

**LA GRAN TRANSFORMACIÓN**

**PLAN DE GOBIERNO  
2011-2016**

**Diciembre 2010**



# LA GRAN TRANSFORMACIÓN PLAN DE GOBIERNO 2011-2016

## ÍNDICE

### Presentación

#### Capítulo 1

#### **LA CRÍTICA NACIONALISTA AL MODELO DE DESARROLLO NEOLIBERAL Y EL SENTIDO DE LA GRAN TRANSFORMACIÓN**

- 1.1. DE QUÉ SITUACIÓN PARTIMOS: AUSENCIA DE ESTADO-NACIÓN Y DEMOCRACIA FORMAL
- 1.2. LA CRÍTICA NACIONALISTA AL MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL
- 1.3. EL NACIONALISMO Y EL SENTIDO DE LA GRAN TRANSFORMACIÓN DEL PAÍS

#### Capítulo 2

#### **CONSTRUIR UNA NACIÓN Y UN ESTADO PLURICULTURAL**

- 2.1. DE LA HERENCIA COLONIAL AL ACTUAL ESTADO NEOLIBERAL Y PREDATORIO
- 2.2. UNA NUEVA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA, PLURICULTURAL Y DESCENTRALIZADA
- 2.3. EL CONTRATO SOCIAL PARA TRANSFORMAR EL ESTADO Y CONSTRUIR UNA NACIÓN PARA TODOS
- 2.4. UNA DESCENTRALIZACIÓN PARA DARLE PODER EFECTIVO A REGIONES Y MUNICIPIOS
- 2.5. REFORMA DE LOS PODERES PÚBLICOS
- 2.6. CRUZADA NACIONAL CONTRA LA CORRUPCIÓN Y PARA MORALIZAR LA POLÍTICA
- 2.7. AFIRMAR LOS DERECHOS HUMANOS CONTRA LA VIOLENCIA POLÍTICA
- 2.8. REFORMA DE LA DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL
- 2.9. MEDIOS DE COMUNICACIÓN PARA UNA DEMOCRACIA CIUDADANA

#### Capítulo 3

#### **CONSTRUIR UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO: LA ECONOMÍA NACIONAL DE MERCADO**

- 3.1. OBJETIVOS DE LARGO PLAZO Y ESTRATEGIA DE DESARROLLO
  - 3.1.1 EL OBJETIVO DE LARGO PLAZO
  - 3.1.2 ESTRATEGIA DE DESARROLLO: LA CONSTRUCCIÓN DE UNA ECONOMÍA NACIONAL DE MERCADO
- 3.2. POLÍTICAS PARA LA ESTABILIDAD MACROECONÓMICA
  - 3.2.1. POLÍTICA MONETARIA Y CAMBIARIA
  - 3.2.2. POLÍTICA DE ACUMULACIÓN DE RESERVAS INTERNACIONALES
  - 3.2.3. POLÍTICA DE GASTO FISCAL Y TRIBUTARIA
  - 3.2.4. REPERFILAMIENTO DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA
  - 3.2.5. PRESUPUESTO Y CALIDAD DEL GASTO PÚBLICO
  - 3.2.6. LA REFORMA TRIBUTARIA

- 3.3. EL DESARROLLO DE MERCADOS INTERNOS PARA LA INTEGRACIÓN DE LA NACIÓN
  - 3.3.1. EXPANDIR LOS MERCADOS INTERNOS PARA INDUSTRIALIZAR EL PAÍS
  - 3.3.2. EL CRECIMIENTO DE LOS MERCADOS INTERNOS
  - 3.3.3. LIBERAR LA RESTRICCIÓN DE MERCADO INTERNO, ES DECIR, EL TAMAÑO REDUCIDO Y LA POCA DIVERSIDAD DEL MERCADO NACIONAL PARA LA INVERSIÓN NACIONAL
  - 3.3.4. LIBERAR LA RESTRICCIÓN DE FINANCIAMIENTO EN MONEDA LOCAL PARA LA INVERSIÓN NACIONAL
  - 3.3.5. LIBERAR LA RESTRICCIÓN DE CAPITAL HUMANO Y TECNOLOGÍA

#### **Capítulo 4**

##### **LOS EJES ESTRATÉGICOS DEL NUEVO MODELO DE DESARROLLO**

- 4.1. LA NACIONALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES ESTRATÉGICAS
- 4.2. LA INFRAESTRUCTURA PARA LA CREACIÓN DE MERCADOS INTERNOS
- 4.3. DESARROLLO DEL MERCADO DE CAPITALES Y LA DEMOCRATIZACIÓN DEL CRÉDITO
- 4.4. MERCADO DE TRABAJO, DERECHOS LABORALES, EMPLEO E INGRESOS
- 4.5. LAS POLÍTICAS DE FUNCIONAMIENTO Y DE REGULACIÓN DE MERCADOS Y LA REGULACIÓN MEDIO-AMBIENTAL
- 4.6. CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

#### **Capítulo 5**

##### **POLÍTICAS SECTORIALES COMPLEMENTARIAS A LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO**

- 5.1. LA TRANSFORMACIÓN DE LA PRODUCCIÓN AGRARIA
- 5.2. LA TRANSFORMACIÓN DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL
- 5.3. SECTOR MINERÍA
- 5.4. SECTOR PESCA
- 5.5. TURISMO

---

4

#### **Capítulo 6**

##### **POLÍTICAS HORIZONTALES DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO**

- 6.1. CAMBIO CLIMÁTICO Y POLÍTICAS DE MEDIO AMBIENTE
- 6.2. CIUDADES, AMBIENTES SALUDABLES Y DESARROLLO URBANO
- 6.3. POLÍTICAS PARA REDUCIR LA INFORMALIDAD Y LA HETEROGENEIDAD PRODUCTIVA
- 6.4. EMPRESAS PYMES EN LA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO
- 6.5. RENEGOCIAR LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO

#### **Capítulo 7**

##### **POLÍTICAS SOCIALES, DERECHOS HUMANOS, SEGURIDAD CIUDADANA Y PAZ SOCIAL**

- 7.1. POLÍTICAS SOCIALES PARA AFIRMAR DERECHOS
- 7.2. POR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES
- 7.3. POR LA EQUIDAD Y LA INCLUSIÓN SOCIAL
- 7.4. DERECHOS HUMANOS, VIDA SEGURA Y PAZ SOCIAL

#### **Capítulo 8**

##### **INTEGRACIÓN ANDINA Y LATINOAMERICANA E INSERCIÓN SOBERANA EN LA COMUNIDAD INTERNACIONAL**

## Presentación

Los resultados de las elecciones municipales y regionales del 3 de octubre pasado muestran un creciente sentimiento popular, a nivel nacional, en favor del cambio del actual estado de cosas en el país. Semanas antes de este proceso electoral, una conocida encuestadora daba cuenta de que un porcentaje mayoritario de la población, cerca del 80%, no estaba de acuerdo con el modelo económico neoliberal. Este modelo es acompañado de una ostensible desigualdad en la distribución de los ingresos, por ello la frustración de los peruanos al no verse beneficiados directamente de los frutos del crecimiento económico. El camino para la Gran Transformación está abierto. Su desbroce empezó en 2006 con la propuesta nacionalista de una transformación económica, social y política del país, con justicia, libertad y en democracia.

5

Este sentimiento de cambio ocurre en medio de mutaciones políticas en las que los movimientos independientes de alcance regional y nacional se imponen sobre los partidos tradicionales. Los idearios y programas de estos partidos ya no están a tono con las exigencias de cambio del modo de crecer y generar riqueza impuesto por el neoliberalismo en las últimas dos décadas. Hay una crisis de partidos y la naturaleza de sus mutaciones es aún impredecible; ocurrirán en medio o como parte de la gran transformación, es decir, de la construcción de una nación, de una comunidad política sin exclusiones, con justicia, libertad y democracia.

Este nuevo sentimiento, renovado apenas dos años después de la crisis financiera y económica a nivel mundial, traspasa nuestras fronteras. La crisis, cuyo epicentro ocurrió en los Estados Unidos, ha puesto en cuestión, a nivel internacional, la ideología del mercado autorregulado, sin control por parte del Estado. Este modelo neoliberal se impuso en el mundo con la elección de Margaret Thatcher en 1979 y de Ronald Reagan en 1980. Con esos gobiernos se promovieron y aplicaron políticas de desregulación de los mercados financieros, de privatización, de debilitamiento de las instituciones de protección social y de las organizaciones laborales, de flexibilización del mercado de trabajo, de reducción del tamaño del Estado y de los impuestos a los grupos de altos ingresos, de apertura comercial y de capitales, y de abandono del objetivo de pleno empleo. El resultado fue una creciente desigualdad económica y social.

Treinta años de neoliberalismo en los Estados Unidos significaron la generación de una creciente desconexión entre la tasa de crecimiento de los salarios reales y la tasa de crecimiento de la productividad. Aumentó así la desigualdad en los ingresos hasta parecerse hoy a la que exhiben los países del Tercer Mundo, pues alcanzó los niveles registrados en los años veinte y treinta del siglo pasado. Pero la crisis no es solo de los Estados Unidos, es internacional y aún no termina. La

vulnerabilidad de la economía global continúa debido no solo a los flujos de capital volátiles, sino fundamentalmente a que las políticas fiscales y monetarias para relanzar el crecimiento y combatir el desempleo masivo no son suficientes. Los bancos centrales de los principales países industrializados han bajado sus tasas de interés de corto plazo hasta cerca de cero y ya no se inclinan hacia mayores inyecciones de gasto fiscal porque implican mayor endeudamiento. Estos países ahora recurren a políticas cambiarias y comerciales, a sabiendas de que esta opción conduce a un escenario de conflicto; es la opción de ganar empobreciendo al vecino.

La consecuencia política de esta crisis es, por un lado, el conflicto entre potencias, que revela el surgimiento de la multipolaridad y, por lo tanto, la desestabilización de la hegemonía estadounidense; y, por otro, el retorno al papel activo y equilibrado del Estado sobre la economía, como resultado de la crisis del pensamiento único neoliberal. Países como el nuestro también vieron afectado su patrón de crecimiento, basado ahora en la flexibilización del mercado de trabajo, la liberalización comercial, los acuerdos de libre comercio, y liderado por las exportaciones. Es la ineficacia de un modelo que el gobierno de García resumió en inversión extranjera sin condiciones, en exportaciones competitivas con bajos salarios, en exportaciones primarias y en un Estado que vende, concesiona y alquila «cerros y tierras del país para ponerlos en valor con compradores o inversionistas extranjeros» y que excluye a las comunidades campesinas y poblaciones nativas de la sierra y selva del país.

La presión por crecer sobre la base de la expansión de la demanda del resto del mundo, y que ha puesto en competencia a los países en desarrollo por dismantelar los estándares regulatorios, ha expuesto, en nuestro país, la vulnerabilidad de la economía a cambios en la demanda mundial y a los flujos del capital internacional. Por lo tanto, la crisis mundial actual ha herido de muerte al modelo neoliberal peruano. Ha develado los límites de este patrón de crecimiento que prescindió del mercado interno y se basó más en factores externos: precios de intercambio favorables, demanda mundial creciente e inversiones extranjeras, principalmente para la explotación de recursos naturales. Con la prolongada recesión de la economía internacional no habrá continuidad sino ruptura de este patrón de crecimiento, que no puede autosostenerse a largo plazo, que no reactiva ni dinamiza la demanda efectiva interna porque no crea empleos e ingresos decentes, no elimina la exclusión social y no articula ni expande los mercados internos. Esto tiene que cambiar. Es la hora del desarrollo basado en la expansión y creación de mercados internos. El comercio global debe servir al desarrollo nacional, y los mercados internos deben ser la base para el desarrollo de ventajas competitivas internacionales.

6

El modelo primario exportador sostiene que «todo progreso se debe al capital extranjero», con ello nos ubica históricamente en las postrimerías del siglo XIX cuando nuestros países se incorporaron al mundo globalizado de esa época como enclaves o colonias exportadoras de productos primarios. Es en verdad un modelo neocolonial que prescinde de la integración hacia adentro y nos subordina al capital transnacional. Por eso mismo es contrario a los intereses de las mayorías: privatiza las funciones reguladoras del Estado, subasta tierras comunales, reduce impuestos a las empresas mineras y afecta los derechos laborales de los trabajadores. Los gobiernos neoliberales de Fujimori, Toledo y García, no incrementaron debidamente el gasto en salud y educación, bajaron los sueldos y salarios reales, y generaron una manera de crecer que no crea empleo ni ingresos decentes, y que excluye a la inmensa mayoría de la población de la sierra y selva del país.

Transformar este estado de cosas es una tarea que nos compromete a todos los que creemos en la necesidad de culminar la construcción de la nación peruana, con una estrategia de modernización y desarrollo enraizados en la expansión de los mercados internos y en la inclusión social y cultural, con justicia, libertad y en democracia. Esta es nuestra propuesta de la Gran Transformación.

