la gestión de un número creciente de clínicas públicas e impongan criterios de eficiencia y rendición de cuentas más estrictos, el personal médico excedente o con peor desempeño podría ser despedido. Además, consolidar las compras de los distintos sistemas públicos de salud presionaría a la baja los precios que pueden cargar los proveedores de medicinas e insumos. El costo político de estas medidas no va a ser pequeño. Pero también en este caso el proceso de descentralización por el que está atravesando el país brinda una oportunidad única: a medida que los recursos del gobierno central y la responsabilidad por los servicios de salud se transfieran a las autoridades locales (lo cual no está sucediendo todavía), los usuarios tendrán un papel mayor en las decisiones acerca de cómo se gastan dichos recursos y qué resultados deben alcanzarse—dejando al descubierto los intereses que obstaculizan las reformas para mejorar la eficiencia.

c) *Invirtiendo en asistencia social*

Es evidente que mejorar los sistemas de salud y educación en el Perú requiere más reformas que dinero. En el caso de la asistencia social, ocurre lo contrario. Los aproximadamente 30 programas contra la pobreza del país ofrecen tres tipos de transferencias a los pobres: alimentos básicos, trabajo temporal e infraestructura comunitaria. Los programas de alimentos (en particular, el *Vaso de Leche*, el *Desayuno Escolar*, y los *Comedores Populares*) gozan de una amplia cobertura y, en contra de la percepción generalizada del público, están bastante bien focalizados. Benefician a más de 9 millones de personas—uno de cada tres peruanos. Pero, con un presupuesto total aproximado del 0,4 por ciento del PBI, la prestación media por persona es tan solo de alrededor de US\$2 *al mes* un porcentaje prácticamente insignificante del umbral de extrema pobreza de US\$1 *al día*. Del mismo modo, los beneficiarios de los programas urbanos y rurales de trabajo temporal (*A Trabajar Urbano* y *A Trabajar Rural*) son casi exclusivamente cabezas de familia desempleados pertenecientes a los dos quintiles más pobres de la población, pero el valor anual del programa es inferior al 0,1 por ciento del PBI. Y FONCODES, el fondo social que financia en las zonas rurales pequeños proyectos de infraestructura por demanda y ejecución de las propias comunidades utiliza mapas de pobreza para asignar sus recursos—desgraciadamente, estos recursos representan menos del 0,15 por ciento del PBI al año.

Es cierto que es mucho lo que puede hacerse por mejorar el impacto de los programas peruanos de lucha contra la pobreza dentro de los actuales límites presupuestarios —consolidar la gestión que actualmente recae en distintos y dispersos ministerios, agencias y niveles de gobierno; vincular los programas a comportamientos específicos de los beneficiarios (por ejemplo, vacunación de los niños); establecer objetivos cuantitativos claros (por ejemplo, en términos de raquitismo); orientar los programas hacia los niños más pequeños (por ejemplo, adoptando políticas de graduación ligadas con la edad); reducir los costos administrativos (que, en los actuales programas de alimentos, son de 18 céntimos por dólar); incorporar criterios de eficiencia y de transparencia en las compras de alimentos; etc. Sin embargo, lo que el país destina a la asistencia social es, sencillamente, demasiado poco—un 0,7 por ciento del PBI, es decir, menos de la mitad de la media latinoamericana. Incluso si todos los programas de lucha contra la pobreza que existen en el Perú estuvieran perfecta y exclusivamente orientados hacia los individuos en situación de extrema pobreza, la brecha de la pobreza (básicamente, lo que los pobres necesitarían para traspasar el umbral de la pobreza) disminuiría en menos de un 40 por ciento.

Para hacer frente a estos problemas, al menos en parte, el gobierno ha puesto recientemente en marcha un programa de transferencias condicionadas (*Juntos*) que, de continuar, se prevé que beneficie a uno de cada diez peruanos a finales del año 2006, con un costo anual de alrededor del 0,3 por ciento del PBI. Este programa se ha implementado inicial y progresivamente en regiones rurales con una alta incidencia de pobreza extrema, condicionándose los pagos mensuales de alrededor de US\$30 por familia a la asistencia de los niños a la escuela y al uso de servicios de medicina preventiva. El reto será la implementación futura—identificar a los beneficiarios en zonas urbanas de alta densidad poblacional no será fácil, y el riesgo de captura política no será pequeño. Por eso será crucial establecer un sistema adecuado de identificación de los beneficiarios y fijar objetivos cuantitativos claros y estrategias de rendición de cuentas *antes* de extender los programas. Obviamente, extender *Juntos* (o un programa nacional equivalente) a *todos* los pobres tendrá costos. ¿Hay margen fiscal para ello? Basta decir que el Perú gasta casi la misma cantidad en proporcionar educación universitaria gratuita a los hijos de los más ricos (es decir, los que integran el quintil superior de la distribución del ingreso) que en todos los programas de lucha contra la pobreza puestos juntos.

d) Dando seguridad a los ancianos

Si la falta de un ingreso seguro constituye un problema para los ciudadanos pobres que se encuentran en actividad, para los que ya son ancianos representa una catástrofe. Durante la última década, el Perú ha tenido mucho éxito en racionalizar su sistema de pensiones. Se instituyó un sistema de cuentas individuales de gestión privada para aquellos trabajadores del sector privado que desearan abandonar el sistema público de reparto (el «Sistema Nacional de Pensiones»), y muchos de ellos lo hicieron. El sistema de reparto de los funcionarios públicos (*Cédula Viva*), afectado por el fraude y cuyo déficit monetario anual cuesta al Estado aproximadamente lo mismo que todo el programa anual de inversiones públicas (algo así como 2.5 por ciento del PBI), se cerró a nuevos miembros. Estas reformas no estuvieron exentas de problemas técnicos—por ejemplo, la expedición

de los «bonos de reconocimiento» que permitían el tránsito de un sistema a otro fue demasiado lenta; la limitada competencia inicial entre los fondos privados de administración de pensiones implicó unos elevados costos de intermediación; y las restricciones que pesan sobre las inversiones en el extranjero han provocado que esos fondos están excesivamente liquidos. Pero estos problemas técnicos han ido desapareciendo poco a poco a medida que el mercado ha madurado y la regulación ha mejorado. En términos generales, la reforma pensional ha sido beneficiosa para los que forman parte del sistema. El problema es que son muy pocos los peruanos que participan—de hecho, solo uno de cada diez trabajadores lo hace, la tercera peor tasa de participación de América Latina. Y lo que es más preocupante, la tasa de participación entre el 40 por ciento más pobre de la población económicamente activa es solo del 2 por ciento. Dicho en pocas palabras: los peruanos pobres no tienen pensiones.

