

CONSORCIO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL. *Aportes para el gobierno peruano 2006-2011*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, 2006. Diez volúmenes.

La serie *Aportes para el gobierno peruano 2006-2011* reúne en diez volúmenes las principales recomendaciones de política que surgieron como parte del proyecto *Elecciones Perú 2006* (en el contexto de la época preelectoral) para encarar los problemas nacionales pendientes que el gobierno entrante debía resolver y «elevar el nivel del debate electoral». A pesar de un escenario de crecimiento económico sin precedentes (con tasas de crecimiento del PBI real hasta de 8%), el Perú aún no logra resolver graves problemas estructurales. Es por eso que esta serie abarca los principales problemas nacionales detectados —tanto en lo político, social y económico—, agrupados en los siguientes temas, cada uno a cargo de un especialista perteneciente a una institución asociada al Consorcio:

- Competitividad, por Mercedes Araoz, del CIUP
- Empleo, por Julio Gamero, de DESCO
- Programas sociales y pobreza, por Enrique Vásquez, del CIUP
- Educación, por Martín Benavides, de GRADE y José Rodríguez, de la PUCP
- Salud, por Pedro Francke, Juan Arroyo y Alfredo Guzmán, de ForoSalud
- Regulación y concesiones, por Roberto Urrunaga y José L. Bonifaz, del CIUP
- Modernización del Estado, por Fernando Villarán, de SASE
- Desarrollo rural, por Claudia Mendieta y Víctor Ágreda
- Descentralización, por Javier Azpur, Eduardo Ballón, Luis Chirinos, Epifanio Baca y Gerardo Távora de Propuesta Ciudadana
- Género, por Jennie Dador, del CIES

Cada uno de estos documentos procura, en su corta extensión (entre treinta y sesenta páginas), diagnosticar la situación actual del área correspondiente. Lo interesante de este esfuerzo es que no solo se detiene en un diagnóstico y crítica, sino que, muy acorde con la política del CIES (de desarrollar estudios de los cuales se deriven recomendaciones aplicables por los *policy-makers*), propone una «hoja de ruta» para el gobierno entrante en tres horizontes de tiempo: cien días, un año y cinco años. Cada volumen de esta serie

podría parecer un documento independiente; sin embargo, las propuestas de todos ellos se enlazan en una sola visión de desarrollo multisectorial.

Los seis primeros números abarcan temas de corte más económico. Así, el primer volumen está dedicado a la *competitividad*, haciendo énfasis en que esta no solo debe tomarse en cuenta en relación con *rankings* internacionales (según el diagnóstico realizado, Perú se encuentra por debajo del promedio de competitividad mundial), sino a la mejora constante del capital físico y humano como medio para incrementar la productividad y los ingresos reales de la población. Así, se generan propuestas para remover barreras institucionales, incrementar la eficiencia de los mercados y llevar a cabo innovaciones. Las recomendaciones al respecto encadenan no solo aspectos productivos, sino también temas tributarios, judiciales, educativos, etcétera.

El segundo volumen trata sobre el *empleo* en el Perú, identificando tres problemas principales: la baja productividad, la notoria y escasa articulación entre crecimiento del PBI y el empleo, y la dificultad de los regímenes especiales para formalizar el empleo. La demanda por mejores empleos en un contexto de crecimiento del PBI es uno de los problemas que el gobierno debería tomar en cuenta, por ser una de las principales preocupaciones de la población.

El tercer volumen nos da una visión general de los *programas sociales y la pobreza*, identificando los principales obstáculos de estos programas: la politización, los problemas de gestión y de operación. El eje de este volumen se centra en la pregunta ¿por qué, si se ha incrementado el PBI, y con ello el gasto social, los índices de pobreza no se han reducido? Lo valioso es que no se plantea un enfoque asistencialista, sino de desarrollo de capacidades como medio de superación de la pobreza. Con una mejor supervisión, la tercerización de algunos programas y la fusión de aquellos con objetivos similares, se podría avanzar un gran trecho en el objetivo de reducción de la pobreza.

El cuarto y quinto volumen tratan sobre dos temas muy relacionados al capital humano: *educación y salud*. En ambos se reconoce que la situación es crítica, y que existe poca comunicación entre el Estado y los proveedores de servicios. Sobre este primer tema se plantean cuatro áreas claves para una reforma educativa: la igualdad de oportunidades, políticas de recursos humanos, de recursos pedagógicos, y de infraestructura y servicios básicos. Para el segundo tema se va a poner el mismo énfasis en los recursos humanos que están brindando el servicio, y las áreas claves identificadas para una reforma son las siguientes: la promoción del enfoque de prevención en salud, el aseguramiento universal, una política de recursos humanos y el fomento de la participación ciudadana (para que las grandes decisiones no queden en el ámbito de los proveedores).

El sexto volumen nos muestra el panorama de la *regulación y concesiones*. Luego del proceso privatizador en la década pasada (en el sector de telecomunicaciones y electricidad), la brecha de infraestructura continúa vigente y se manifiesta más al interior del país. Las propuestas de reformas se darían en tres ámbitos: en el marco legal e

institucional, en tarifas (el más polémico) y en la participación privada para enfrentar el déficit de infraestructura.