Para nosotros, el nacionalismo es una alternativa democrática a la actual modernización neoliberal excluyente y desnacionalizadora. Es, por lo tanto, un programa político de cambio radical de un

modelo neoliberal que acentúa la desigualdad social, depreda los recursos naturales, violenta la legalidad y la democracia, y no genera desarrollo. Nos comprometemos a culminar la construcción del Estado Nación Democrático, que dé bienestar y una vida digna para todos los peruanos. Para ello proponemos este Plan de Gobierno cuya base programática incluye:

- *Combatir la corrupción como método de gobierno y transformar el modo de hacer política restituyéndole el carácter de instrumento de la justicia.* Afirmamos que la conducta da lugar al respeto; por lo tanto, el derecho del político a ejercer la cosa pública se basa en lo que hace y en los méritos que tenga; es el único título para ejercer el poder y la autoridad. Por ello, los actos de corrupción serán duramente sancionados porque, además de violentar la legalidad, afectan la vida misma, pues representan un pan menos para cada peruano, una escuela sin maestros, o una posta de salud sin medicinas. En la forja del bien común buscaremos soluciones compartidas con las poblaciones. Promoveremos el diálogo y no la represión. La autoridad y las leyes se impondrán contra los enemigos de la democracia: el terrorismo, el narcotráfico y la corrupción. La fuerza pública, de la mano de la población organizada, garantizará la seguridad ciudadana y combatirá eficientemente la violencia pandillera y la delincuencia en todo el territorio nacional.
- *Practicar una forma republicana de gobierno, con mecanismos explícitos de evaluación y control constitucional de los gobernantes.* La democracia debe garantizar separación de poderes, así como la vigencia plena de los derechos civiles, sociales, políticos y humanos. Se requiere poner en práctica un sistema de elección democrático, la vitalidad de las organizaciones sociales y un modo de gobernar participativo sujeto a la Constitución, que penalice a los representantes de gobiernos inconstitucionales y establezca mecanismos de evaluación de los informes presidenciales con apego estricto a las normas constitucionales.
- *Transformar el Estado con una nueva Constitución* para hacerlo descentralizado y participativo; promotor del desarrollo social y de los derechos sociales universales; regulador de la economía de mercado; promotor de la institucionalidad democrática y de una gestión gubernamental descentralizada en base a regiones transversales, y defensor de la soberanía nacional. Esta es la herramienta para *construir una nación para todos*, una comunidad de ciudadanos iguales en derechos y obligaciones. Es decir, desarrollaremos nuestra identidad nacional con respeto por la diversidad étnica y cultural, y fomentaremos la interculturalidad y la pluralidad.
- *Forjar un nuevo modelo de desarrollo sobre la base de la construcción de una economía nacional de mercado abierta al mundo, que articule la costa, la sierra y la amazonía del país*, para aumentar los mercados locales y regionales internos, con trabajo digno y empresas nacionales competitivas, y con ello terminar con la segmentación productiva y la discriminación económica y social del país. Esta es la base para integrarnos al mundo. Con la economía nacional de mercado se dará valor agregado a las materias primas; es decir, se industrializará su producción y potenciará a las medianas, pequeñas y microempresas. Se fomentará la competencia contra el monopolio y se impedirá el retorno al latifundio. Las inversiones extranjeras que respeten estándares laborales básicos, que transfieran tecnología, que protejan el medio ambiente y que tributen con justicia serán bienvenidas.
- *Desarrollar, basados en esta estrategia, el impulso creativo del pueblo peruano, que en todos estos años ha demostrado un gran espíritu democrático, de emprendimiento, de laboriosidad y de búsqueda de justicia e igualdad.* La economía nacional debe estar al servicio de las mujeres y los hombres y del país. Se requiere una nueva política, nuevos y mejores partidos políticos y una mayor participación democrática del pueblo. Se debe profundizar la política de respeto a los derechos sociales, económicos, ambientales, y, en especial, los derechos humanos. Emergerá la nación pluricultural, que superará la discriminación y exclusión. La ciudadanía, los movimientos sociales, las fuerzas patrióticas, nacionalistas, de izquierda y

progresistas, reclamamos una gran transformación, para hacer efectivos los sueños de una patria soberana, con libertad y justicia.

- *Recuperar nuestros recursos naturales como el agua y la tierra, los bosques y la biodiversidad, el gas y los minerales para que contribuyan a la eliminación de la pobreza y desigualdad que afectan a millones de peruanos.* Su explotación, aprovechada generalmente por minorías económicas extranjeras, no puede continuar. Concretamente en el tema del gas, nos comprometemos a poner en marcha una política de soberanía energética en la que retornemos el control de las decisiones del negocio gasífero a Petroperú, repotenciarlo e iniciar el cambio de la matriz energética y la industrialización de este recurso.
- *Instaurar sistemas universales gratuitos y de calidad en educación y salud en la perspectiva de una seguridad social universal, a los cuales tengan acceso todos los peruanos sin discriminación alguna por ingresos o condición social.* Afirmaremos los derechos universales de las personas. Reconoceremos los derechos de los pueblos indígenas, en nuestra convicción y voluntad de construir un país más inclusivo, justo y democrático. Sostenemos que la única garantía de progreso integral de nuestra sociedad es la educación de nuestros hijos y de las generaciones venideras, por lo que iniciaremos una revolución educativa que forme ciudadanos plenos, en adecuada relación de alumnos, maestros, padres de familia y la comunidad. Nos comprometemos a reducir sustancialmente la pobreza y la desigualdad, la desnutrición y las enfermedades endémicas, el analfabetismo y toda forma de exclusión y discriminación. Los programas sociales se impulsarán con la ciudadanía en la forja de una mejor calidad de vida y trabajo, desterrando el clientelismo y otras formas de corrupción. Afirmaremos los derechos en la igualdad de género, la libertad de expresión, la identidad de las personas, el respeto al cuerpo, el reconocimiento de la diversidad cultural, el acceso a Internet y la sociedad de la información.
- *Mejorar la inserción del país en la comunidad internacional y promover el proceso de integración de América Latina, apoyando a la Comunidad Andina, al Mercosur y Unasur. Fomentaremos acuerdos comerciales que favorezcan la industrialización y el desarrollo del agro y de la agroindustria. La política comercial debe ser consistente con la política de industrialización.* Para ello, revisaremos todos los tratados de libre comercio que se opongan al ejercicio de nuestra voluntad soberana. En esta perspectiva pugnaremos por una globalización solidaria que apoye el ejercicio de los derechos humanos y el buen uso de los recursos del planeta. Afirmaremos el rol protagónico del Perú en la integración sudamericana, al potenciar su calidad de nexo con el Asia-Pacífico y sus aportes como cuna de la civilización andina.

Esta será la tarea histórica de un vasto movimiento social, las fuerzas patrióticas, nacionalistas, de izquierda y progresistas, de un movimiento multicultural, civilizado y democrático, cuyo proyecto nacional reivindica los derechos de las mayorías excluidas de las libertades fundamentales de la vida, del acceso a la cultura, de la alimentación, de la educación de calidad, de la salud y de la justicia.

Los nacionalistas convocamos a esta amplia unidad para lograr que nuestras riquezas naturales y nuestras fuerzas productivas estén al servicio de nuestros pueblos costeros, andinos y amazónicos, para así culminar la construcción de la nación por el camino del desarrollo y la democracia. No nos engañemos, la disputa política en el Perú actual no es entre demócratas y las fuerzas del cambio que hoy son motejadas de antisistemas. Es entre quienes utilizan la democracia para defender los intereses del gran capital nacional y transnacional, y los que creemos en una democracia republicana con desarrollo económico, social y político, que beneficie a todos los peruanos. Es la disputa entre los que defienden el pasado vergonzante y los que pugnan por el nacimiento de una patria nueva, de una comunidad política de ciudadanos libres e iguales, con un Estado independiente y soberano, respetuoso de los derechos humanos.

Somos parte de un gran movimiento de cambio contra el neoliberalismo excluyente que hoy recorre América Latina, con sus matices y sus problemas. Y queremos ser constructores de la casa sudamericana, para fortalecer la hermosa comunidad andina, para defender el espacio y el medio ambiente amazónicos y acercarnos a nuestros hermanos del cono sur.

**Félix Jiménez**

Coordinador Responsable  
de la Comisión de Plan de Gobierno del Partido Nacionalista  
Ciudadanos por el Cambio

## Capítulo 1

# La crítica nacionalista al modelo neoliberal y el sentido de la Gran Transformación

### 1.1. DE QUÉ SITUACIÓN PARTIMOS: AUSENCIA DE ESTADO-NACIÓN Y DEMOCRACIA FORMAL

- El Estado peruano ni pertenece ni está al servicio de todos los peruanos. La solución, por lo tanto, no es menos Estado, como se señala en el neoliberalismo, sino más bien un nuevo Estado al servicio de la mayoría de peruanos.

***El Estado no llega a todos, es excluyente.*** Después de casi veinte años de políticas neoliberales, dos son los grandes resultados: por un lado, la mayoría de peruanos carece de un Estado que los represente y los incluya, y por otro, la llamada reforma del Estado, tan mencionada durante el fujimorismo y en la década anterior, se ha concentrado casi exclusivamente en los circuitos por los que discurren los intereses de las grandes empresas y de un reducido grupo de individuos que hoy maneja el país. Las islas de eficiencia y modernidad solo han servido para que una minoría transnacional privilegiada continúe enriqueciéndose. Después de dos décadas queda claro que el interés central no estaba en producir un cambio radical del Estado peruano; es decir, en hacerlo más representativo, inclusivo y justo, sino más bien en privatizarlo para ponerlo al servicio de los grandes grupos económicos, extranjeros y nacionales, y de la corrupción.

***No hay servicios básicos para una parte importante de la población.*** No existe una reforma fiscal que le permita al Estado tener mayores recursos y distribuir mejor y más equitativamente la riqueza que todos los peruanos producimos. Tenemos un Estado pobre e ineficiente, incapaz de atender las demandas sociales y ampliar y consolidar los derechos de los peruanos, que no supo aprovechar, tanto antes como ahora, los periodos de bonanza económica. El Estado no ha llegado a las mayorías del país. Los principales sectores estatales en contacto con la mayor parte de la población no han sufrido ningún proceso importante de reforma y cambio. Ahí tenemos los casos de sectores como Salud, Educación y Transporte; o como el Poder Judicial, que no proveen servicios para el conjunto de nuestra población, y los que dan no son de calidad. Las mayorías nacionales no tienen ni buena educación, ni justicia, ni seguridad ciudadana, ni derechos. No tenemos, por lo tanto, ni un Estado moderno que promueva el desarrollo económico, ni un Estado democrático.

**Los espacios públicos se han precarizado.** Mientras desde el gobierno se producen, en la práctica, procesos de desinversión y de reducción de los espacios y de los servicios públicos, se crean para estos servicios mercados que resultan excluyentes por los precios que se cobran y por el contenido que transmiten, y que benefician a grupos privilegiados. Así la salud y educación progresivamente se privatizan para convertirse en lucrativos negocios que excluyen a las mayorías del país. El espacio público, en lugar de ser un espacio de cohesión social y de encuentro entre todos los peruanos, ha pasado a convertirse en el verdadero gueto de una parte de las mayorías pobres de este país, lo que es reforzado por políticas sociales que solo buscan «focalizar» la ayuda social a los más necesitados en lugar de promover, además, la universalidad de los derechos políticos, económicos y sociales.

**El Estado no es nacional.** El Estado ha dejado de ser nacional, es decir, para todos los peruanos, y con ello abrió las puertas para su progresiva desnacionalización que es profundizada por un proceso de globalización que, en ausencia de un Estado-nación, solo beneficia a las transnacionales y los grandes empresarios. Además, mantiene su carácter centralista y sus viejas taras, como la corrupción, la burocratización y la ineficiencia. El Estado se ha replegado como promotor del desarrollo, regulador de la economía y defensor de los derechos ciudadanos, para pasar a ser un instrumento de unos cuantos grupos minoritarios que ven en su transnacionalización el único camino hacia el desarrollo.

**Los poderes del Estado están en crisis.** Los poderes del Estado, Ejecutivo, Judicial y Legislativo, viven una profunda crisis que se manifiesta no solo en una creciente pérdida de legitimidad sino también en un mayor desinterés por las condiciones de vida de los pueblos indígenas y nativos, de los más pobres y excluidos del país. El presidente actual cree que gobernar es insultar, reprimir la justa protesta social y servir a los «lobbies» económicos. La mayoría de los peruanos no tiene acceso a la justicia y cuando ésta llega, lo hace mal y tarde. Mientras que el Congreso se ha convertido, en la práctica, en un poder poco representativo, divorciado de las regiones, dominado por el oportunismo y los tráfugas, e incapaz de definir concertadamente lo que deberían ser las prioridades nacionales; es decir, las demandas que hoy levantan las provincias del interior del país, los diversos sectores sociales y la mayoría de la ciudadanía.

**El Estado no es un espacio de solución de los conflictos.** La violencia política de las últimas décadas nos ha mostrado cómo la ausencia de un Estado-nación, democrático y moderno, sigue siendo un tema pendiente para construir una nación para todos y lograr el desarrollo económico. El conflicto armado interno, como señala la Comisión de la Verdad y Reconciliación, fue expresión de las fracturas que no han podido ser cerradas en más de 180 años de vida republicana. Ello es consecuencia de la indolencia de nuestro Estado y las élites a los que les importa poco o nada el futuro de sus compatriotas, y que más bien pretenden ocultar las profundas desigualdades, los privilegios de una minoría y las relaciones de dominación que existen hasta ahora. Por ello, uno de los reclamos de las grandes mayorías es su transformación radical para cerrar las viejas y nuevas fracturas, consolidar y ampliar la democracia, desarrollar el país y acabar con el abuso y la corrupción que hoy imperan. Es decir, forjar la nación. El Estado debe dejar de ser propiedad de unos pocos y pasar a servir a todos los peruanos en igualdad de condiciones, debe dejar de estar al servicio de pequeños, aunque poderosos, grupos económicos, para promover no solo el desarrollo económico del país sino también el de su infraestructura.

En ese sentido, es necesario construir una nación con un Estado social de derecho, democrático, eficiente y descentralizado, que represente a todos los peruanos, que defienda nuestro patrimonio, promueva la integración cultural, proteja el ambiente y los recursos naturales; a la vez que fomente el desarrollo nacional y la integración latinoamericana.

- La propuesta de menos Estado por parte del neoliberalismo y su modelo excluyente impide la integración del país y perpetúa el carácter inacabado de la nación.

**No hay comunidad política.** Con la independencia del Perú y durante el período de la República, se heredó un territorio pero no se construyó una nación para todos, es decir, una comunidad política territorializada, o una «comunidad cívica de ciudadanos iguales en derechos y obligaciones que habitan en un territorio determinado». En todos esos años, el país vivió de espaldas al espacio andino y a sus habitantes. A ello se sumó la ausencia de una élite indígena, que fue diezmada luego de la rebelión de Túpac Amaru en el siglo XVIII. Así, los pueblos originarios, es decir, los grupos indígenas y nativos que habitaban estas tierras, fueron excluidos al momento de imaginar la nación y fundar el Estado. Este Estado es y fue excluyente y, como se basó en la élite criolla y en la exclusión de la población nativa mayoritaria, estuvo permanentemente enfrentado a ella en vez de tenerla como soporte principal. Fue débil y represor internamente mientras era obsecuente con las potencias extranjeras, que le proporcionaron el sustento del que carecía internamente. Por eso el Perú sigue siendo hasta ahora una nación en formación. Concluir su construcción, más aún en estos tiempos de transnacionalización, es la principal tarea de todos los peruanos.

**La mayoría de la población no tiene derechos, tampoco hay igualdad.** El Perú se construyó sobre la base de profundos desencuentros, un abismo social y un Estado empírico que impidió la integración social y una convivencia pacífica y democrática de todos los peruanos. El resultado fue el no reconocimiento del otro, como diverso, y la aceptación de la desigualdad como una situación «natural», así como también la constitución de una sociedad dividida entre ciudadanos de primera y segunda categoría donde, finalmente, los vínculos principales entre las élites y la mayoría de los peruanos fueron la marginación, la exclusión, el racismo y una profunda desigualdad que impidió que nación y democracia se fusionaran, y que convirtió a la segunda en un ejercicio formal.