El problema principal es pues cómo extender la seguridad social (y, más específicamente, seguridad de ingreso) a los pobres. Las medidas administrativas, especialmente las que facilitan la entrada de los trabajadores autónomos y mejoran la fiscalización de los empleadores, pueden contribuir. Pero las medidas administrativas no bastan. El Perú debe decidir si va a pagar por beneficios pensionales no contributivos a su población anciana pobre. Ciertamente, este tipo de beneficios no esta libre de problemas, particularmente los relacionados con la focalización y el riesgo moral. Si es tan difícil, ¿para qué molestarse? Porque los cambios en la demografía del país y la forma que está adoptando su proceso de desarrollo están erosionando rápidamente las redes tradicionales informales de ayuda en que se apoya la población anciana pobre. Las tasas de fertilidad han disminuido de forma pronunciada (hace treinta años, la mujer peruana media tenía más de siete hijos durante su periodo fértil; en la actualidad, tiene menos de tres), lo cual reduce el número de familiares que pueden cuidar a los ancianos. Asimismo, el rápido proceso de urbanización ha hecho que solo uno de cada tres peruanos viva hoy en zonas rurales, donde las redes comunitarias son más sólidas. ¿Qué costo tendría asignar una pensión no contributiva a todos los ancianos pobres? Dependiendo del diseño adoptado, estimamos que ese costo se situaría entre un 0,3 y un 1,7 por ciento del PBI anual en el largo plazo, una cifra sustancialmente inferior al déficit del programa *Cédula Viva* para los empleados del sector público.

e) Abriendo espacio a los jóvenes

El doble efecto de las tasas de fertilidad y el rápido incremento de la esperanza de vida, ha llevado al Perú a una situación demográfica crítica—a lo largo de la próxima década, la mayor legión etaria de su historia (y, de no producirse grandes cambios, de su futuro) pasará de la juventud a la adultez. Esto va a plantear enormes retos a los responsables de hacer políticas públicas—desde la educación al empleo y desde la cultura a la política. ¿Está preparado el Perú para esta transición social masiva? Probablemente no. Uno de cada cinco jóvenes peruanos (esto es, con edades comprendidas entre los 8 y los 20 años) no estudia ni trabaja, casi dos de cada diez forma una familia demasiado pronto (es decir, antes de los 18 años) y todos ellos están triste y notablemente sobrerrepresentados en las estadísticas criminales—como autores y como víctimas. El estudiante medio de la escuela

pública no alcanza los estándares educativos básicos internacionales. Y los que intentan ingresar al mercado laboral tienen el doble de probabilidad de quedar desempleados que el trabajador promedio. Al mismo tiempo, la economía global está demandando habilidades cada vez más sofisticadas—la proporción del comercio mundial que representan los bienes de tecnología media y alta casi se ha duplicado (hasta alcanzar más del 50 por ciento) en los últimos veinticinco años. Y, lo que es más importante, la juventud peruana está atrapada por un desalentadora sensación de falta de oportunidad—la información disponible sugiere que dos tercios de los jóvenes migraría fuera del país si tuviera la posibilidad de hacerlo.

Desde luego, se trata de cuestiones a largo plazo. Como ya hemos señalado, mejorar el sistema educativo peruano es una cuestión de años, si no de décadas. Otro tanto puede decirse del entorno empresarial y laboral de las microempresas—la puerta de entrada habitual para trabajadores jóvenes. O del sistema judicial, en cuyas manos se hallan demasiados jóvenes peruanos. Sin embargo, es mucho lo que se puede hacer en el corto plazo para facilitar la transición demográfica, con una inversión relativamente modesta. El país cuenta ya con una multitud de iniciativas públicas y privadas para la formación ocupacional y vocacional de los jóvenes (algunas de ellas, como **PROJOVEN** o **PERÚ EMPRENDEDOR**, han tenido bastante éxito). Pero la coordinación es escasa o nula, y muchas de las iniciativas se traslapan entre sí. También carecen de un sistema de estándares y certificación, lo que reduce su valor en el mercado de trabajo. Una extensión del hoy por hoy insignificante programa público de becas destinadas a la educación secundaria o la introducción de transferencias monetarias condicionales, podría tener un impacto considerable en las tasas de retención (alrededor del 30 por ciento de los jóvenes del país no acaba la escuela secundaria). Asimismo, la experiencia con «ferias del desarrollo para los jóvenes» (es decir, los concursos por becas para pequeños proyectos empresariales liderados por jóvenes) ha resultado todo un éxito, ha tenido un costo relativamente bajo y podría fácilmente ampliarse. Finalmente, pero muy importante, los jóvenes peruanos necesitan ser escuchados para ser entendidos. Pese a ser incipientes, las recientes iniciativas de consulta con jóvenes procedentes de todos los estratos sociales para diseñar e implementar políticas públicas, y para desarrollar proyectos, han sido excelentes.²⁶ Con una vibrante y creciente comunidad de organizaciones de la sociedad civil dispuestas a ayudar, el próximo gobierno va a disponer de un terreno fértil donde crear más espacios y foros para involucrar a la próxima generación.

26 A través de su programa «Voces Nuevas», el Banco Mundial se ha beneficiado de la visión de los jóvenes en el diseño e implementación de sus proyectos. Desde su lanzamiento en Lima en el año 2002, el programa se ha extendido a otras cuatro ciudades del Perú, y a más de 20 países del mundo.