Los volúmenes siete y ocho exploran problemas políticos, como son la *modernización del Estado y descentralización*, temas absolutamente pertinentes para la serie. El séptimo volumen inicia con una breve descripción del Estado, su origen y cómo este termina ganando autonomía y dejando de lado los intereses de la población, o haciéndolos partícipes de un «populismo asistencialista». Es por ello que se generan propuestas para combatir la corrupción y la informalidad gubernamental, a través de reformas en cuatro ámbitos: descentralización (tratado con mayor extensión en el volumen ocho), poder legislativo, la modernización de la administración pública y la necesidad de un planeamiento estratégico con visión de desarrollo de largo plazo. El octavo volumen muestra un balance del proceso descentralizador peruano iniciado en el año 2001 (cuyo objetivo era satisfacer expectativas de inclusión por parte de la población, dados los patrones de crecimiento desequilibrados por regiones). Como áreas clave para continuar con esta reforma, se mencionan: la conducción del proceso por parte del gobierno nacional, la transferencia de competencias a los gobiernos regionales y locales, la participación ciudadana, la descentralización fiscal, la necesidad de un Plan Nacional de Regionalización y de una reforma electoral, para contar con autoridades legítimas.

El penúltimo volumen de la serie contiene un interesante balance sobre el *desarrollo rural*. Dada la importancia de las zonas rurales (con más de un tercio de la población viviendo en ellas y altos índices de pobreza), lo novedoso para la política rural propuesta es el uso de un «enfoque territorial», que reconoce la heterogeneidad del ámbito rural y la necesidad de estrategias de desarrollo diferenciadas y enfocadas a actividades que vayan más allá de lo estrictamente agrícola. Esta nueva política rural rechaza el asistencialismo y promueve la formación de capacidades y mercados, condiciones necesarias para un crecimiento endógeno. Así, las propuestas para tres áreas clave de desarrollo son: el aprovechamiento de oportunidades económicas, la innovación para la mejora de capacidades y la mejora del sistema de financiamiento. Cabe destacar que ya existe una Estrategia Nacional de Desarrollo Rural (ENDR) que promueve el mismo enfoque del documento, pero que no ha ido más allá de ser promulgada.

Finalmente, el décimo volumen (el más extenso de todos) se dedica a tratar el tema de *género*, presente en el resto de volúmenes pero en este tratado a fondo. Se reconoce que a pesar de los grandes logros obtenidos en este campo, aún no existe equidad entre hombres y mujeres, y esta situación no es acorde con un objetivo de desarrollo humano. Por ello se proponen políticas en cinco ámbitos: participación política (necesidad de cuotas mínimas de representación y democratización partidaria), violencia de género (enfoque de prevención y reforma judicial), empleo (ratificación de convenios sobre maternidad), salud (políticas de salud sexual y reproductiva) y educación (reversión de analfabetismo femenino).

Entre los aspectos generales que pueden encontrarse en todos los volúmenes, podemos rescatar el aporte de propuestas para solucionar los problemas diagnosticados sobre la base de organismos y leyes ya existentes, por lo que su aplicación posee un soporte concreto. Así, se menciona lo indispensable que es tomar como base al Acuerdo Nacional para llevar a cabo cualquier reforma.¹ En casos más concretos, por ejemplo, en competitividad, se toma como punto de partida para una reforma el Plan Nacional de Competitividad, en el caso de desarrollo rural a la ENDR, etcétera. También se sugiere la creación de entidades con mayor participación y compromiso en los sectores respectivos.

Se podría esperar que dada la diversidad de temas y la corta extensión de cada volumen, las recomendaciones caigan en generalidades, pero no ocurre esto. Y estas recomendaciones poseen tanto una visión de corto plazo (para resolver problemas urgentes), como una de largo plazo (enfocada a cambios estructurales), generalmente olvidada en el ámbito político, por la dificultad de canalizar el mérito de estas acciones.

A pesar de enfocarse principalmente en propuestas de política estatal, un tema presente en todos los volúmenes es la necesidad de la promoción de la participación ciudadana. No se apuesta por un Estado que abarque todas las funciones, resolviendo los problemas de forma asistencialista y sin rendir cuentas, sino que se hace énfasis en la necesidad de la participación de la sociedad en la toma de decisiones. También se promueve un enfoque de género (la importancia que se le otorga al tema es notoria, dada la existencia de un volumen dedicado completamente al tema) y un enfoque regional, reconociendo la diversidad existente en el país. Algo novedoso hubiera sido incluir también un enfoque de desarrollo que distinga a la juventud, como actualmente están realizando organismos multilaterales, como la OIT o la CEPAL, en sus estudios.

En sí no es un documento innovador pero se puede afirmar que es una importante compilación de estudios. Se podría haber generado un cálculo de costos y beneficios de la aplicación de las recomendaciones, pero quizás ello escaparía al ámbito de estudio y más bien corresponda al mismo gobierno evaluarlo. Resulta lamentable que un documento de este tipo no haya sido tomado en cuenta por el gobierno que actualmente se encuentra en pleno mandato, pero esto no le resta valor a la intención y al aporte académico de la serie.

Claudia Ruiz
Centro de Estudios para el Desarrollo
y la Participación (CEDEP)

¹ El Acuerdo Nacional es un documento de planeamiento estratégico de largo plazo, firmado en consenso por el gobierno, los partidos políticos peruanos y la sociedad civil en julio de 2002.