**La cultura es de élites y no es nacional.** Las tradiciones y la cultura de las clases populares, en particular la de los grupos étnicos que vivían en las zonas andinas, se convirtieron en una simple postal para turistas. Así como se exaltaba nuestro pasado incaico se despreciaba al indio presente. Por ello, nuestra cultura ni fue nacional ni popular, menos diversa, y derivó hacia un mal entendido cosmopolitismo que despojaba a la cultura de todo sentido nacional. Las élites, al mirar primero a Europa y luego a EE.UU. como modo y forma de vida, no consideraron a la mayoría de peruanos como sus compatriotas. Lo que convirtió a nuestras ancestrales tradiciones y costumbres en un rito folclórico y no en una cultura nacional-popular.

**La modernización no integró al país.** Los procesos de modernización, por tener una impronta o sello autoritario y muchas veces conservador, no resolvieron estos problemas. La nación, según las experiencias de otros países del norte, es un fenómeno moderno vinculado al progreso industrial y al desarrollo del Estado que se plasma en un imaginario colectivo de pertenencia a un territorio y a una cultura. En el Perú, la industrialización fue un proceso de modernización deliberado que al no desarrollar los mercados internos buscó expandirse integrándose a las economías de otros territorios para ampliar los mercados de sus productos. La economía moderna quedó así desvinculada de la demografía y geografía, y subordinada, como lo fue nuestra cultura, a una dinámica externa que no tomaba en cuenta los intereses de las mayorías. La industrialización proteccionista tampoco ayudó a crear ciudadanía, porque no integró al país.

**El actual enfoque de desarrollo solo hace énfasis en los mercados externos.** La globalización sesgó las políticas económicas hacia los mercados externos, enfeudando nuestros reducidos mercados internos a los intereses de los grupos de poder transnacional, precisamente cuando el desempeño económico de los países industriales desarrollados depende más de sus exportaciones. En la versión neoliberal de la modernización del aparato productivo, se apostó por la liberalización del comercio exterior y por un crecimiento exportador, dejando de lado el desarrollo enraizado en la expansión de los mercados internos y en el empleo de nuestras propias

capacidades antiguas y modernas. El neoliberalismo, al reducir la autoridad del Estado y su capacidad integradora, debilitó aún más el desarrollo de la comunidad política territorializada, de la nación, al excluir del desarrollo a poblaciones provincianas enteras de la costa, sierra y selva del país.

**Hay eclosión de movimientos sociales.** Los avances de los movimientos sociales, en particular los regionales, indígenas y nativos, debido a la crisis actual del neoliberalismo, han puesto nuevamente en la agenda política de nuestro país la tarea de un nuevo Estado capaz de expresar y representar a todos los peruanos, sobre todo a la población pobre y excluida, para así soldar nación, democracia, cultura y desarrollo nacionales. Y es que para construir nación hay que integrar la economía con la geografía y demografía del país, como también nuestras tradiciones con la nueva cultura que nuestro pueblo crea todos los días. La conexión moderna de la economía con la demografía y geografía del país y el desarrollo de una cultura nacional-popular nos permitirá darle una expresión territorial a un proceso de integración social y cultural que devendrá en una comunidad política de ciudadanos libres e iguales en derechos y oportunidades. Manteniendo nuestra independencia y nuestra identidad nacional podremos insertarnos al mundo.

Nuestro país tiene como principal riqueza cultural su diversidad. Por ello, estamos en la obligación de crear una cultura que, partiendo del respeto a lo diverso y a nuestra pluralidad étnica y cultural, sea capaz, al mismo tiempo de ser integradora y moderna, de enfrentar los retos del proceso de globalización y aprovechar sus ventajas y oportunidades. Es decir, estamos en la obligación de fundar y construir una nueva nación.

- Luego de varias décadas de luchas sociales y políticas, los peruanos hemos conquistado más democracia. Y si bien, en la actualidad, estamos en capacidad de elegir periódicamente a nuestras autoridades y gobernantes, nuestra democracia sigue siendo precaria e incompleta.

13

**No hay respeto a los derechos ciudadanos.** El poder político a lo largo de nuestra historia ha sido coartado por los poderes fácticos y por los grandes grupos económicos, ha servido a las élites sociales y económicas sin respeto a los derechos ciudadanos, a la separación de poderes, al orden constitucional, como exige una república democrática. Décadas de militarismo y de gobiernos civiles escasamente reformistas han menoscabado el desarrollo democrático del país y la consolidación de una sociedad igualitaria y de una cultura ciudadana como fundamento de una convivencia pacífica. Es este ejercicio antidemocrático del poder el que ha impedido el desarrollo de ciudadanos, hombres y mujeres libres en nuestra patria y el surgimiento de un Estado democrático y nacional representativo.

**La democracia es débil e incompleta.** Nuestra democracia es precaria también porque está acosada permanentemente por poderes fácticos, tanto nacionales como internacionales, que nadie elige, nadie controla y nadie fiscaliza, como son el caso de los militares, los gremios empresariales, los medios de comunicación masivos, las iglesias y algunos organismos internacionales, quienes a través de canales y mecanismos no institucionales ejercen niveles de incidencia pública y política, fijan las agendas políticas, organizan a la opinión pública y alcanzan niveles de participación privilegiada en la toma de decisiones y ejercicio de poder.

**Hay una profunda crisis de la institucionalidad política.** Vivimos una severa crisis de representación política, principalmente desde los años 90, como consecuencia de la insania senderista, el fracaso del primer gobierno aprista y de la izquierda criolla, y la implantación del gobierno autoritario y corrupto de Alberto Fujimori. Y si bien los partidos políticos constituyen instrumentos fundamentales para garantizar la representación de los diferentes sectores sociales y el cumplimiento de los fines de la democracia, su profunda crisis y el insuficiente desarrollo de los

nuevos proyectos políticos regionales no han permitido una representación política efectiva de las grandes mayorías populares y la consolidación de la democracia. Lo viejo no quiere morir y bloquea el surgimiento de lo nuevo.

***El ejercicio del poder político es elitista y centralista.*** El modelo económico neoliberal y la persistencia de valores y prácticas autoritarias de las élites en el sistema político nacional han ofrecido escasos espacios y mecanismos de participación para los diversos sectores de la población, lo que ha generado pobreza y exclusión social principalmente en el ámbito rural, es decir, los niveles de desigualdad y exclusión se han incrementado y profundizado a pesar del sostenido crecimiento económico.

***La democracia actual no se funda en la calidad de vida y la seguridad ciudadana.*** La débil voluntad política de los gobernantes para impulsar líneas estratégicas del desarrollo social como la educación, la salud, el trabajo y la seguridad alimentaria ha precarizado la calidad de vida de la mayoría de los peruanos y los ha excluido del desarrollo. Lejos de garantizar la orientación prioritaria del presupuesto nacional en estos rubros, como una efectiva oportunidad de redistribución de los beneficios del crecimiento y del desarrollo, se ha optado por programas sociales de emergencia de baja calidad y de consumo exclusivo para los pobres. Se trata entonces de paliativos que no resuelven los graves efectos de la desigualdad y la exclusión sino más bien los perpetúan y los agravan.

***La democracia actual no es capaz de resolver los conflictos sociales.*** Nuestra democracia no ha desarrollado una institucionalidad inclusiva, transparente, eficaz y justa, capaz de solucionar los conflictos sociales e impedir el despliegue de la violencia social y política. La persistencia y muchas veces preeminencia de formas autoritarias de ejercer el poder y la profundización y masificación de la desigualdad y la exclusión han generado expresiones también crecientes de conflicto y violencia social y política. Es decir, la violencia no es más que la expresión del carácter excluyente y frágil del sistema democrático. Las condiciones de seguridad ciudadana y la seguridad local y nacional son permanentemente cuestionadas. El Estado, al no tener una estrategia integral para transformar los factores estructurales e institucionales que favorecieron el desarrollo de conflictos y expresiones de violencia política y social, genera no solo una democracia débil y una falta de autoridad sino también un círculo vicioso que reproduce la violencia social y política en el país por carecer de institucionalidad democrática.

## 1.2 LA CRÍTICA NACIONALISTA AL MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL

- Las políticas del Consenso de Washington liberalizaron el comercio y los mercados financieros, privatizaron las empresas estatales, flexibilizaron el mercado de trabajo, que deterioró la estabilidad laboral y los salarios, y redujeron el papel regulador del Estado.

***El modelo neoliberal mira hacia afuera y afecta a los mercados internos.*** El régimen neoliberal promovió la competencia entre los países en desarrollo por atraer el capital extranjero mediante el desmantelamiento de los estándares regulatorios e institucionales, cuyo efecto fue deteriorar las condiciones de vida de la población y aumentar la desigualdad y la pobreza. Gran parte de los trabajadores públicos fueron «desempleados» por la privatización, y la presión de la globalización impidió el crecimiento de los salarios de los trabajadores privados. Asimismo, la reducción del gasto público afectó la calidad de la educación y, por lo tanto, la calificación y capacitación de los profesores. La consecuencia ha sido situar en los mercados externos la fuente de generación de demanda e ingresos para sostener el crecimiento.

***El modelo neoliberal se basa en el cholo barato.*** El régimen neoliberal, en el contexto del mercado de trabajo desregulado, también promovió un crecimiento liderado por las exportaciones, dejando de lado el desarrollo enraizado en el crecimiento de los mercados internos. Este estilo de crecimiento no solo tiene débiles conexiones con el resto de la economía sino que exacerba la desconexión de la economía moderna con la geografía y la demografía del país. Por estas razones, tiene una proclividad a la crisis y no genera crecimiento económico sostenido. Mientras la presión de la globalización impide el crecimiento de los salarios de los trabajadores privados, buena parte de los trabajadores públicos fueron «desempleados» por la privatización. Asimismo, la reducción del gasto público afectó la calidad de la educación y, por lo tanto, la calificación y capacitación de los trabajadores.

***El modelo neoliberal no genera articulaciones al interior del país.*** Bajo este régimen no se puede construir una economía nacional de mercado que conecte a los pueblos excluidos y olvidados de la costa, sierra y selva, con la participación de todos con iguales derechos y deberes. Es decir, construir las bases materiales y económicas para el desarrollo de la nación, sin el racismo y la desigualdad social que nos separan, y con estabilidad política, basada en reglas de honradez y eficiencia en el ejercicio de la función pública.

- Desde sus orígenes, el sueño de los países de la región ha sido la creación de una gran patria latinoamericana. Este sueño, al cual no podemos ni debemos renunciar, ha vuelto a frustrarse con el neoliberalismo.

***El modelo neoliberal sustituyó la integración por más comercio.*** Las políticas que se derivaron del Consenso de Washington coincidieron con los sectores económicos internos vinculados con intereses de empresas transnacionales. Estos sectores nunca entendieron la integración regional como una integración de pueblos y un mecanismo para conseguir nuestro desarrollo industrial y también mejores condiciones de negociación con los países desarrollados y las empresas transnacionales, a fin de insertarnos soberanamente en el mundo globalizado. Desde la perspectiva de esos intereses, se pensó que era simplemente aumentar el comercio internacional y abrir nuestros mercados. En este contexto, la integración resultó en una inserción (que no nos ha beneficiado) a mercados de países ya industrializados, como EE.UU., y a un mercado mundial dominado por los monopolios y las transnacionales, en vez de ser, primero, una asociación con nuestros vecinos y luego con el resto de países de la región y del mundo. La propuesta neoliberal, en la práctica, impidió la creación de un bloque regional al no considerar que los espacios regionales, en especial el andino, sean para nosotros mercados internos ampliados y verdaderas

plataformas de lanzamiento para que nuestros productos manufacturados compitan en mejores condiciones en el mercado mundial. En realidad, la integración neoliberal, además de demostrar el carácter antinacional de nuestras élites, trajo más pobreza, desigualdad y destrucción de nuestro medio ambiente al utilizar el mercado de trabajo, es decir al cholo barato, como el elemento fundamental para el logro de una supuesta competitividad internacional junto con la subordinación del tema ambiental al comercio libre.

***El regionalismo abierto es funcional al modelo neoliberal.*** En lugar de la visión integradora de la nación andina y sudamericana se impuso la visión comercial de la integración. El regionalismo abierto se hizo funcional a las reformas neoliberales. Se dejaron de lado las políticas de desarrollo (diseño de políticas económicas comunes a nivel de la región o de la CAN, o las posibilidades de coordinación productiva entre países), las orientadas a la integración social, política y ambiental, y la forma soberana de participar en la globalización.

***Los tratados comerciales puestos de moda por el neoliberalismo son asimétricos.*** Los tratados de Libre Comercio (TLC), la apertura comercial indiscriminada, la reducción unilateral de aranceles y el liderazgo de las exportaciones en el crecimiento económico muestran subordinación a las transnacionales. Se convirtieron en las piezas clave de una progresiva desnacionalización de nuestra economía. El acuerdo comercial Perú-EEUU no es un Tratado de Libre Comercio, sino un acuerdo asimétrico entre un país desarrollado y grande, que subsidia sus productos, y un país poco desarrollado y pequeño. Si la liberalización del comercio nos pone en desventaja, el TLC las profundiza en beneficio de EEUU. Entre sus aspectos más cuestionables se encuentran los acuerdos sobre propiedad intelectual, conocimientos tradicionales, cultura, educación y salud, tratamiento preferencial a las inversiones extranjeras, aceptación de los subsidios a la producción agrícola de EEUU y negativa a la imposición de aranceles compensatorios por parte de Perú.

***La actual apertura al mundo es dependiente y subordinada.*** El supuesto interés de los gobiernos peruanos por la integración —en especial, el de Alan García, que ha enterrado definitivamente las tesis de Haya de la Torre sobre la gran patria latinoamericana— fue contradicho por la subordinación de nuestra política exterior a la de los EEUU, por la oposición abierta a los procesos de cambio que hoy se viven en América Latina y, en especial, en la región andina. Al aceptar y promover los acuerdos bilaterales, el gobierno aprista ha optado por la peor forma de negociación, pues la mejor es en los foros multilaterales. Nuestra apertura al mundo no puede ser un medio para acelerar una inserción dependiente y subordinada al actual proceso de globalización, menos para sabotear, como hoy se hace, los procesos de integración regional y subregional, o de creación de organismos como UNASUR, o permitir el desarrollo del crimen organizado, como el narcotráfico y otras actividades ilícitas, sino más bien debe promover un nuevo tipo de vecindad, primero con los países andinos y latinoamericanos y luego con el resto del mundo sobre la base del respeto mutuo, la defensa de nuestra independencia y soberanía, la no injerencia en los asuntos internos, el pluralismo ideológico y político, el multilateralismo y el desarrollo de una activa política exterior para aumentar nuestra capacidad de negociación internacional. La política exterior y la integración deben ser palancas fundamentales para consolidar la democracia, lograr nuestro desarrollo nacional y crear una auténtica comunidad de pueblos y naciones andinas y latinoamericanas.

Todo esto tiene que cambiar.