V. *Un Estado para sentirse orgulloso*

Tras una década de gobierno centralizado, autoritario y corrupto, la llegada del gobierno del Presidente Alejandro Toledo en el año 2001 auguraba una nueva relación entre el Estado y los ciudadanos peruanos, basada en la participación democrática, la transparencia y la confianza. En los hechos, el gobierno mostró un sólido desempeño económico y ciertas mejoras en algunos indicadores sociales, pero la relación entre el Estado y los ciudadanos se deterioró aún más. El estado no ha sido capaz de proteger a la gente, a sus propiedades, y a sus servicios. El Estado ni siquiera ha logrado proteger sus propios bienes. En un país con un éxito económico sin precedentes, las tasas de aprobación del Presidente y del Congreso salientes han sido de un dígito durante la mayor parte de su periodo en funciones, y la población ha clasificado al poder judicial como la institución más corrupta del país. ¿Por qué? Porque la fragmentación del sistema político ha impedido el surgimiento de una visión nacional compartida y, por tanto, una definición clara de cuál debería ser la función del Estado. Esto ha llevado al país a un círculo vicioso de instituciones débiles y gobernabilidad débil. El Estado no solo ha perdido su vínculo con el pueblo peruano, sino que rápidamente se está convirtiendo en un obstáculo, más que en promotor, del progreso del país.

La fragmentación política en el Perú no solo está relacionada con la proliferación de partidos (algo que la ley electoral del año 2006 ha tratado de limitar; habrá siete partidos en el nuevo Congreso), sino también con la falta de mecanismos de disciplina dentro de los partidos que genera el sistema electoral de «listas abiertas»—no es necesario estar afiliado a un partido para ser candidato. Esto concede un rol desproporcionado a parlamentarios individuales (especialmente a aquellos que pueden financiar sus propias campañas) en iniciar legislación; debilita la confianza en las alianzas entre partidos o los acuerdos ejecutivo-legislativos; y convierte el cambio de afiliación de partido en una práctica habitual (aproximadamente uno de cada cuatro miembros del Congreso saliente lo hicieron). No es de extrañar que sean habituales las acusaciones de corrupción legislativa, y la regulación de la gestión de intereses privados (*lobbying*) es, en realidad, inexistente. La solución de este problema exige la reforma del sistema político (en cierto modo una auto reforma) cuyas posibilidades son, en el mejor de los casos, escasas en el próximo periodo presidencial.

El vacío dejado por la relación disfuncional entre la rama legislativa y el ejecutivo lo han llenado en parte un pequeño grupo de instituciones públicas técnicamente competentes y ampliamente respetadas que mantienen la economía del Perú en funcionamiento—el Ministerio de Economía y Finanzas, el Banco Central, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) y la Defensoría del Pueblo. También lo han llenado algunos gobiernos locales progresistas (como el de Lima Metropolitana) y una sociedad civil mucho más activa—Perú cuenta en la actualidad con casi el doble de ONG que hace una década. Este acuerdo implícito ha sido suficiente para llevar al país hasta donde está, pero a un precio muy alto en términos de gobernabilidad.

Con una fragmentación política endémica, pocas posibilidades de una reforma política profunda, y solamente algunas «islas de excelencia» entre las instituciones públicas,

el principal desafío del próximo gobierno es, por tanto, lograr un apoyo suficiente para reformar aquellos elementos concretos de la estructura del Estado que más importan al pueblo: los servicios locales, la seguridad pública, el acceso a la justicia, y la percepción de una corrupción generalizada en la burocracia estatal. Esto sería un principio para retomar la relación entre los peruanos y su Estado, y prepararía a este último para llevar al país a un sendero de desarrollo más elevado.

a) Acercando los servicios públicos a la gente

Como parte de su marcha hacia una mayor participación democrática, Perú ha sentado en los últimos cinco años las bases legales para la descentralización geográfica del poder político. Aunque el proceso fue impulsado por la política, ofrecía una oportunidad única para mejorar la calidad de los servicios públicos.²⁷ Se creó un nuevo nivel de gobierno electo (las regiones, 26 en total) entre el gobierno central y los casi 2.000 municipios. Se establecieron unos sólidos principios de implementación mediante la Ley Orgánica de Descentralización—la descentralización ha de ser gradual, fiscalmente neutral y ha de fomentar la competitividad.²⁸ Se puso en marcha un sistema de acreditación que define *ex ante* las condiciones o las capacidades mínimas que han de presentar los gobiernos subnacionales para poder asumir las competencias de gasto (y las correspondientes transferencias de recursos). Se diseñaron Convenios de Administración por Resultados entre el Ministerio de Economía y Finanzas, los ministerios sectoriales y los gobiernos regionales, y Convenios de Gestión entre los ministerios sectoriales y las autoridades subnacionales como herramientas para la rendición de cuentas *ex post*. Se creó un sistema de monitoreo y evaluación dentro de la Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas. En gran medida, las «reglas del juego» para la descentralización en Perú ya existen. Pero «el juego» en sí apenas ha comenzado.²⁹

Aunque en la actualidad las entidades subnacionales representan (léase, administran el pago) aproximadamente un tercio de todo el gasto público, la transferencia de competencias (léase, poder de decisión) se ha limitado a parte de los programas de alimentación y de los programas sociales y de infraestructura rural (PRONAA y FONCODES, respectivamente) que fueron trasladados a los municipios. Las competencias de educación y salud (los dos principales servicios del presupuesto nacional) siguen correspondiendo al gobierno central. ¿A qué se debe el retraso? Por una parte, a que siguen pendientes complejas decisiones políticas sobre las transferencias de equiparación entre regiones. Los

27 En principio, la proximidad física entre los individuos responsables de formular las políticas públicas y los que teóricamente habrían de beneficiarse de ellas, aumenta el bienestar general.

28 Aunque se creó una Comisión de Descentralización con rango ministerial, los principios generales de la descentralización (y hasta cierto punto el proceso) han estado bajo el control del Ministerio de Economía y Finanzas.

29 Establecer las reglas de juego de la descentralización no ha sido fácil. Una moción para compartir gastos administrativos y capacidades de planeación entre las regiones (esto es, la formación de «mega-regiones») fue rechazada en referendos populares.

gobiernos subnacionales en el Perú apenas cuentan con bases fiscales propias—según la Constitución, las regiones no disponen de ninguna, mientras el Congreso nacional sigue estableciendo los lineamientos de los impuestos municipales a la propiedad. Así pues, dependen en gran medida de las transferencias del gobierno central y, más específicamente, de participaciones fijas en los ingresos fiscales nacionales (FONCOMUN) y de canon sobre los recursos naturales (que está vinculado a la dotación local de esos recursos). Esto no solo acaba con cualquier incentivo hacia la tributación local, sino que además está generando una disparidad regional cada vez mayor en la que los municipios ricos en recursos (como Tacna) encuentran dificultad en gastar todo su presupuesto de inversión anual mientras que los más pobres (como Ayacucho) no pueden financiar servicios básicos.³⁰ Por otro lado, existe una reticencia razonable a transferir la competencia de «sectores problemáticos» hasta que un gobierno central relativamente más poderoso emprenda las reformas estructurales necesarias (la gestión de personal en educación y salud es un caso obvio).

Aunque al Perú le ha funcionado hasta ahora una estrategia de implementación gradual, el país no podrá posponer la descentralización efectiva durante mucho más tiempo. La existencia de una legión de funcionarios subnacionales elegidos pero sin funciones claras (es decir, sin recursos ni responsabilidades) es políticamente insostenible. En vez de verse forzado a descentralizar, quizás el nuevo gobierno desee liderar el proceso por un camino viable, estableciendo un calendario claro para las reformas pendientes.

Esto requerirá varios pasos. En primer lugar, el sistema de transferencias (en particular, el FONCOMUN) debería regirse por una fórmula explícita que tenga en cuenta el mapa de pobreza, que recompense los esfuerzos de recaudación propia de impuestos y que garantice un nivel mínimo de servicio (para todos los servicios) a todos los ciudadanos peruanos, independientemente de su lugar de residencia. Esto definiría implícitamente un mecanismo de equiparación horizontal, es decir, una transferencia de renta entre regiones. En segundo lugar, debería ponerse en marcha un fondo (o fondos) de estabilización de cánones para suavizar las oscilaciones procíclicas del gasto municipal, junto con herramientas para el desarrollo de la capacidad local de gestionar, auditar y controlar socialmente el uso del canon. En tercer lugar, debería acordarse en el nivel nacional un plan a mediano plazo para ir transfiriendo gradualmente las bases fiscales a las regiones (por ejemplo, los impuestos sobre el consumo de bienes y servicios seleccionados) y a los municipios (por ejemplo, el control total de los impuestos prediales). En cuarto lugar, sería necesario clarificar los contratos laborales y las obligaciones relacionadas en educación y salud, e iniciar la transferencia gradual de las competencias de estos servicios, comenzando con los gobiernos locales con mayor grado de acreditación y con convenios de resultados y gestión establecidos. Y, por último, con la descentralización ya en marcha será necesario un régimen normativo realista para el endeudamiento subnacional—el actual da por supuesto que el gobierno central puede mantener para siempre cerrada la

30 Si los municipios del Perú aumentaran su recaudación del impuesto a la propiedad (predial) hasta el promedio de la OCDE, recibirían US\$1.200 millones adicionales al año, una cantidad equivalente a diez veces el valor del canon minero.

puerta al endeudamiento local cuando, en la práctica, la conveniencia política ha abierto esa puerta en repetidas ocasiones. Sería preferible un sistema basado en sanciones automáticas y evaluaciones del riesgo dirigidas por el mercado. Esto también podría resultar un potente incentivo para la adopción de un régimen común de gestión y contabilidad financiera entre posibles prestatarios subnacionales, específicamente, la adopción universal del Sistema Integral de Administración Financiera-Gobierno Local (SIAF-GL).

b) Una sensación de seguridad personal—protegiendo a las personas y a sus propiedades

Los peruanos clasifican a su fuerza policial como la segunda institución pública más corrupta del país—apenas después del sistema judicial. Esto no resulta sorprendente, ya que cuatro de cada diez peruanos han sido víctimas de un robo en la calle y uno de cada cinco hogares ha sido asaltado—y esto solamente en los seis meses anteriores a la última encuesta. En Lima, donde se concentra la mayor parte de la policía, el 90 por ciento de la población declara tener una sensación constante de inseguridad. Si se examinan a profundidad, los pocos datos que existen sugieren un fallo sistemático en la protección pública: el Perú cuenta con tasas de homicidio y secuestro más bajas que algunos de los países más seguros de América Latina (como Chile y Uruguay), pero sus tasas de robo figuran entre las peores de la región y crecen a un ritmo preocupante.³¹ En otras palabras, la policía parece estar perdiendo gradualmente el control de las calles. Si a esto se añade una de las tasas más altas del mundo de violencia doméstica,³² surge una incómoda sensación de que el Estado no está protegiendo ni a los ciudadanos ni a sus propiedades.

La pobreza, el desempleo juvenil, la mala calidad de la educación, una infraestructura urbana inadecuada, un sistema de transporte caótico, el legado de la violencia política y la creciente presencia del narcotráfico explican en parte el nivel de delincuencia del Perú. Pero la razón más importante radica en la calidad de la actuación policial. No es que las fuerzas policiales peruanas no hayan tenido grandes éxitos contra la delincuencia—los han tenido. El problema es que la estrategia y las herramientas que emplean ya no son adecuadas para el país. Por una parte, al igual que numerosos otros países de América Latina, operan un modelo de «actuación policial reactiva» (es decir, reaccionan cuando se denuncian los delitos) en vez de un análisis de los patrones de la delincuencia (especialmente geográficos) y una creación pro-activa de mecanismos de prevención. Por otra parte, la policía del Perú es demasiado pequeña (en función a la población, la policía de Lima es, por ejemplo, la mitad que la de Bogotá), está mal equipada, mal pagada y poco entrenada. Resultaría difícil hacerla responsable, aun si existieran estándares y estadísticas. Estos factores se conocen desde hace tiempo. Una comisión especial para la reestructuración de la fuerza policial ya los había identificado al inicio del gobierno del Presidente Toledo, y en el año 2003 se creó por ley una serie de comités nacionales, regionales y

31 La mayoría de los datos disponibles, que no son muchos, proceden de grandes ciudades, especialmente Lima y Callao. No se dispone de tasas de victimización rurales.