### **1.3 EL NACIONALISMO Y EL SENTIDO DE LA GRAN TRANSFORMACIÓN DEL PAÍS**

#### **1.3.1. Más sobre el diagnóstico: desigualdad y desarticulación**

- La desigualdad y desarticulación económica y social impiden al país constituirse en una nación o comunidad política de ciudadanos libres y con iguales derechos.
  - a) La economía, la geografía y la demografía del país están desconectadas o desarticuladas.

El 24.7% de los peruanos vive en áreas rurales, y en estas áreas la población pobre supera el 65%, mientras los pobres extremos representan el 40.6%.

El 11.6% del área geográfica del país corresponde a la costa, el 28.1% a la sierra y el 60.3% a la selva. La costa concentra el 52% de la población (29% en la capital, Lima Metropolitana, y 23% en el resto de la costa), un 35% vive en la sierra y un 13% en la selva.

Cerca del 46% del PBI se genera en el departamento de Lima. En Arequipa, La Libertad, Piura, Áncash e Ica se produce el 20%.

El 53% de la producción manufacturera, el 47% de la producción de servicios gubernamentales, el 45.5% de la producción de la industria de la construcción y el 67% de la producción de otros servicios se concentran en el departamento de Lima.

El aparato productivo es tecnológicamente heterogéneo y desarticulado. La minería no está articulada a las actividades de transformación y estas tampoco se articulan con la agricultura. El modelo primario exportador ha dado lugar a un proceso de terciarización de la economía. Cerca del 72% de la PEA se encuentra en las actividades terciarias o de servicios y estas actividades generan el 61% del PBI.

- b) La desigualdad de ingresos y de acceso a servicios sociales básicos es la otra cara de la desarticulación o desconexión:

Aproximadamente el 77% de la PEA trabaja en empresas de 1 a 10 trabajadores, donde el ingreso promedio mensual no supera los 650 soles. El modelo primario exportador reproduce la informalidad y la baja productividad en este amplio sector de pequeñas empresas.

El ingreso per cápita anual (según la ENAHO 2007) en la zona rural es de US\$ 977, mientras que en Lima es de US\$ 3,258 y en el resto urbano es de US\$ 2,295. En el caso de la sierra rural este ingreso asciende a solo US\$ 815. Los ingresos totales en las zonas rurales equivalen a la mitad del valor de los ingresos totales de los hogares a nivel nacional.

Todos los hogares rurales, tanto pobres como no pobres, presentan un bajo nivel de acceso a servicios públicos y privados, y más del 60% se dedica a actividades agropecuarias.

Un poco más del 30% de hogares del país no tienen acceso a red pública de agua: el 65% en Loreto, el 65.7% en Ucayali y el 51.5% en Puno.

El 30.1% de los hogares peruanos no tiene acceso a la electricidad: el 68.1% en Cajamarca, el 61.3% en Huánuco y el 56% en Amazonas.

Cerca del 54% de la población no tiene acceso a desagüe y 63.4% de la población tiene todas las necesidades básicas insatisfechas (agua, desagüe y electricidad).

Finalmente, la distribución funcional del ingreso se ha hecho más desigual. En el año 1991, las remuneraciones representaban el 30.1% del ingreso nacional y el 52.7% correspondía al excedente de explotación (que básicamente son las ganancias netas de depreciación). En el año 2007 la participación de las remuneraciones bajó a 21.9% y la del excedente de explotación subió a 61.9%.

### **1.3.2. El significado del nacionalismo**

- La desigualdad y desarticulación económica y social hacen inviable el futuro del país como nación. Es preciso, por lo tanto, cambiar radicalmente esta situación para generar igualdad de oportunidades y de acceso a la justicia, educación, salud y los servicios básicos.

El dominio neoliberal transnacional se impuso en una sociedad heterogénea, con desigualdad social, económica y política, y donde el Estado no llega a importantes áreas demográficas y geográficas. El Estado ha sido tomado por el poder económico y no responde a las necesidades del desarrollo nacional. El modelo neoliberal reproduce la desigualdad, la desarticulación y el subdesarrollo.

El modelo neoliberal, siguiendo la lógica de la globalización, hace énfasis en los mercados externos. Esta versión no democrática de la modernización del aparato productivo apostó por la liberalización del comercio exterior y por un crecimiento exportador, y dejó de lado el desarrollo enraizado en la expansión de los mercados internos y en la multiplicación de los empleos e ingresos. El neoliberalismo menoscabó la soberanía y la capacidad integradora del Estado, con lo cual debilitó aún más el progreso de la comunidad política territorializada al excluir a poblaciones provincianas enteras de la costa, sierra y selva del país.

- El nacionalismo es una reacción programática contra esta modernización excluyente. Se concibe, entonces, como un programa político de construcción de un Estado-nación. Por lo tanto, es una propuesta de cambio radical de un modelo que depreda los recursos naturales, que violenta la legalidad y la democracia, y no genera desarrollo.

Como programa político, el nacionalismo significa no solo el proceso de construcción de una identidad nacional —para que el Estado-nación se convierta en el espacio de la vigencia de la democracia y los derechos ciudadanos—, sino también la conquista de la soberanía (condición y sustento de la identidad y dignidad nacionales) para valorar la cultura, historia y para la gestión autónoma de la política y de la economía de mercado. Esto tiene que ver con el uso racional y soberano del territorio y sus recursos para llevar a cabo el objetivo de desarrollo nacional.

### **1.3.3. Las propuestas para la Gran Transformación del país**

#### **a. Proponemos moralizar la política y combatir la corrupción.**

##### ***Situación***

*La corrupción se ha convertido en parte del sistema político y de gobierno.* El pueblo legitima a sus gobernantes mediante su voto, pero los elegidos gobiernan en función de los intereses de minorías económicas que no han sido elegidas por el voto popular. Con este ejercicio corrupto de la función de gobierno se asegura la reproducción de sus intereses, y se perpetúan la desigualdad y la

exclusión. La propuesta gubernamental del voto facultativo es un ejemplo de esta práctica corrupta.

*Pocos impuestos y mercado libre para los grupos de poder económico es parte de la ideología del actual sistema político y de gobierno.* Los grupos de poder eluden su responsabilidad tributaria frente al Estado, y el Estado elude su responsabilidad de proporcionar servicios básicos de calidad a la mayoría de la población (educación, salud, electricidad, agua y desagüe).

### ***Acciones de política***

*Transformaremos el modo de hacer política poniendo en práctica la justicia y «el respeto de cada uno al derecho de todos».* Vamos a restituirle a la política el carácter de instrumento de la justicia.

*Haremos de la política una acción de servicio social y no de provecho propio.* Apelaremos siempre a lo que nos une como peruanos para desarrollarlo y enriquecerlo. Y lo que nos une debe basarse en la noción del bien común, es decir, en el convencimiento de que los intereses de unos peruanos están ligados a los intereses de los demás. Convertiremos la noción del bien común en un compromiso nacional, así será más fácil distribuir entre todos los peruanos los frutos del crecimiento y la prosperidad.

*Moralizando la política bloquearemos la corrupción.* Dirigiremos una cruzada nacional para sancionar a los corruptos, a los funcionarios que roban, para recuperar la autoestima nacional. La conducta de los políticos, de los funcionarios públicos y de los contratistas del Estado debe guiarse por el objetivo de bienestar de todos. La lucha anticorrupción debe ser parte de un contrato social para construir en paz la nación.

## **b. Proponemos construir *nación* (comunidad política) y un nuevo Estado como instancia unitaria y suprema de todo el pueblo**

### ***Situación***

*El Estado no llega a todos, es excluyente e impide construir nación.* La mayoría de peruanos carece de un Estado que los represente y los incluya. No hay servicios sociales básicos para parte importante de la población. El Estado es incapaz de atender las demandas de salud, educación, transporte, justicia y seguridad; además, los servicios que provee no son de calidad.

*El Estado no es nacional ni democrático, ni defensor de los derechos ciudadanos.* Ha dejado de ser para todos los peruanos, es centralista, promueve la desnacionalización de los recursos y beneficia a las transnacionales y los grandes grupos económicos. No es promotor del desarrollo, ni regulador de la economía ni defensor de los derechos ciudadanos y humanos.

### ***Acciones de política***

*Construiremos una nación para todos.* Construiremos una comunidad política territorializada, una «comunidad cívica de ciudadanos iguales en derechos y obligaciones que habitan en un territorio determinado». Es decir desarrollaremos nuestra identidad nacional, con respeto por la diversidad racial y étnico-cultural, y fomentaremos la interculturalidad y la pluralidad.

*Transformaremos al Estado con una nueva Constitución.* El Estado será promotor del desarrollo, regulador de la economía de mercado y proveedor de servicios sociales básicos (educación, salud, seguridad social, agua y desagüe) con políticas públicas que tengan alcance universal. Se restablecerá el derecho preferencial de los peruanos en la gestión, explotación y usufructo de los recursos naturales de la nación, en especial sus fuentes de energía. Una nación que no controla sus fuentes de energía no controla su futuro. Se promoverá activamente las inversiones en

infraestructura y el desarrollo del mercado de capitales para generar una economía nacional de mercado. Finalmente, la igualdad de los ciudadanos ante la ley y el ejercicio pleno de la libertad supone peruanos libres de la necesidad y el miedo. Por lo tanto, el Estado garantizará la satisfacción de las necesidades básicas (alimentación, vivienda, alcantarillado, electricidad, salud, educación para los hijos), requisito indispensable para el ejercicio de la libertad. Con este fin se emprenderá una profunda reforma fiscal que le permitirá al Estado disponer de mayores recursos para emprender programas sociales de carácter universal.

*Transformaremos la institucionalidad del Estado* con garantías y contrapesos, clara separación de poderes y nueva regionalización transversal que abarque las tres regiones del país, para hacerlo más controlable y, por tanto, democrático, o que permita el ejercicio de la democracia republicana. Se establecerá un Estado laico y social de derecho descentralizado o regionalizado; se precisarán los fundamentos de la plena independencia de los poderes del Estado y de los órganos de control; se introducirá la renovación por tercios del Congreso de la República a mitad del periodo gubernamental, eliminando la inmunidad parlamentaria absoluta; y, se establecerá un sistema de justicia autónomo y universal.

*El Estado fortalecerá los espacios públicos, dejando de ser propiedad de pocos para servir a todos los peruanos.* La salud y la educación dejarán de ser lucrativos negocios que excluyen a las mayorías del país. Por mandato constitucional se impulsará un sistema de universidades regionales con programas de ciencia y tecnología para fomentar el desarrollo industrial regional, financiadas con las concesiones mineras y energéticas al capital extranjero. Finalmente, se promoverá un pacto entre los trabajadores y las empresas para erradicar definitivamente la pobreza y el subempleo, mediante la creación de oportunidades de trabajo, y no con programas de asistencia social, pues el trabajo no solo proporciona independencia e ingresos, sino también aporta paz social, dignidad individual y oportunidades de desarrollo de las personas.

**c. Proponemos practicar la democracia republicana en el ejercicio de la función de gobierno.**

***Situación***

*Los gobiernos elegidos por el pueblo no respetan los derechos ciudadanos.* La democracia es débil e incompleta y hay una profunda crisis de la institucionalidad política. El poder político ha sido coartado por los poderes fácticos y por los grandes grupos económicos, tanto nacionales como extranjeros, que nadie elige, nadie controla y nadie fiscaliza. Se gobierna sin respeto a los derechos ciudadanos, a la separación de poderes, al orden constitucional, como exige una democracia republicana.

*Hay una profunda crisis de representación política.* El Ejecutivo, el Poder Judicial y el Legislativo han perdido legitimidad y credibilidad. El presidente gobierna sirviendo a los «lobbies» económicos y reprimiendo las justas protestas sociales. El Congreso es un poder desprestigiado, divorciado de los intereses nacionales, regionales y provinciales, y está dominado por el oportunismo y los tráfugas. Por otro lado, los partidos políticos requieren una profunda renovación para constituirse en verdaderos representantes de los diferentes sectores sociales y garantes de la democracia.

*La democracia actual no se funda en la calidad de vida y la seguridad ciudadana.* La débil voluntad política de los gobernantes para impulsar líneas estratégicas del desarrollo social como la educación, la salud, el trabajo y la seguridad alimentaria ha precarizado la calidad de vida de la mayoría de los peruanos y los ha excluido del desarrollo.

***Acciones de política***

*Promoveremos la práctica de una forma republicana de gobierno, con mecanismos explícitos de evaluación y control constitucional de los gobernantes.* La democracia por sí sola no garantiza la vigencia plena de los derechos civiles, sociales, políticos y humanos. Es el modo de elegir gobernantes y representantes del pueblo; por lo tanto, la democracia es solo un proceso legitimador. Acercaremos el Estado a las zonas pobres y desarticuladas, fortaleceremos el sistema de partidos políticos y ampliaremos los mecanismos de participación en el ámbito local, regional y nacional; eliminaremos el voto preferencial y se garantizará igualdad de oportunidades para hombres y mujeres; y, promoveremos el respeto irrestricto y el ejercicio pleno de los derechos humanos por todos los peruanos.

Para que todo esto sea posible, se requiere poner en práctica la democracia republicana, es decir, un sistema de elección democrático y un modo de gobernar sujeto a la Constitución, o con la Constitución. Penalizaremos los gobiernos inconstitucionales y estableceremos mecanismos de evaluación de los informes presidenciales con apego a las normas.

d. **Proponemos construir un nuevo modelo de desarrollo basado en una *economía nacional de mercado* abierta al mundo.**

***Situación***

*Ni la industrialización sustitutiva de importaciones ni el modelo primario exportador neoliberal, ambos como procesos modernizadores, integraron al país.* La construcción de la nación, en los países del centro, estuvo vinculada al progreso industrial y al desarrollo del Estado. En nuestro país, la industrialización dejó de lado el desarrollo de los mercados internos y buscó expandirse integrándose a las economías y mercados de otros países. La economía moderna quedó así desvinculada de la demografía y geografía, y subordinada, como lo fue nuestra cultura, a una dinámica externa que no toma en cuenta a las mayorías. Tampoco ayudó a crear ciudadanía, porque no integró al país.

*El modelo neoliberal también mira hacia afuera y descuida el desarrollo de los mercados internos.* El neoliberalismo promovió la competencia entre los países en desarrollo por atraer el capital extranjero mediante el desmantelamiento de los estándares regulatorios e institucionales, cuyo efecto fue deteriorar el medio ambiente y las condiciones de vida de la población y, aumentar la desigualdad y la pobreza. Gran parte de los trabajadores públicos fueron «desempleados» por la privatización, y la desregulación del mercado de trabajo junto a la presión de la globalización impidió el crecimiento de los salarios de los trabajadores privados. Asimismo, la reducción del gasto público afectó la calidad de la educación y, por lo tanto, la calificación y capacitación de los trabajadores. Con bajos costos y calidad de la mano de obra, el crecimiento fue liderado por las exportaciones, dejando de lado el desarrollo enraizado en el crecimiento de los mercados internos. Este estilo de crecimiento exacerbó la desconexión de la economía con la geografía y la demografía del país.