32 La mitad de todas las mujeres peruana serán víctimas de esta violencia doméstica en algún momento de su vida.

municipales (denominados el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana) para coordinar y cooperar con la policía en la prevención de la delincuencia. En la realidad, ninguna de las iniciativas recibió apoyo político, se les concedieron pocos recursos, y fallaron.

Al no proporcionar el Estado una protección eficaz, los ciudadanos han comenzado a llenar el vacío. En la actualidad existen más de 50.000 juntas de vigilancia vecinales en el Perú, muchas de las cuales también financian fuerzas de seguridad municipales privadas (los serenazgos)—una práctica que surgió en la época de la insurgencia terrorista. Los proyectos pilotos con juzgados en comisarías locales, que pueden administrar justicia con rapidez en cuanto a delitos y disputas menores, están alcanzando una enorme popularidad. Se cree que en torno a medio millón de ciudadanos peruanos donan su tiempo voluntariamente en actividades de prevención del crimen.

El Perú debería emprender una reforma profunda de la función policial (no solo de la fuerza policial). Desde el año 2003 existe un proyecto para ello. Puede que tarde en lograrse un apoyo político suficiente, pero no es imposible. Los votantes son muy conscientes de la realidad diaria de vivir con una sensación generalizada de anarquía y sus crecientes iniciativas populares de autodefensa ofrecen una plataforma excelente para apalancar el trabajo de la policía, especialmente el preventivo. A mediados del año 2005, el gobierno anunció un paquete de medidas de seguridad y recursos que, acertadamente, intenta explotar estas sinergias. Se trata de un paso inicial en la dirección correcta—pero hace falta mucho más.

El apalancamiento de la participación ciudadana para reducir la delincuencia se verá enormemente facilitado por algo que el Estado peruano lleva haciendo bien desde hace casi una década—la formalización de la tenencia de tierras. La fallida reforma agraria de la década de los años 70 y la táctica brutal de insurgencia y contrainsurgencia de la década de los 80 aceleraron los flujos naturales de migración interna y obligaron a aproximadamente un tercio de la población a abandonar las zonas rurales y trasladarse a las afueras de las grandes ciudades (especialmente Lima). Millones de peruanos no tuvieron otra opción que ocupar ilegalmente propiedades públicas (y a veces privadas) en zonas peri urbanas. Este fue el comienzo de los «pueblos jóvenes» de la actualidad. Sin título de propiedad de su lugar de residencia, estos moradores se vieron *de facto* privados de servicios de infraestructura básica, préstamos hipotecarios y seguridad física. A mediados de la década de los 90 se inició un programa masivo para formalizar la tenencia ilegal de tierras y, desde entonces, se ha emitido y registrado en torno a 1,4 millones de títulos de propiedad de predios que constituyen el hogar de 6 millones de personas. Así floreció el microcrédito basado en hipotecas y un mercado secundario de tierras. Esto ha generado un gran número de propietarios con un interés permanente en que se erradique la delincuencia y la violencia local. No obstante, a pesar del éxito inicial, el proceso de titulación aún está lejos de concluir—las estimaciones disponibles sugieren que quedan aproximadamente 1,5 millones de parcelas sin registrar. Esta «segunda mitad» resultará más difícil de tratar, ya que está relacionada con asentamientos más dispersos geográficamente, con una menor densidad de población, difícil acceso logístico y, en muchos casos, ubicados en zonas propensas a sufrir desastres naturales. Además, la nueva ola de formalizaciones se producirá en el contexto de una rápida descentralización, añadiendo una

dimensión vertical a las numerosas instituciones que contribuyen en la actualidad al proceso de adjudicación de títulos de propiedad y que luchan con las más de 1.800 leyes y normativas que rigen ese proceso. Sin embargo, resulta difícil sobrestimar los beneficios de este programa, incluyendo su valor como símbolo de un Estado que provee servicios e inspira confianza—tres gobiernos sucesivos lo han mantenido con pocos cambios.

c) Justicia para todos

Los peruanos detestan su sistema judicial. Lo consideran corrupto e inaccesible. Los pobres, que representan la mitad de la población, simplemente no lo tienen en cuenta. La rendición de cuentas sobre su desempeño es inexistente—los indicadores de la productividad judicial (si es que existen) no se publican. Se han abandonado numerosos intentos de reformar el sistema, cosa que no resulta sorprendente, ya que el sector judicial es desde hace mucho tiempo un campo de batalla política—el control de las instituciones judiciales, especialmente las que designan y retiran a los jueces, ha sido un objetivo estratégico de primer orden para todos los partidos en todos los regímenes. Al igual que en otros ámbitos en que el Estado ha demostrado su ineficacia, el vacío dejado por el sistema judicial formal se ha llenado mediante la justicia local no estatal o «Juzgados de Paz»—en la actualidad, tres cuartas partes de todos los jueces del país son jueces de paz, la mayoría de los cuales no disponen de capacitación legal formal.

¿Cuáles son las barreras que separan el Poder Judicial de la gente? ¿Y cómo se puede acabar con ellas? La primera barrera es económica. La ley exige que todos los casos civiles estén representados por un abogado y que los costos judiciales (que están vinculadas al valor del caso) se paguen por adelantado. La asistencia legal gratuita es mínima (unos 500 abogados para 14 millones de pobres) y las exoneraciones de los costos judiciales («beneficio de pobreza») requieren complejos procedimientos de solicitud. La segunda barrera es étnico-cultural. Se cree que uno de cada cuatro hogares peruanos utiliza una lengua indígena; para ellos, entender la jerga legal en español resulta prácticamente imposible. Además, parece ser que la discriminación de género, aunque resulta difícil de cuantificar o demostrar, es rampante; llamativamente, la duración promedio de un juicio por alimentos es de dos años. La tercera barrera es la percepción de corrupción. Los ciudadanos promedio prefieren permanecer alejados de un sistema de cuya imparcialidad dudan y cuya burocracia son incapaces de «aceitar» o no están dispuestos a «aceitar»—debido a la falta de estándares de servicio, el personal de los juzgados tiene en la práctica poder para acelerar, retrasar o detener cualquier fase del procesamiento de un caso.