***Acciones de política***

*Forjaremos un nuevo modelo de desarrollo sobre la base de la construcción de una economía nacional de mercado, que articule la costa, la sierra y la amazonía del país.* Esto significa fomentar mercados locales y regionales internos, para que se desarrolle un mercado nacional y para terminar con la segmentación productiva y la discriminación económica y social del país. Esta es una estrategia de crecimiento desde adentro y al mismo tiempo hacia afuera. Cuando se desarrollan y expanden los mercados internos, es posible aumentar sostenidamente la productividad y, por lo tanto, fortalecer la competitividad de la economía en los mercados internacionales. El progreso de los mercados internos, de los espacios regionales de todo el país es una tarea que compromete a las empresas nacionales de la industria, agroindustria, pesca, de las minas y del agro. Parte fundamental de esta tarea es la transformación de nuestras materias

primas en productos acabados, en nuevos valores agregados para hacer crecer nuestros mercados internos y diversificar las exportaciones.

*La inversión privada nacional es fundamental para construir una economía nacional de mercado.* Mientras en el modelo neoliberal la inversión extranjera tiene un papel dominante, en el desarrollo de una economía nacional de mercado este papel le corresponde a la inversión privada nacional. Pero para que esta inversión tenga una orientación a escala nacional se requiere eliminar las restricciones de mercado y de financiamiento que enfrenta. La restricción de mercado se supera con inversiones en infraestructura (puertos, almacenes, carreteras, vías férreas, saneamiento, electricidad, telecomunicaciones y educación), con un nuevo enfoque de regionalización y de ocupación del territorio nacional. Estas inversiones son imprescindibles para conectar la economía con la geografía y demografía del país. Por su parte, la restricción de financiamiento se supera al desarrollar el mercado interno de capitales en soles, con un marco regulatorio que facilite el financiamiento de las inversiones productivas privadas de pequeñas y medianas empresas, individualmente o en asociación. Infraestructura económica y social, y mercado de capitales en moneda nacional son los dos pilares del crecimiento de la inversión privada local, y su orientación en actividades y circuitos económicos que, basados en los recursos naturales, contribuyan a la consolidación de la producción no primaria, en particular la industria como base de la exportación no tradicional y del crecimiento a largo plazo.

*La construcción del nuevo modelo de desarrollo requiere de otras acciones de política.* Reconstruiremos la capacidad regulatoria del Estado; construiremos un sistema de seguridad (soberanía) alimentaria del país; promoveremos un crecimiento con estabilidad macroeconómica; diseñaremos medidas de adaptación al cambio climático y de seguridad energética; cambiaremos la matriz energética, y adoptaremos políticas precisas de protección del medio ambiente que busquen el equilibrio entre la protección sensata de nuestros recursos naturales y las exigencias de la modernización económica del país.

e. **Proponemos mejorar la *inserción del país en la comunidad internacional.***

***Situación***

*El modelo neoliberal sustituyó la integración por más comercio.* Los sectores que impulsaron las políticas neoliberales nunca entendieron la integración regional como una integración de pueblos y como un mecanismo para conseguir nuestro desarrollo industrial y también mejores condiciones de negociación con los países desarrollados y las empresas transnacionales, para insertarnos soberanamente en el mundo globalizado. Desde la perspectiva de esos intereses, se pensó que integración era simplemente aumentar el comercio internacional y abrir nuestros mercados.

*El modelo neoliberal se convirtió en el eje de la política exterior del país.* El sesgo del gobierno hacia el modelo neoliberal impidió la creación de un bloque regional, en especial el andino, como parte de una estrategia de mercados internos ampliados para que nuestros productos manufacturados compitan en mejores condiciones en el mercado mundial. En lugar de una visión integradora de la nación andina y sudamericana se impuso la visión comercial de la integración.

*El regionalismo abierto es funcional al modelo neoliberal.* El regionalismo abierto se hizo funcional a las reformas neoliberales. Se dejaron de lado las políticas de desarrollo (diseño de políticas económicas comunes a nivel de la región o de la CAN o las posibilidades de coordinación productiva entre países), la forma soberana de participar en la globalización y las políticas orientadas a la integración social, política y ambiental, este último se subordinó al comercio libre.

*Los tratados comerciales son asimétricos.* Los tratados de Libre Comercio (TLC) se convirtieron en piezas clave de una progresiva desnacionalización de nuestra economía. El acuerdo comercial

Perú-EE.UU. no es un Tratado de Libre Comercio, sino un acuerdo asimétrico entre un país desarrollado y grande, que subsidia sus productos, y un país poco desarrollado y pequeño. Si la liberalización del comercio nos pone en desventaja, los tratados comerciales las profundizan. Entre los aspectos más cuestionables de estos tratados se encuentran los acuerdos sobre propiedad intelectual, conocimientos tradicionales, cultura, educación y salud, tratamiento preferencial a las inversiones extranjeras, aceptación de los subsidios a la producción agrícola de EE.UU. y negativa a la imposición de aranceles compensatorios por parte del Perú, etc.

### ***Acciones de política***

*Promoveremos acuerdos comerciales que favorezcan la industrialización y el desarrollo del agro y de la agroindustria. La política comercial debe ser consistente con la política de industrialización.* El comercio exterior es bueno para el país siempre que sea recíproco y equitativo. La restricción externa que caracteriza al Perú y a todas las economías en desarrollo hace indispensable diversificar nuestras exportaciones. La necesaria apertura del Perú al mundo no debe ser pretexto para consolidarnos como productores y exportadores de materias primas no elaboradas. Esto requiere, entre otras medidas, el manejo adecuado del tipo de cambio real para mantenerlo estable y competitivo.

*Promoveremos el comercio equitativo.* La equidad y la protección de los débiles no deben subordinarse a la competitividad comercial como ocurre con la tesis Cepalina del regionalismo abierto que se hizo funcional a las reformas neoliberales. La desregulación del mercado de trabajo no será más el elemento fundamental para el logro de la competitividad ni se subordinará más el tema ambiental al comercio libre. Se promoverá la protección de los trabajadores, el derecho a formar sindicatos, la prohibición del trabajo infantil, la mejora de estándares medioambientales y la eliminación de los subsidios gubernamentales a las exportaciones.

*De la actual visión comercial de la integración volveremos a una visión integradora de mercados.* La integración latinoamericana, en especial la integración andina, servirá para promover un nuevo tipo de relaciones entre países a nivel global. Fomentaremos la integración entre países, en especial entre los andinos, con políticas orientadas a reducir la desigualdad, a fortalecer la relación entre sectores, público y privado, y a promover el desarrollo de la ciencia y la tecnología.

*Promoveremos una nueva política exterior.* Los principios orientadores de esta nueva política serán el reconocimiento de las aspiraciones legítimas de otros pueblos, el respeto a la autodeterminación de todos los pueblos, y el consenso internacional para enfrentar las amenazas transnacionales en el medio ambiente, la salud y el trabajo.

## Capítulo 2

# Construir nación y un Estado pluricultural

La gran transformación que implica un nuevo proyecto nacional con horizonte de largo plazo requiere que el pueblo peruano ejerza su poder constituyente. Es decir, que se convierta en una mayoría política capaz de autogobernarse y gobernar el país. Ello incluye una nueva Constitución, una democracia más representativa, participativa y transparente, la reforma del sistema político, de los poderes públicos y de los instrumentos de gestión del Estado, en especial del planeamiento estratégico y la descentralización del país.

Aspiramos a construir una comunidad política plural y una república democrática, descentralizada y pluricultural mediante la integración y participación de todos los peruanos en la transformación social y el desarrollo nacional. La interculturalidad y la participación son los principios rectores de la política del Estado nacional, permitiendo el diálogo abierto, democrático y horizontal entre las diversas culturas y grupos sociales.

La transformación del Estado para la construcción de la nación y una república democrática, pluricultural y descentralizada debe partir del reconocimiento que:

1. El *Perú es una sociedad multicultural compleja*: multiétnica en la sierra de quechuas y aymaras y en la selva. Todo ello exige una mejor forma de integración reivindicando derechos.
2. El *Perú necesita una nueva Constitución* que tenga como objetivos no solo cancelar la impuesta por la dictadura fujimorista (para instaurar la economía y el Estado neoliberales y para arrebatarse sus derechos a los trabajadores), sino también reconocer y otorgar representación política a la comunidad multicultural del Perú para acabar con la herencia colonial.
3. El *Perú necesita una reforma política para consolidar la democracia*. El sistema electoral, la ley de partidos y la forma de gobierno tienen que ser reformados para mejorar el desempeño y la calidad de la democracia.
4. El *Perú como país democrático requiere un Estado soberano y autónomo* (con respecto a las clases dominantes y a los poderes extranjeros) y al servicio de todos los peruanos. Ello requiere organizarlo sobre la base de una vasta coalición democrática de los empresarios nacionales, las clases medias y las clases populares que le den sustento y estabilidad.
5. El *Perú requiere una reforma tributaria* que ensanche la base impositiva, que obligue a pagar más a los que más tienen y que combata la evasión y la elusión tributaria.
6. El *Estado peruano necesita establecer e institucionalizar la carrera pública* de los funcionarios del Estado e impulsar el desarrollo de una eficiente gerencia pública para que realicen una gestión de calidad.
7. El *Estado tiene que desplegar políticas públicas, especialmente las políticas sociales (educación, salud y seguridad) de calidad*, que lleguen a todo el territorio y cubran a todas

las clases sociales. El Estado debe desplegar una eficacia burocrática y una efectividad legal.

8. El *Perú requiere de transparencia en la estructura del Estado y en la gestión de las políticas públicas*, salvo las cuestiones que tienen que ver con la seguridad nacional. Las instituciones del Estado y las políticas tienen que estar sometidas al control horizontal, vertical y social para evitar la corrupción.
9. El *Perú requiere de un Estado que promueva la intermediación de los valores éticos* entre los medios utilizados y los fines propuestos de política.

## **2.1. DE LA HERENCIA COLONIAL AL ACTUAL ESTADO NEOLIBERAL Y PREDATORIO**

La Conquista y la Colonia marcaron la ruta que ha recorrido el Perú formalmente independiente y republicano. La extraversión económica, el estado patrimonial, el desplazamiento de la ocupación territorial, la sobreexplotación de la mano de obra indígena, la desigualdad exacerbada, el desconocimiento del mundo andino y el racismo constituyen las sobrevivencias de la Colonia. Los diversos intentos por revertir esa historia fracasaron. La resistencia indígena, los movimientos nacionales indígenas, los movimientos nacionales criollos y la independencia misma no lograron cancelar los rasgos estructurales que instauró la etapa colonial. El capitalismo posterior en sus diversas formas —primario exportador, sustitutivo de importaciones y neoliberal— ha producido cambios significativos en los sistemas de producción, en la estructura de clases, en la cultura y en la estructura estatal, pero esos cambios no han interrumpido la herencia colonial sino que se han desarrollado dentro de los cauces abiertos por la Colonia. Para cancelar el colonialismo superviviente es necesario construir una comunidad política plural y una república democrática, descentralista y multicultural.

25

### **2.1.1. LA HERENCIA COLONIAL**

La transformación del Imperio Incaico en el campesinado-indígena actual arranca con el hecho militar de la Conquista. Esta aplastó la voluntad independiente del imperio al explotar las contradicciones nacionales y dinásticas sobre las cuales se erguía su incipiente unidad. La Colonia no hizo sino usufructuar el triunfo militar de los conquistadores. El derecho predial de la conquista y la inserción forzada de la sociedad andina en el mercado internacional fueron los pilares sobre los cuales ésta se organizó como sociedad feudal-colonial y constituyeron, al mismo tiempo, las palancas principales que la impulsaron a transformarse en campesinado feudal-colonial. La residencia forzada en las reducciones, el establecimiento de las encomiendas, el servicio de la mita, la existencia de los repartimientos, la apropiación privada de las tierras y el pago del tributo provinieron del derecho predial de la conquista. En virtud de ello, el derecho andino quedó prácticamente derogado y la sociedad andina se convirtió en una sociedad políticamente oprimida y económicamente explotada. Ella se vio asimismo forzada por la opresión colonial a ingresar al sistema mercantil europeo y a organizar la economía en función de las necesidades de dicho sistema. Quedó de esta manera sellado el carácter extravertido de la economía peruana.

Derrotada la resistencia incaica, la conquista cedió el paso a la organización colonial. La administración colonial superpuso dos sociedades económico, racial y culturalmente opuestas al adecuar la sociedad andina a las necesidades de la metrópoli española. Esta se apropió de los recursos naturales y de las fuerzas productivas autóctonas sin aportar el progreso y desarrollo que la humanidad había logrado hasta entonces e introdujo estructuras, procesos e instituciones arcaicas propias de la sociedad feudo-mercantil de la España de esa época. La coexistencia de ambos mundos contrapuestos y el dominio de la metrópoli sobre el mundo andino

establecieron los vasos comunicantes a través de los cuales España succionaba los recursos y los excedentes de la sociedad andina.

En resumen, la opresión colonial fue el canal político a través del cual discurrió la explotación social de la gran masa indígena, cuyo excedente y cuya obediencia fueron encauzados a través del nexo social de los curacas. Los pilares económicos que la opresión colonial organizó y sobre los cuales ella misma reposó fueron la renta territorial obtenida a través de la explotación feudal de la enorme masa indígena y de la esclavitud de los negros africanos, y el interés comercial incrementado por el control absoluto del comercio y del transporte mediante la Casa de Contratación de Sevilla. El corazón de la renta territorial colonial, a pesar de sus vaivenes, fue la extracción de metales preciosos a cuyo predominio se subordinó el desarrollo de la agricultura, la cual, sin embargo, contrariamente a la organización de la minería en pequeñas y medianas empresas, se constituyó desde sus inicios en grandes latifundios. El predominio de las actividades mineras implicó el dominio económico de la sierra, particularmente de la sierra sur sobre la costa que, por albergar a los centros de administración colonial y de vinculación con la metrópoli, pudo contrarrestar dicho predominio. El feudalismo colonial peruano, cuyo epicentro radicó en la sierra, fue, pues, predominantemente minero y sentó las bases del Perú como país productor de materias primas e importador de bienes manufacturados.

### **2.1.2. LA INDEPENDENCIA NO ACABÓ CON LA MENTALIDAD COLONIAL**

La crisis que condujo a la independencia de América estuvo motivada tanto por los problemas políticos de la metrópoli generados por la invasión napoleónica (1808) que dio lugar a la Constitución de Cádiz, lo que a su vez le creó dificultades por mantener la sujeción de sus colonias, como por las demandas políticas y económicas de los criollos (reducción de cargas fiscales, libertad para comerciar con Europa y América del Norte, entre las más importantes). El ciclo de las guerras de Independencia se inició en 1810 y concluyó en 1824, tiempo suficiente como para que el pacto colonial que había ligado los intereses de la monarquía con los terratenientes y comerciantes de América se descompusiera y obligara a su redefinición. Pero este conflicto fue mucho más una guerra civil entre criollos realistas y patriotas (según la denominación de la época) que una guerra internacional entre Estados, y mucho menos una guerra de liberación nacional. Más de una década de enfrentamiento en los campos de batalla muestran cómo las familias se fracturaron o, según las incidencias bélicas, cambiaban de bando incluso más de una vez.

Las nuevas repúblicas en su mayoría no estaban en condiciones de rehacer pactos estables para el régimen de gobierno de los primeros años posteriores a la Independencia. La anarquía y las guerras civiles, declaradas o larvadas, continuaron durante décadas. Las luchas entre intereses locales, entre familias poderosas que competían por el poder, dificultaron el proceso de ocupación del poder que España había dejado vacante. La demora en la resolución de ese conflicto básico retardó la recuperación del orden institucional que reclamaban los negocios.

Por otro lado, la transformación de la sociedad andina en campesinado feudo-colonial culminó militarmente con la derrota del movimiento nacional indígena y particularmente con la derrota de la rebelión de Túpac Amaru luego de la cual fue destruida la clase dirigente indígena. Sin base económico-territorial y sin clase dirigente, el movimiento nacional indígena perdió toda su vitalidad y sobre su derrota surgió y triunfó el movimiento nacional criollo que abrió el camino a la opresión de las nacionalidades indígenas identificadas con el campesinado pobre durante la república. Minado en su base económico-territorial y destruido su vértice político dirigente por la derrota de Túpac Amaru, el movimiento nacional indígena se fue apagando lentamente. El cuarto ciclo de ese movimiento (1812-1814) expresa esta peculiaridad. Se produjo como punto terminal del movimiento nacional indígena que había perdido ya toda su fuerza y su vitalidad, a pesar de que en él se articuló un movimiento mestizo provinciano con la

masa indígena. La derrota de Pumacahua y de los hermanos Angulo terminó con el largo período del movimiento nacional indígena. Con la derrota del movimiento nacional indígena, el movimiento independentista perdió su carácter democrático, su fuerza social y su filo revolucionario. Sobre su derrota se levantó el anémico movimiento nacional criollo, ambiguo, minoritario, elitista y predominantemente urbano.

Los criollos, mayoritarios dentro de los blancos, social y políticamente se ubicaban en la aristocracia criolla y en la clase media liberal. La aristocracia criolla, rural, burocrática y comercial prefería la seguridad colonial a la revolución nacional y no estaba dispuesta a sacrificar su predominio social por la lucha independentista. Su actitud conservadora estaba determinada más por la lealtad a la corona que por miedo a la revolución social. En lugar de tomar fuerza del movimiento nacional indígena, la tímida aristocracia criolla se asustó frente al despliegue antifeudal de las grandes masas indígenas y se replegó en sus intereses económicos privados. Algo semejante sucedió con los liberales. Predominantemente de clase media, ellos preferían la reforma a la revolución. Eran partidarios de la libertad y de la igualdad para los criollos dentro de la estructura colonial. Situados entre los españoles y las masas indígenas, los liberales no constituyeron un movimiento firmemente independentista.

### **2.1.3. EL REPUBLICANISMO LIBERAL SIN SOCIEDAD BURGUESA**

A diferencia de Norteamérica, el Perú y América Latina no recibieron la influencia vigorosa del republicanismo cívico. En el Perú y en América Latina no hemos tenido comunidades políticas republicanas, ni virtud cívica, ni ciudadanías activas, ni gobiernos representativos. Nuestro republicanismo fue más una negación de la monarquía que una propuesta positiva de organización estatal. Las élites gobernantes copiaron con ligeras variantes los diseños institucionales del republicanismo liberal norteamericano de 1787, pero no pudieron copiar obviamente ni su estructura social burguesa ni su cultura política republicana, liberal y democrática. Su estructura social era feudal y su cultura política era patrimonial.

27

El Estado peruano del siglo XIX no tuvo un definido cuerpo organizativo ni una vertebración institucional. Los intereses públicos no estaban separados de los intereses privados: existía una tensión entre el patrimonialismo de los caudillos y los poderes feudales del gamonalismo. Tampoco tuvo una estructura centralizada: el poder del Estado estaba *feudalizado* y mantenía débiles vínculos con el caudillismo. Los poderes del Estado eran muy débiles. El Perú del siglo XIX no tuvo una élite vigorosa y unificada ni instituciones políticas y estatales que reemplazaran a las que habían organizado el orden colonial. Los criollos —tanto los aristócratas como los de la clase media— no lograron constituirse en una élite alternativa a la élite colonial, ni tuvieron, por eso mismo, la capacidad de crear las instituciones necesarias que contribuyeran a la organización de una relación directa, centralizada e individualista de la autoridad, y al establecimiento de un orden político estable. Pese a estas limitaciones, las elecciones del siglo XIX cumplieron una función muy importante no solo en el origen legítimo de los gobiernos sino también en la emergencia de la ciudadanía política.

Entre 1821 y 1826 no hubo Estado ni gobierno. Reinaba el caos. Este se mantuvo durante la primera mitad del siglo XIX en medio de guerras civiles y guerras exteriores. En ese contexto el ejército se constituyó en la organización que logró mal que bien mantener la unidad del territorio en un país desconectado del exterior e interiormente fragmentado, balcanizado y *refeudalizado*. Los actores políticos centrales fueron los caudillos criollos y mestizos que ascendían al poder a través de golpes sucesivos, apoyándose en los militares, buscando alianzas inestables con la aristocracia criolla y rodeándose de intelectuales con orientaciones diversas (republicanos, liberales y conservadores). Hay que anotar, sin embargo, que en la era del guano, el Perú se reconectó con el exterior y emergió una élite comercial exportadora que buscó cambiar el epicentro de la política de

los cuarteles a la sociedad civil. Ella organizó las finanzas públicas y diseñó un sistema legal, pero el orden político siguió reposando en la coerción (ejército) y los actores principales siguieron siendo los caudillos. La guerra con Chile interrumpió este proceso de modernización económica, política y estatal.

#### **2.1.4. LAS LUCHAS DEMOCRÁTICAS CONTRA LAS FORMAS DEL ESTADO ANTIDEMOCRÁTICO Y ANTINACIONAL**

Hasta mediados del siglo XIX, la inseguridad institucional fue un factor determinante en la marcha de los negocios de la región latinoamericana. La rearticulación de la producción exportadora no encontró los capitales que requería para crecer con vigor y las deudas adquiridas por los Estados latinoamericanos en Londres provocaron grandes dudas sobre la viabilidad económica latinoamericana. La articulación política de los nuevos gobiernos no había dado lugar a formaciones estatales sólidas y estables, dejando el ejercicio del poder en manos de *caudillos* locales de naturaleza aristocrática que se sustituían unos a otros mediante el recurso a la violencia. En el origen de estos conflictos están las desigualdades económicas regionales que, provenientes de la época colonial, se acentuaron tras la independencia, a causa de la casi absoluta inexistencia de una estructura estatal.

En un acto extraordinario de metamorfosis ideológica, la aristocracia comienza a adoptar el liberalismo económico, entrando en unidad simbiótica con el conservadurismo de origen católico anterior. La influencia inglesa de los negocios de exportación, las tendencias políticas dominantes en el ámbito internacional y la caducidad de los planteamientos autárquicos en economía colaboraron en la mutación ideológica que abrió las puertas al ciclo de reformas liberales que en la mayoría de los países latinoamericanos se llevó a cabo entre 1860 y 1870.

En la primera mitad del siglo XX la política fue recuperada por la oligarquía que gobernó el país en alianza con el gamonalismo, apoyándose en el capital extranjero y en las FF.AA. institucionalizadas. Ella no tuvo interés en reconocer e integrar el mundo andino ni organizar un Estado pluricultural. Se preocupó más bien en negarlo homogeneizándolo a través de la educación en español. La defensa de sus intereses agrario-minero exportadores la llevó a organizar un Estado excluyente, coercitivo y a crear los aparatos burocráticos y el sistema legal necesarios que ayudaran a manejar mejor sus negocios y a su dominio señorial. Nunca le interesó construir un bloque social con las clases populares y organizar un estado hegemónico.

Con el Estado Oligárquico, instaurado en 1895 por la coalición del Partido Demócrata de Piérola y el Partido Civil, pequeñas organizaciones políticas elitistas de entonces, el Perú avanzó hacia una cierta centralización de la autoridad sin lograrla plenamente y promovió una incipiente especialización de algunas de sus instituciones. La oligarquía se abrió tímidamente a una liberalización que se limitaba al campo de las élites, pero seguía manteniendo una muy baja participación política de la población. Ello no obstante, por primera vez en la historia republicana el orden político estuvo en manos de una élite que, pese a sus rasgos señoriales, étnicos, patrimonialistas y a sus compromisos con el gamonalismo, forjó el Partido Civil e impulsó el crecimiento y la especialización de algunas instituciones estatales, entre ellas la profesionalización de las FF.AA.

El Estado Oligárquico fue la forma política e institucional más o menos centralizada que asumió el Estado en la fase capitalista de exportación de materias primas y alimentos cuando ésta estuvo en manos de las élites señoriales. La peculiaridad del caso peruano consistió en que el Estado Oligárquico organizó y combinó la dominación racial, étnica y social de las élites criollas, señoriales y terratenientes sobre una sociedad multicultural cuya mayor parte de la población fue sometida a la explotación social, principalmente por medio de las relaciones de servidumbre y a la discriminación étnica.

La coalición dominante, que organizaba y dirigía el poder del Estado, estaba constituida por la oligarquía criolla y el gamonalismo, en estrecha alianza con el capital extranjero. El *Estado oligárquico* no logró organizar totalmente el monopolio de fuerza coexistiendo con bandas armadas del gamonalismo. La dominación oligárquica se basaba en la exclusión de las clases populares, especialmente de las campesinas, tanto cholas como indígenas, del conjunto de sus derechos, con tendencia a la exclusión total: social, de género, regional, racial, étnica. Muchas de estas exclusiones fueron «legalmente sancionadas». Las políticas públicas que aplicaba el Estado oligárquico tenían un carácter ortodoxamente liberal, especialmente sus políticas económicas.

La expansión económica de finales del siglo XIX y de la primera mitad del XX generó las condiciones para la aparición de los sectores medios y del proletariado rural y minero, las ciudades crecieron y Lima se desarrolló como región metropolitana que atraía migrantes desplazados de las zonas rurales. El crecimiento dio lugar a un cambio estructural que iba de la economía a la sociedad y que implicaba también cambios en el entramado institucional. Con la crisis de la década de 1930, los nuevos sectores populares, encabezados por la clase media de profesionales, empleados públicos y trabajadores asalariados, maduraban sus propuestas políticas, daban forma a nuevas organizaciones de tipo sindical modernas y se predisponían a promover el cambio.

Desde comienzos del siglo XX, las luchas de los obreros, de los campesinos, de los estudiantes y de las clases medias buscaron la democratización del Estado. A diferencia de otros países (Brasil y Chile) en los que el Estado pasó de la exclusión y la represión a la incorporación de las clases populares movilizadas y a su institucionalización posterior —reconocimiento de derechos y responsabilidades—, en el Perú se mantuvo la exclusión y la represión.

Ante la incapacidad de tomar el Estado desde afuera y democratizarlo, las clases medias, acompañadas por los sectores populares organizados, lo tomaron por dentro y lo invadieron a través de sucesivas incursiones democratizadoras. Estas han tenido lugar en ciertas coyunturas de crisis en donde las élites políticas, económicas y militares se vieron obligadas a mostrar flexibilidad y apertura para abrir un espacio a las clases medias y populares. Estas aprovecharon entonces los canales institucionales para consolidar su posición en la política y para ingresar al Estado, logrando algunos cambios en las relaciones de autoridad como el incremento en la participación política, pero sin lograr la transformación de los rasgos básicos de las relaciones de autoridad del *Estado Oligárquico*. Los cambios alcanzados tienen que ver, por un lado, con el desplazamiento del gamonalismo de la coalición oligárquica y del poder político, manteniéndolo, sin embargo, como un poder social, aunque debilitado por los movimientos campesinos; y, por otro, con una política estatal más agresiva en el campo de la educación, la misma que estuvo estrechamente asociada al proceso acelerado de urbanización.

Tres han sido las principales incursiones democratizadoras en este siglo.

- a. La incursión democratizadora de las tradicionales clases medias y populares dirigidas por el Apra (1931, 1945, 1956).
- b. La incursión democratizadora de las nuevas clases medias en cuya dirección estuvieron Acción Popular, la Democracia Cristiana y el Social Progresismo que ingresaron al Parlamento en 1956 y al poder Ejecutivo en 1963.
- c. La incursión democratizadora de las clases populares y de las izquierdas radicales que entraron a la Constituyente en 1978, al Parlamento en 1980 y 1985, a los municipios en 1983 y a los gobiernos regionales en 1988. Esta última incursión democratizadora se produjo después de que el *Estado Oligárquico* fue derribado por las reformas radicales del general Velasco.

Todas las incursiones democratizadoras se han producido en coyunturas de transición democrática de regímenes dictatoriales a regímenes democráticos. Los proyectos políticos imperantes asumieron un carácter populista de inclusión y de democratización. La atención a las demandas populares de

mejores servicios estatales en forma de salud pública, educación pública y un marco de seguridad para la vida ciudadana estaba presente en los programas de muchos de los partidos del 30 y de los 50. Esta etapa se identifica por la creciente intervención del Estado en la dirección de los negocios, desde políticas de incentivo a la actividad industrial, hasta la intervención cada vez más acentuada del Estado en el control y gestión de las actividades productivas. El modelo industrialista sustitutivo de importaciones, basado en el crecimiento *hacia adentro*, permitió altas tasas de crecimiento en las décadas de 1950 y 1960.

Entre 1950 y 1970 se produjo un cambio político de una enorme proyección histórica. El Apra, que había nacido para hacer las grandes reformas antioligárquicas, pasó a ser un partido aliado de la oligarquía, y las FF.AA., que habían sido el firme soporte de ésta, respaldaron e impulsaron las reformas. Las FF.AA. hicieron lo que el Apra pensó hacer y no hizo. Las FF.AA. pretendían, sin embargo, que las nuevas élites empresariales y políticas se colocaran a la cabeza de esas reformas. Ese es el sentido claro del golpe antioligárquico y antiaprista de 1962 y el de la elección de Belaunde en 1963. Ante el fracaso de Belaunde, las FF.AA. asumieron, como institución, el gobierno y el poder del Estado con el golpe del 3 de octubre de 1968.