Naturalmente, las barreras para el acceso son solo el principio del problema judicial de Perú. Una vez dentro del sistema, la cuestión es la ineficiencia. Teniendo en cuenta su población, Perú tiene menos jueces y fiscales que el promedio latinoamericano. El país también invierte una parte ligeramente inferior de su presupuesto fiscal en justicia que la media regional. Pero el verdadero problema es la escasa capacidad técnica de los jueces que, a su vez, se debe a la intromisión política en los mecanismos de selección, a la falta de oportunidades para la capacitación continua y a la obsolescencia de infraestructura física y de los sistemas de apoyo, especialmente para la administración de casos. Todo esto es aún peor en la rama penal del sistema, puesto que el país está yendo hacia un sistema acusatorio

para el que dispone de poca preparación (incluso la aplicación del nuevo Código Penal Procesal está en suspenso). Tristemente, dos tercios de la población penitenciaria aún no tiene sentencia.

A falta de una reforma profunda para la que resultaría difícil lograr el apoyo político, ¿qué puede hacer la nueva administración con el sistema judicial de Perú? Construir sobre los exitosos resultados de las intervenciones específicas que, aunque parciales, han comenzado a acercar servicios de justicia a la gente. Los ejemplos recientes abundan: los denominados «módulos básicos», es decir, pequeños juzgados ubicados en zonas remotas (y a veces en comisarias) con capacidad para arbitrar disputas civiles sencillas; los programas para proporcionar capacitación y apoyo logístico a los jueces de paz; las iniciativas de contratación de traductores e intérpretes; la definición de sencillos estándares de servicios y, en su caso, la publicación regular del desempeño real frente a esos estándares; las inversiones iniciales en la tecnología informática necesaria para la administración de casos; el apoyo financiero directo a los centros de asistencia legal gratuita (ALEGRA); la creación de Juzgados y Cortes Comerciales de Lima; etc. Este enfoque incremental puede ser sub-óptimo comparado con una amplia reforma estructural del sistema para la que ya existe un mapa técnico—el Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia, cuyo borrador fue elaborado en el año 2003 por una comisión gubernamental especial conocida como CERIAJUS. Pero mientras la política continúe interponiéndose en el camino de una reforma integral, el enfoque incremental constituirá una vía lo suficientemente buena para comenzar a reconstruir la confianza del pueblo peruano en su sistema judicial.

d) Poner fin a la sensación de corrupción

El gobierno del Presidente Toledo llegó al poder en medio de la ira popular con la corrupción de su predecesor. Se pusieron en marcha varias iniciativas nacionales contra la corrupción (la más reciente en el año 2004), se creó una comisión nacional anticorrupción cuyo mandato es empoderar a los organismos públicos de auditoría y monitoreo, y se promulgó una nueva ley sobre el acceso a la información pública. Pero estas iniciativas han fracasado, principalmente por la falta de liderazgo y de seguimiento en su implementación. Ni siquiera las organizaciones de la sociedad civil que se crearon para eliminar la corrupción pública han tenido demasiada influencia. El Índice de Corrupción de Transparencia Internacional para Perú, que era muy bajo, apenas ha variado.³³

Serán necesarias importantes reformas institucionales para erradicar la corrupción (como reformas del sistema judicial, la administración pública, y la policía). Como se ha discutido antes, estas reformas llevarán su tiempo y dependerán de la voluntad política. No obstante, hay mucho que el próximo gobierno puede hacer para transmitir una nueva sensación de honestidad y transparencia. Especialmente puede llevar aire fresco a la forma en que sus empleados tratan a los ciudadanos comunes, a la forma en que compra lo que consume, y a la forma en que desembolsa sus fondos—y de un modo más general,

33 En la actualidad, el índice se encuentra en 3,5, en una escala del 1 al 10 donde 10 es el menor nivel posible de corrupción.

puede fortalecer los canales para que los peruanos expresen su opinión sobre el desempeño del Estado.

En los últimos 15 años, la carga fiscal de la administración pública del Perú se ha incrementado de un modo continuo hasta superar el 6 por ciento del PBI—el doble que el costo del programa de inversiones del gobierno. En la actualidad, el 6 por ciento de los peruanos activos es empleado por el sector público, una proporción que no es excesiva en comparación a estándares internacionales. Pero, el marco de incentivos individuales en el que trabajan los funcionarios se ha deteriorado enormemente, con la consiguiente pérdida de productividad. La contratación y el sueldo base de los empleados públicos llevan congelados más de una década. No obstante, en la práctica la contratación continuó con rapidez mediante acuerdos contractuales *ad hoc* que no están sujetos a una selección competitiva, escalas de salarios homogéneas, evaluaciones de desempeño o mecanismos formales de rendición de cuentas. Proliferaron los suplementos salariales, subsidios, primas y beneficios especiales, y se redujo la precisión de la información de seguimiento de los recursos humanos. La consecuencia es que desapareció el concepto de «carrera de funcionario público» y se depreció el capital humano del Estado. La ausencia de un marco que fomente el buen desempeño y que castigue el deficiente hizo más difícil el control de la corrupción. En resumen, a medida que aumentó su costo, se redujo la calidad de la administración pública.

El gobierno saliente se esforzó por detener el deterioro de la administración pública. En primer lugar, el Ministerio de Economía y Finanzas implementó un sistema de nóminas electrónicas que, al menos, monitorea quién trabaja para el Estado por el resultado final—viendo a quién se le paga. En segundo lugar, la descentralización ha permitido que los gobiernos regionales asuman la gestión de las nóminas en los sectores educación y salud (donde trabaja la mayor parte de los empleados públicos), por lo que el escrutinio de los empleados debiera ser mayor. En tercer lugar, se ha roto el vínculo entre la compensación de los funcionarios activos y los retirados con la reforma del sistema de pensiones del sector público (Cédula Viva). Borradores de nuevas leyes sobre empleo público y sobre la carrera de funcionariado que unifican las escalas salariales, expanden la selección competitiva, y establecen parámetros de ética y comportamiento para los empleados públicos, han sido enviados al Congreso—donde están en suspenso desde entonces. Su aprobación debería constituir una prioridad para el próximo gobierno.

Los sistemas de compras y de manejo financiero han mejorado mucho en los últimos cinco años—algo que no se suele reconocer al gobierno. Bajo el liderazgo del Ministerio de Economía y Finanzas se han instalado sistemas para las adquisiciones electrónicas (SEACE) y la gestión financiera integral (SIAF), y se ha establecido un organismo competente para regularlos y supervisarlos (CONSUCODE). Esta unidad ha desarrollado un Registro Nacional de Proveedores, que ha aportado orden y transparencia a la decisión de quién puede vender al Estado. La unidad también actúa como tribunal para disputas contractuales y de procedimiento. Actualmente, la administración central, sus organismos autónomos y la mayoría de los gobiernos subnacionales hacen uso de SEACE y de SIAF. Estos son excelentes primeros pasos. Pero no son suficientes para producir los frutos concretos de la transparencia—es decir, ahorro y reputación.

El universo de entidades públicas (centrales, autónomas o subnacionales) aún no coordina ni estandariza sus compras y, por tanto, pierde la posibilidad de obtener economías de escala. Además, la planificación de esas compras y del flujo de fondos que las pagará no está vinculada al proceso nacional de elaboración de presupuestos, lo que da lugar a importantes retrasos en la ejecución (por ejemplo, los suministros médicos tardan en promedio 450 días en llegar a un hospital desde que este realiza la solicitud). El régimen legal para operar en Internet es aún incompleto (por ejemplo, la certificación de firmas electrónicas), de modo que no se pueden llevar a cabo transacciones en línea. Y los códigos de contabilidad del SIAF son diferentes de los del presupuesto nacional, lo que debilita el control y la elaboración de informes. Todos estos son problemas naturales para un nuevo sistema que recién se está implementando. Pero han impedido que el ciudadano peruano medio obtenga, mediante un simple clic del *mouse*, respuestas sencillas a las preguntas que más preocupan: ¿Qué está comprando el gobierno? ¿A quién se lo está comprando? ¿Y, está pagando demasiado? Las estimaciones disponibles indican que, si fueran plenamente operativos y estuvieran bien ajustados, SEACE y SIAF podrían ahorrar al Perú unos US\$400 millones al año.³⁴ Esto sería suficiente, por ejemplo, para triplicar el monto de la inversión pública anual en infraestructura rural. Y si se diera a conocer a la población, ayudaría en gran medida a recobrar la confianza en la forma en que se utiliza el dinero público.

El acceso a una información precisa, oportuna y comprensiva sobre las compras, el manejo financiero y el desempeño de la administración pública constituirá la mitad de la ecuación para recobrar la confianza en la capacidad del Estado para actuar de forma honesta y transparente. La otra mitad es permitir a los ciudadanos que expresen su opinión sobre los resultados de esas acciones. El Perú tiene tradición de participación civil—con hincapié en la toma popular de decisiones en la década de los años 80, en la prestación de servicios en la década de los 90, y en el diseño de políticas en la actualidad. Desde el año 2000, el Perú ha institucionalizado múltiples canales para que los ciudadanos influyan en la política pública: el Consejo Nacional de Salud (que supervisa la política y la inversión en salud), el Consejo Nacional de Educación (educación), la Mesa Nacional de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (programas de asistencia social), Consejos Consultivos Regionales (cuestiones de descentralización a nivel regional), Consejos Consultivos Locales (cuestiones de descentralización a nivel local), y el Presupuesto Participativo (programas de inversión pública a distintos niveles de gobierno). Ninguno de ellos son organismos que tomen decisiones, sino foros para que el Estado escuche. Todos funcionan gracias a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del año 2002, que obliga a las instituciones estatales de todos los niveles a publicar multitud de datos; la mayoría lo hace a través de portales de Internet, como la Consulta Amigable, el buque insignia del Ministerio de Economía y Finanzas. Una Defensoría del Pueblo activa y unas 40 organizaciones de la sociedad civil especializadas en política pública supervisan el cumplimiento de esa ley.

34 Esto no tiene en cuenta otros ajustes legales (y ahorros) que probablemente tendrán que hacerse al SEACE para aplicar los convenios sobre adquisiciones públicas que se podrían alcanzar bajo el Acuerdo de Libre Comercio con EE.UU.

Con una infraestructura institucional tan rica para expresar opiniones y para ser escuchado, resulta sorprendente el nivel y la persistencia de la frustración popular con la transparencia del gobierno del Perú. La explicación es una serie de fallas de diseño en esa infraestructura: los límites impuestos para que los representantes de la sociedad civil sean una minoría en los distintos foros (no pueden representar más del 40 por ciento de los miembros); la obligación de que los representantes pertenezcan a asociaciones legalmente constituidas (ignorando a agrupaciones sociales tradicionales, especialmente en las zonas rurales); el elevado costo de oportunidad para los pobres (los foros tienen lugar en grandes ciudades en vez de en comunidades rurales y las dietas, cuando existen, son insuficientes); competencias que se traslapan entre foros; falta de comunicación entre foros e instituciones clave del Estado (como el Congreso); entre otros. Más fundamentalmente, los canales existentes de participación civil no tienen mandato alguno para enfocarse, y por ende no se enfocan, en la rendición de cuentas. Proporcionan un asesoramiento *ex ante*, pero no pueden hacer al gobierno responsable *ex post* por los resultados, ni monitorear el desempeño contra estándares previamente acordados. Esto perpetúa una sensación de impotencia que está comenzando a desalentar la participación—y a reanimar la recriminación.

VI. Conclusiones: una agenda para la acción

Esta síntesis ha descrito los enormes desafíos a los cuales se enfrenta el Perú en los próximos años. También ha proporcionado una larga serie de sugerencias para convertir esos desafíos en una oportunidad sin precedentes para el cambio. No obstante, las reformas necesarias son muchas, no son fáciles, y resultarían arduas incluso para países que pueden contar con sistemas políticos armoniosos y administraciones públicas capaces—lo cual todavía no es el caso en el Perú. Así pues, el pragmatismo y la priorización serán esenciales.

El cuadro 1, a continuación, presenta una posible agenda para la acción. Muestra una secuencia de reformas de política que abarca el mandato presidencial y conduce a tres objetivos estratégicos centrales: crecimiento, equidad y gobernabilidad. Al igual que el resto de este libro, pretende ser solo una contribución a las decisiones nacionales. Qué puede hacerse exactamente y cuándo son cuestiones que dependerán de las consultas, debates y negociaciones entre los peruanos, al ritmo que ellos decidan.