A través de profundas reformas estructurales, de las cuales la reforma agraria fue sin duda la más importante, el gobierno militar liquidó a la oligarquía y al gamonalismo, puso límites a la dominación norteamericana, organizó un bloque nacional-popular, ofreció mejores condiciones de vida a las clases populares y reconoció a los indios y a los cholos.

El gobierno militar impulsó las reformas más importantes que acabaron con el Estado oligárquico-patrimonial, pero no logró construir un Estado plenamente moderno y eficaz. Concentró toda la autoridad en el Estado; amplió el dominio burocrático a través de la creación de varios ministerios; modernizó y reforzó el poder de las FF.AA.; descabezó y reformó el poder Judicial; ensanchó el campo de la ciudadanía (al eliminar la servidumbre rural) y desplegó agresivas políticas sociales y culturales. Emprendió asimismo una audaz reforma educativa que amplió la cobertura pero no mejoró su calidad. Pese a estos cambios estatales importantes, el gobierno de Velasco no logró construir una burocracia: racional, eficaz, objetiva, impersonal. Tampoco logró que la ley llegue a todo el territorio. Las instituciones estatales no lograron funcionar con coherencia y eficacia, como toda burocracia moderna. El Estado velasquista no logró forjar, sin embargo, una élite tecnocrática de primera calidad que fuera capaz de elaborar un agresivo proyecto de desarrollo industrial y de comprometer a las élites empresariales a realizarlo.

Los efectos de las profundas reformas realizadas por la primera fase del gobierno de las Fuerzas Armadas y las contrarreformas, como la parcelación de tierras y la apertura al neoliberalismo, empiezan a expresarse abiertamente como contradicciones insoslayables. Las grandes reformas transforman la geografía social y cultural del país. Aceleran la migración masiva del campo a la ciudad, la urbanización desbordante, el crecimiento explosivo de Lima y las grandes ciudades, el comercio ambulatorio masivo, la aparición de millones de micro y pequeñas empresas, la emergencia de nuevos referentes culturales, políticos y sociales.

Se configura lo que ha venido en denominarse «la informalidad», esto es, un inmenso sector socio-económico excluido que opta por desarrollarse y funcionar al margen del Estado neooligárquico, poniéndolo en crisis y generando una situación de grave conflicto, que algunos denominan la potencial inviabilidad del país.

En realidad se trata de la inviabilidad y el colapso definitivo del Estado de herencia colonial, excluyente y centralista al ser incapaz de integrar a los nuevos contingentes sociales populares. Este Estado, que sufre un radical remozamiento con las reformas neoliberales que impulsó el fujimorismo durante la década de los noventa, no logra despojarse de su matriz oligárquica ni

ganar en eficacia funcional; por el contrario, profundiza su divorcio de la sociedad, acrecienta su aislamiento, como también sus rasgos autoritarios y corruptos.

### **2.1.5. EL ACTUAL ESTADO NEOLIBERAL Y PREDATORIO**

El Perú alberga hoy el caso típico (en Latinoamérica) de un Estado predatorio. Su Estado es neoliberal y cleptopatrimonialista, dados los altos niveles de corrupción que permite. Esto pasa por una operación previa: el secuestro de los aparatos económicos del Estado en los que operan la cúspide del poder, la alta burocracia y los poderes fácticos. Los organismos financieros internacionales y los países desarrollados querían cobrar naturalmente sus acreencias, los grandes inversionistas buscaban extraer la máxima renta posible a través de la explotación de los recursos naturales y las élites políticas y la alta burocracia anhelaban parte del botín. Todas estas voracidades juntas han bloqueado y bloquean la posibilidad de orientar la enorme renta que ha producido el país en los últimos veinte años de neoliberalismo (y de bonanza internacional en la última década) a la inversión productiva de largo plazo (que conduce al desarrollo) y han impedido la formación de una burocracia eficiente.

El colapso económico y estatal (producido por García a fines de los 80) y la crisis de los partidos políticos abrieron las puertas a los poderes fácticos (los organismos financieros internacionales, la inversión extranjera, la burguesía local, las FF.AA. y los medios) para reordenar la economía y el Estado en sus propios términos: la instauración de un modelo económico neoliberal extremo y de un Estado predatorio a su servicio, utilizando a los altos mandos de las FF.AA. como socio y soporte. Luego entraría la jerarquía conservadora de la Iglesia para bendecir esa nada santa coalición social y política. El modelo neoliberal extremo y el Estado predatorio son hermanos mellizos alumbrados en el mismo parto. Ellos nacieron de las agresivas reformas neoliberales (apertura de la economía al mercado internacional, desregulación de todos los mercados y privatización de las empresas públicas) cuyo objetivo fundamental era destronar al Estado y entronar al mercado autorregulado.

31

La coalición neoliberal no está interesada obviamente en forjar una coalición nacional ni desplegar, por eso mismo, las adecuadas políticas públicas que satisfagan los intereses, las necesidades, los derechos y las aspiraciones de las clases populares. El Estado predatorio ha institucionalizado la discriminación social a través de la aplicación de políticas sociales (educación, salud y seguridad públicas) de pésima calidad y de un supuesto dominio de la ley que no llega a todos. Para los pobres se entregan las migajas del banquete a través de un neopopulismo elemental: reducir la pobreza con dádivas.

Según varios estudios, el Producto Bruto Interno (PBI) producido por la informalidad y los sectores de servicios supera el 60.0% del total. Entre tanto, la Población Económicamente Activa (PEA) informal y de baja productividad se acerca al 70.0% del total, mientras que la exclusión de la seguridad social es significativa. En otras palabras, la mayor parte de la actividad económica y social del país se realiza fuera del control del actual Estado. Éste, por consiguiente, no corresponde a nuestra realidad social, económica, política ni cultural. Como hace 180 años, el Estado funciona para una pequeña minoría, excluye a la gran mayoría y continúa viviendo de espaldas al Perú.

Esta situación coloca en grave riesgo el desarrollo nacional y social, por eso es imperativa y urgente su transformación radical. Se trata de organizar un nuevo Estado que incluya y represente a todos los peruanos, sin exclusiones ni marginaciones de ningún tipo. La abrumadora mayoría social, el denominado sector informal, es el Perú mestizo, cholo de predominante raigambre andina, amplia mayoría demográfica, socio-cultural y económica en la sociedad, que reclama su participación política, en un nuevo Estado inclusivo, plural y democrático.

Por eso la urgencia de construir el Estado pluricultural, representativo, descentralizado y democrático, que es el Estado del nuevo Perú, del Perú de todos.

## 2.2. UNA NUEVA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA, PLURICULTURAL Y DESCENTRALIZADA

La construcción del Estado pluralista y descentralista no obedece, solo ni principalmente, a la necesidad de realizar un acto de justa reparación histórica frente a nuestros pueblos indígenas y mestizos, sino al imperativo ineludible de construir una verdadera comunidad nacional de hombres libres e iguales, vinculados por un sentimiento de igualdad primordial que nace de reconocernos herederos de las grandes civilizaciones inca y española-occidental, de los que hemos construido una cultura propia, mestiza, andino-amazónica que hoy define nuestra identidad y nos vincula de manera entrañable e irrenunciable a nuestro territorio, tradición y cultura.

Es el desarrollo de esta comunidad de ciudadanos libres e iguales, con sentimiento de dignidad y autoestima, sin exclusiones ni marginaciones lo que desencadenará las fuerzas creativas y transformadoras de los herederos de los pueblos que realizaron cambios y construcciones portentosas en estos territorios.

Los logros que hoy se constatan en Gamarra, Unicachi, Villa el Salvador, Juliaca, entre otros, no son sino pálidas muestras de la potencia creadora y transformadora de nuestros pueblos.

Optimizar estas fuerzas mediante la dignificación individual y colectiva permitirá la integración y cohesión nacional, y producirá un cambio fundamental en la sociedad peruana.

Nos hará un país fuerte, próspero y solidario, y podremos tener un rol de liderazgo en la Comunidad Sudamericana de Naciones, y nos permitirá ubicarnos en un lugar de dignidad y respeto en el concierto de la globalización planetaria.

Un Estado pluricultural y descentralista implica:

- ❑ El reconocimiento del Perú como país multicultural, en el que viven y se desarrollan pueblos y grupos étnicos que mantienen sus propias culturas y lenguas. Que al igual que los peruanos que hablan español tienen los mismos derechos que deben estar presentes en el Estado y respetados en la vida cotidiana.
- ❑ La subordinación de los intereses individuales y grupales a los intereses de la patria.
- ❑ Que las más altas autoridades políticas y funcionarios del Estado nacional (civiles y militares) tengan conocimientos básicos de los idiomas y de las diversas culturas existentes en el país.
- ❑ La política intercultural del Estado exige no solo el respeto de las otras culturas, sino esencialmente su conocimiento, comprensión y diálogo. Que en las regiones y localidades en que las poblaciones tengan idiomas y prácticas culturales diferentes a la hispana-criolla, los servicios fundamentales del Estado peruano se implementen teniendo en cuenta el idioma y las expresiones culturales de los pueblos de la zona.
- ❑ Que los procesos educativos y las políticas culturales del Estado tendrán en cuenta esta realidad multicultural y desarrollarán, permanentemente, orientaciones y prácticas que alimenten el pluralismo, la integración y cohesión social desde esta diversidad.
- ❑ Que el sistema de educación nacional, exigirá, en determinadas carreras profesionales el conocimiento del idioma quechua, aymara, awajún o asháninka, para obtener el título profesional. Éste será un requisito general en las regiones en que la población hable, mayoritariamente, estos idiomas.
- ❑ Los conocimientos y prácticas culturales (salud, jurídicas, educativas, nutrición, etc.) de los pueblos indígenas serán revalorados e incorporados a las políticas del Estado nacional y se convertirán en prácticas legítimas y válidas, no solo en su localidad sino, en todo el territorio nacional.

### **2.3. EL CONTRATO SOCIAL PARA TRANSFORMAR EL ESTADO Y CONSTRUIR UNA NACIÓN PARA TODOS**

El objetivo de una nueva carta política, que es una respuesta a las condiciones políticas del Perú, se logra a través de una mayoría progresista que rompa con el veto del gran capital y logre un nuevo contrato social favorable al pueblo y distinto del contrato neoliberal establecido en 1993.

Este nuevo contrato social debe plasmar el anhelo de justicia social, bienestar de las mayorías y desarrollo nacional que se le ha negado al Perú a lo largo de su historia republicana. En este sentido, la nueva Constitución debe permitir transformar el Estado y construir una nación para todos, que ha sido la tarea negada de las últimas dos transiciones a la democracia, de 1980 y 2000.

Las transiciones a la democracia no logran consolidarse en el Perú porque insisten en hacerlo a partir del molde de la vieja república criolla que por sus fundamentos patrimoniales y oligárquicos no está interesada en el establecimiento definitivo de ninguna democracia.

Teniendo en cuenta el gran objetivo de transformar el Estado y construir una nación para todos, proponemos cuatro ejes temáticos de la nueva carta:

#### **Primero: Un Estado social activo y garante de los derechos de las personas**

Necesitamos un Estado que exprese la voluntad de la sociedad y que no esté sometido a la lógica del poder económico, de los grupos privados y de las nuevas oligarquías políticas. Esta nueva forma estatal se convierte en indispensable en el mundo posterior al agotamiento del modelo neoliberal al que nuestro país debe integrarse si quiere alcanzar el progreso.

- ❑ Definir el Estado constitucional, social y democrático, que sea descentralizado, laico, pluricultural y participativo.
- ❑ Un Estado activo y responsable del bienestar de las personas, contrario al Estado mínimo y socialmente irresponsable del texto de 1993.
- ❑ Un Estado garante de los derechos constitucionales de los ciudadanos, tanto de los derechos individuales y políticos como de los derechos sociales, culturales y solidarios que se consideran en su conjunto como derechos fundamentales.
- ❑ Se debe subrayar el carácter de derechos sociales y servicios públicos gratuitos de la educación y la salud, quitándoles el carácter de mercancías libradas a los vaivenes del mercado.
- ❑ Se debe garantizar el derecho al trabajo y a la seguridad social, el derecho de huelga, de organización sindical y de negociación colectiva.
- ❑ Se debe asegurar la inclusión de los pueblos originarios, con respeto por la particularidad de sus derechos, a la democracia peruana.

33

#### **Segundo: Un régimen económico para la justicia social**

Debemos abandonar la dictadura del modelo neoliberal plasmado en el capítulo económico del texto de 1993, que expresa un fundamentalismo de mercado inexistente en otras constituciones del mundo y que inhibe a los agentes económicos, por la grave inestabilidad social que produce, para invertir, producir y trabajar.

- ❑ Hay que recuperar la autoridad pública del Estado en materia económica.
- ❑ Hay que reivindicar al trabajo como la principal fuente de riqueza.
- ❑ La iniciativa privada es libre en el marco de una economía nacional de mercado.
- ❑ El Estado planifica el desarrollo económico y social del país concertando con los actores respectivos.

- ❑ El Estado regula el desarrollo de la actividad económica.
- ❑ El Estado garantiza todas las formas de propiedad, tanto privada, pública como cooperativa y comunal.
- ❑ El derecho a la propiedad privada existe en armonía con el interés social y la ley.
- ❑ El Estado desarrolla un rol promotor y cuando sea necesario empresarial, en los sectores económicos considerados estratégicos para el desarrollo del país.
- ❑ El Estado promueve y privilegia la inversión nacional, tanto privada como pública.
- ❑ El Estado señala la vigencia de la Constitución y de las leyes por encima de los contratos.
- ❑ Los recursos naturales tanto renovables como no renovables son propiedad de la nación.
- ❑ El Banco Central de Reserva es autónomo pero su presidente debe darle, por lo menos, una vez al año cuentas al Congreso de la labor de la entidad.

### **Tercero: Una reforma de gobierno que devuelva la confianza al ciudadano**

Hay que terminar con el caudillismo presidencial legislado en sucesivas constituciones y exagerado al extremo en el texto de 1993. Este caudillismo es el núcleo del poder en el que confluyen élites económicas y políticas que capturan el Estado para ponerlo a su servicio. De allí la necesidad de una forma de gobierno que brinde acceso a los ciudadanos, a sus representantes y establezca mecanismos de participación y control democráticos.