Pero ¿la agenda que se sugiere, producirá realmente un Perú diferente? Ciertamente, daría lugar a una economía que crece más rápido, crea más empleo y protege mejor los recursos naturales del país. Pero es evidente que no acabaría con toda la pobreza. Los pobres serán más sanos y tendrán mayor educación, y existirá una plataforma de asistencia para que puedan salir de la pobreza. Pero seguirá habiendo grandes inequidades sociales. El Estado empezará a tener una presencia constructiva y una imagen más positiva en la vida de las personas comunes. Pero las exigencias al Estado seguirán siendo mayores que su capacidad para satisfacerlas. En suma, no estarán resueltos todos los

problemas para cuando se celebren las próximas elecciones presidenciales. Pero, para entonces, los peruanos pueden estar en camino hacia una nación de oportunidad y justicia para todos. No se merecen menos.

Cuadro 1. Una posible priorización de reformas para la nueva administración presidencial

<i>Desde el principio – Dar señales claras...</i>		
<p><i>...de manejo económico disciplinado</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Presentar un presupuesto equilibrado desde el año 2007 en adelante • Comprometerse con la independencia del BCR y con sus objetivos de inflación • Comprometerse con la estrategia de reducción de la deuda pública 	<p><i>...de una política social progresiva</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Establecer un estándar simple de lectura para los alumnos de 2º grado mediante el cual se mida anualmente a todas las escuelas públicas • Anunciar la creación de un seguro de salud universal focalizado de acuerdo con el ingreso de los hogares • Duplicar el presupuesto para los programas de asistencia social y anunciar metas de mejoramiento de la nutrición 	<p><i>...y de un gobierno limpio</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Publicar toda la información sobre compras y empleo público en el Internet • Decretar un Código de Ética y Estándares para los empleados públicos • Extender el mandato de todos los foros público-privados para que abarquen no solo las consultas <i>ex ante</i> sino también el monitoreo de resultados <i>ex post</i>
<i>Tras los primeros 100 días – Comenzar la búsqueda de...</i>		
<p><i>...un crecimiento más rápido que cree empleo</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Licitación de las principales veinte concesiones de infraestructura, para luego continuar con el resto • Implementar el Acuerdo de Libre Comercio con EE.UU. • Enfocar el financiamiento público en facilitar las microfinanzas privadas, y la actuación pública en simplificar los procesos empresariales 	<p><i>...un nuevo contrato social</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Dar a los padres la mayoría estatutaria en los consejos escolares • Subcontratar todas las clínicas del Ministerio de Salud a los Comités Locales de Administración de Salud • Crear una superintendencia autónoma de evaluación de programas sociales 	<p><i>...y un Estado del que los peruanos se puedan sentir orgullosos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Iniciar la reforma de la fuerza policial de la reacción a la prevención • Duplicar el presupuesto para los Módulos Básicos, Juzgados de Paz, Tribunales Comerciales y la asistencia legal gratuita • Duplicar el monto del programa de titulación de la propiedad
<i>Tras el primer año – Enfocarse en...</i>		
<p><i>...ampliar y mantener la base del crecimiento</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Duplicar el presupuesto para la inversión pública en infraestructura rural y establecer mecanismos para dar incentivos a la forma- 	<p><i>...la rendición de cuentas en los programas sociales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Establecer estándares de aprendizaje respecto de las capacidades numéricas y de lectura en todos los grados y en todas las escuelas públicas, y comenzar 	<p><i>...y los incentivos en la función pública</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Promulgar una nueva ley sobre la carrera del funcionario público basada en el desempeño • Unificar los códigos de presupuestación y contabilidad

<p>ción de canastas de servicios de infraestructura enfocadas territorialmente</p> <ul style="list-style-type: none"> Hacer cumplir tanto los precios que cubren costos como el subsidio solo para quienes lo necesitan, en el suministro de electricidad y agua Unificar la autoridad sobre la protección ambiental 	<p>a publicar resultados anuales desagregados</p> <ul style="list-style-type: none"> Proporcionar a los maestros un mejor paquete de remuneración, capacitación y materiales Obligar a todos los sistemas de salud de financiamiento público a coordinar la compra de insumos y a competir por sus clientes 	<p>pública, y consolidar las compras de los distintos organismos del Estado</p> <ul style="list-style-type: none"> Establecer una fórmula para el reparto de ingresos impositivos entre los gobiernos subnacionales basada en los niveles de pobreza, el esfuerzo tributario propio y estándares mínimos de provisión de servicios
--	---	---

En mitad del mandato – Avanzar hacia...

<p><i>...los «fundamentales» del crecimiento de largo plazo</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Expandir las alianzas público-privadas en la «nueva agricultura», especialmente en lo que respecta al riego Reducir el costo del despedir trabajadores Ligar el financiamiento de los centros públicos de investigación y tecnológica a acuerdos por resultados 	<p><i>...la equidad social de largo plazo</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Establecer exámenes de certificación en la escuela secundaria Extender pensiones no contributivas a los pobres Introducir aranceles en las universidades públicas, ofreciendo al mismo tiempo a los estudiantes pobres préstamos de pago contingente a su nivel de ingreso post-graduación 	<p><i>... y más y mejores servicios</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Comenzar la descentralización de la educación pública Implementar un fondo de estabilización del canon Someter el endeudamiento de gobiernos subnacionales a la disciplina de mercado
--	---	--

Y dejar al final del mandato presidencial....

<p><i>...una economía más próspera</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Un país con grado de inversión Pleno o casi pleno empleo Una red de infraestructura de calidad mundial 	<p><i>...una sociedad más equitativa</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Menos de uno de cada diez peruanos en la pobreza extrema Niños que lean bien en todos los grados Cero desnutrición y no enfermedades prevenibles 	<p><i>...un país más gobernable</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Las menores tasas de delincuencia desde que se comenzara a recopilar datos Un Índice de Corrupción de Transparencia Internacional de 6 o más alto (actualmente es 3.5 de 10) Servicios locales que funcionan
--	--	---