- ❑ Hay que separar las figuras de jefe de Estado (presidente de la República) y jefe de gobierno (primer ministro). El primero conserva la conducción de las políticas estratégicas de Estado y el manejo de las relaciones exteriores y la defensa, y el segundo se ocupa de la gestión de gobierno.
- ❑ La revocación del mandato procede a todo nivel, incluso al de presidente de la República.
- ❑ Hay necesidad de devolver el rango constitucional a los partidos políticos, promoviendo la democratización interna de los mismos a través de elecciones primarias abiertas y simultáneas, brindando financiamiento público para su funcionamiento y dándoles acceso a los medios de comunicación tanto públicos como privados.
- ❑ Mejorar el sistema electoral para asegurar la transparencia de los procesos que delimite mejor las funciones de los actuales órganos que lo integran. La base de la transparencia está en la existencia actual de un órgano que organiza el proceso electoral y de otro que ejerce justicia electoral, es decir ve los aspectos contenciosos.

### **Cuarto: Una descentralización que dé poder efectivo a municipios y regiones**

- ❑ Es indispensable dar un poder efectivo de decisión, tanto político como económico, a los municipios y las regiones para que puedan cumplir su papel como poderes en sus respectivos lugares. Para ello hay necesidad de una descentralización administrativa que vaya acompañada de una descentralización fiscal, en el marco de un sistema fluido de relaciones entre los diferentes niveles de gobierno.

Estos cuatro ejes temáticos explican por qué señalamos la necesidad de transformar el Estado y de construir una comunidad política para todos, recogiendo lo mejor de nuestra tradición constitucional, es decir, la constitución histórica del Perú para darnos una nueva carta política.

Sea cual fuere el camino que se escoja para llegar a una nueva Constitución, el punto de partida debe ser la nulidad del texto de 1993 y la declaración de la vigencia de la Constitución de 1979 en todos sus efectos, para a partir de allí, proceder a los cambios necesarios.

Los dos caminos para llegar a una nueva Constitución son: La Asamblea Constituyente y la reforma integral por vía del Congreso de la República. En ambos casos sería de la mayor importancia que un referéndum diera la aprobación definitiva al nuevo texto constitucional.

## **2.4. UNA DESCENTRALIZACIÓN PARA DAR PODER EFECTIVO A LAS REGIONES Y LOS MUNICIPIOS**

### **2.4.1 La desconexión entre la administración gubernamental del Estado y la ocupación del territorio**

#### **a. Breve diagnóstico.**

Es necesario superar el Estado centralista, construido por la República Oligárquica y su continuación neoliberal, para forjar un nuevo Estado democrático, descentralizado, afirmado desde la sociedad participativa y la comunidad nacional inclusiva. Este nuevo Estado democrático y descentralizado supone regiones y territorios dinámicos, con un nuevo esquema fiscal y un nuevo mapa de distribución de competencias entre el gobierno nacional, los gobiernos regionales y municipales, las comunidades nativas y campesinas, y la sociedad civil.

La centralización económica, espacial y política son los principales rasgos de la economía peruana. El actual aparato gubernamental mantiene una estructura institucional que no responde a una realidad geográfico-económica, caracterizada por un creciente proceso de urbanización, de crecimiento demográfico y nuevo protagonismo económico de los departamentos. Los intentos de descentralización en el país se han hecho de espaldas a esta nueva dinámica de los territorios descentralizados.

Están modificándose los ejes de articulación de los diversos territorios. Esta modificación se produce por condiciones internas, pero está muy influida por la globalización e integración continental. Su consecuencia es la ampliación de las inequidades y brechas territoriales (desbalances horizontales), pues la producción y propiedad se concentran en una costa moderna que adquiere un dinamismo territorial más sostenido por sus posibilidades de acumular excedentes regionales, ampliar sus mercados y desarrollar mayores vinculaciones con el mercado mundial. Se están configurando así seis grandes espacios territoriales: el macro norte; el amazónico; el macro sur; el centro sur, y el centro andino. Lima-Callao es el sexto, que se encamina a ser una macro región.

El carácter extractivo-exportador de materias primas del modelo neoliberal, así como los crecientes impactos del calentamiento global, han acentuado la necesidad y urgencia de una nueva relación armónica con el territorio. La descentralización debe lograr un reencuentro con las raíces y potencialidades territoriales de la nación. Al respecto, desde la aprobación de la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (1997), las Leyes Orgánicas de los Gobiernos Regionales y Locales; la creación del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (2004) y la última Ley de Recursos Hídricos (2008), se ha venido discutiendo el tema de la zonificación y ordenamiento del territorio para promover un aprovechamiento económico sostenible de los recursos naturales.

Sin embargo, a la fecha, aún no se ha logrado reglamentar el diseño e implementación de los planes de ordenamiento territorial debido a la superposición de funciones entre múltiples sectores estatales y la insuficiente sistematización de información social y económica que sirva de base para un debate y formulación de medidas para futuros escenarios (enfoque prospectivo).

La modificación espontánea de los ejes de articulación de los diversos territorios descentralizados ha llevado al incremento de tensiones territoriales que se manifiestan en los siguientes problemas por el abuso del aprovechamiento irracional de recursos naturales en condiciones de pobreza y de presión por la subsistencia:

- La amazonía no se integra plenamente a la dinámica de la nación.
- La amazonía es invadida por explotadores de recursos naturales y por agricultores pobres que presionan por el uso de la tierra y de los recursos del bosque y que, junto a los respectivos flujos del comercio, agudizan los conflictos con los pueblos indígenas.
- Crece la concentración de actividades e infraestructura en el litoral costero con una población empobrecida, junto a ciudades sin base productiva y con informalidad sin productividad.
- Se produce una mayor concentración en ciudades andinas, sin base productiva, sin servicios y trabada en sus potencialidades, al tiempo que se despueblan áreas rurales.
- La constante urbanización y su crecimiento desordenado se hace sin servicios, y en colapso de las infraestructuras existentes.
- La constitución de una metrópoli rentista en torno a Lima, que es el principal mercado y succionador de rentas, al tiempo que centro con amplios bolsones de pobreza.
- No se integra el mar a la dinámica territorial, y se lo depreda con la sobreexplotación de algunas especies.

Estas dinámicas hacen más amplias las inequidades y brechas territoriales, en el marco de un empobrecimiento extendido y de la generalización de modalidades de enclaves para las principales actividades de explotación de recursos naturales en las regiones, sobre todo minas, fuentes de energía y bosques. Se acrecienta la desigualdad en la brecha territorial, pues se concentra la producción y propiedad en un puñado de grandes propietarios. Se está agotando la dinámica territorial establecida en el siglo XX hacia la Lima macrocefálica.

Los acuerdos de integración continentales y fronterizos están dando origen a megarregiones continentales, a las que las dinámicas territoriales nos acercan. De las opciones estratégicas del país dependerá si incorporamos las macrorregiones nacionales como sujetos activos que disputan un lugar competitivo en base a su desarrollo endógeno, o nos incluimos como satélites subordinados y dislocamos nuestros espacios fronterizos. La descentralización tiene aquí uno de sus retos más decisivos, pues la dinámica inercial conduce a un disloque territorial de sus espacios macrorregionales en torno a las megarregiones continentales, debiéndose hacer políticas públicas específicas y priorizadas para que sean parte activa de esa superior unidad nacional de mayor convivencia y menores coacciones.

La tímida reforma administrativa descentralista, iniciada luego de la caída de la autocracia fujimorista, ha sido abandonada, deformada en un mercado asimétrico de transferencias, entre un poderoso gobierno nacional, que recentraliza el Estado aliado a los grupos de poder económico, y que tiene al frente a gobiernos subnacionales y municipales debilitados en sus competencias, recursos e institucionalidad. Este modelo anula el sentido de autonomía y ciudadanía en las relaciones entre los niveles de gobierno, para reducirlo a relaciones de mercado, donde impera el poder económico y sus representantes. Se completa este modelo con la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales que, si bien son elegidos por la población, no tienen recursos propios, y dependen de dos fuentes, que son transferencias al arbitrio del gobierno nacional y de la existencia de fondos producto de privatizaciones y/o de recursos destinados por el gobierno nacional. La asimetría se completa con la transferencia a los gobiernos regionales de la ventanilla de pagos de los sectores públicos de salud y educación, pero sin atribuciones en políticas sectoriales y administrativas, con la consecuencia de inflar las cuentas de sus presupuestos en gastos corrientes.

El modelo de transferencias empezó a ser cuestionado con la exigencia de recursos propios por parte de los gobiernos regionales. Este es el problema de la descentralización fiscal. El gobierno nacional mantiene lo fundamental de la administración centralista. Se conservan y amplían en el gobierno nacional programas típicamente de ámbito municipal, como los alimentarios (Pronaa), de titulación de predios (Cofopri), o de desarrollo urbano. Ocurre lo mismo en el ámbito regional, con los de zonificación y usos de suelo. Al mismo tiempo, el gobierno nacional transfiere activos de programas en problemas y que requieren rediseño y financiamiento, como los proyectos

hidroenergéticos que son transferidos sin que se constituya una entidad nacional del agua y sin que los gobiernos regionales tengan recursos y competencias para hacer frente a sus necesidades.

Uno de los problemas más serios de los gobiernos regionales y municipales es el manejo de la inversión pública. Este problema se acrecienta cuando crecen en los gobiernos subnacionales (regionales, provinciales y distritales) los ingresos por canon, derivados del auge exportador de materias primas, que genera una ficción de prosperidad local-regional, que en este caso amplía los gastos permanentes en base a ganancias aleatorias (el canon); desperdicia el uso adecuado de este ingreso extraordinario, y acrecienta brechas territoriales pues son seis regiones las que los concentran, y no existen fondos compensatorios del Estado.

El modelo de transferencias agudiza estos problemas y ha fracasado en resolverlos, al desconfiar y obstaculizar el ejercicio descentralizado de la administración regional. Impulsa la fragmentación de la inversión pública. No solo en las negociaciones, sino en la propia concepción del rol de los gobiernos subnacionales. Por ejemplo, en las transferencias a los gobiernos municipales se ha anulado prácticamente el nivel de gobierno provincial, que ha afectado a las 19 ciudades intermedias, o ciudades-región, que deberían tener atribuciones efectivas al ser actores sustantivos de la descentralización. Al mismo tiempo, los procesos de participación ciudadana, como los de presupuestos participativos, son promovidos, normados e impulsados desde el gobierno central en un formato que organiza una presión de las demandas hacia inversiones fragmentadas, debilitándose y contraponiéndose con la justa demanda de participación de la ciudadanía en las decisiones presupuestales y de obras de desarrollo.

Al debilitamiento de la administración autónoma de las regiones, se suma el sistema nacional de inversiones públicas (SNIP), organizado de manera centralista. Ya constituye una distorsión grave que el real organismo de planeamiento del Estado no sea un ministerio o una entidad nacional de planeamiento sino que sea el Ministerio de Economía y Finanzas el que a través de sus dependencias establece los planes multianuales a los que se sujetan todos los organismos. Se asume el planeamiento no desde los objetivos de desarrollo nacional y sus territorios, sino desde la administración fiscal de los recursos. A esta distorsión se agrega, o se desprende de ella, el sistema de inversión pública, concebido para que sea el nivel nacional, a través del MEF, el que decida ya no solo la inversión del gobierno nacional, sino también la inversión significativa de gobiernos subnacionales regionales y municipales. El centralismo del SNIP es altamente ineficiente, pues conduce a la aprobación de proyectos sin priorizarlos en el territorio donde están ubicados; al establecimiento de ritmos de inversión separados de su realidad de financiamiento y ejecución; al descuido de las inversiones de mantenimiento en infraestructuras, y a que la caja fiscal alargue plazos de ejecución elevando el costo de los proyectos. Deja en manos de la arbitrariedad del gobierno central las decisiones fundamentales, así como los aportes clave y las reales autorizaciones de gasto.

Es indudable que existen serias limitaciones para la formulación y ejecución de proyectos de inversión en los gobiernos subnacionales. La respuesta centralista del sistema del SNIP ha sido recortar al máximo la capacidad de decisión al respecto. Es un absurdo. La única forma de optimizar el uso de los recursos de inversión de las regiones y municipios es que su amplia capacidad de decisión sea acompañada de asistencia técnica para la formación de sus respectivas oficinas de inversión, de capacitación del personal de carrera pública especializada y de seguimiento con indicadores de desempeño en una autorregulación asistida y constante, en concursos de proyectos, coparticipación y otras modalidades. La recentralización del Estado se opone a todo esto.

## **b. Propuestas de política.**

- ❑ *Espacios macrorregionales de desarrollo.* El gobierno nacional, los gobiernos regionales subnacionales y las ciudades intermedias metropolizadas tendrán competencias compartidas, a partir de la trama nacional del núcleo estratégico de infraestructura, para articular grandes espacios macrorregionales de desarrollo territorial, de acuerdo al nuevo Plan Nacional de Regionalización.
- ❑ *Gobiernos regionales.* Se incentivará la formación de regiones más amplias, transversales, a partir de las propuestas de estatutos que formulen las propias regiones y sus integrantes, y sean aprobadas por el Congreso Nacional, de acuerdo a lo que se establezca en el Plan Nacional de Regionalización.
- ❑ *Gobiernos municipales, provinciales y distritales.* Se afirmará su rol de gobierno local, de representación de la ciudadanía, con modernos sistemas de gestión, ampliación de las modalidades de participación ciudadana y responsabilidad en las competencias compartidas del desarrollo económico local.
- ❑ *Ciudades activas, educadoras, sanas, saludables y seguras.* Se recuperará el rol de las ciudades como sujetos activos de la descentralización, en un sistema nacional urbano-regional, que organice una relación territorial adecuada y sus espacios públicos, en su respectiva relación suelo-agua-poblamiento-infraestructuras, entre las ciudades metropolizadas, las ciudades organizadoras de su espacio urbano-rural y las ciudades de ámbito rural y los centros poblados.
- ❑ *Comunidades campesinas y nativas en territorios indígenas y áreas comunales.* Se reconocerá y promoverá las atribuciones de administración de gobierno local en los asuntos de su competencia y en coordinación con los niveles subnacionales de gobierno.
- ❑ *Juntas de coordinación y desarrollo, asociaciones vecinales y otras organizaciones de la sociedad civil.* En una nueva relación del Estado con la sociedad civil, se afianzarán las distintas formas de participación ciudadana en los servicios del Estado (salud, educación, seguridad, alimentación) y en los asuntos públicos regionales y locales.
- ❑ Incentivos para la conformación de regiones como unidades políticas, con la unión entre departamentos y áreas colindantes. La formación de regiones políticas debe darse dentro de un plan de ordenamiento territorial y regionalización aprobado con mayoría calificada por el Congreso de la República.
- ❑ Distribución y delimitación clara de las competencias exclusivas, compartidas y delegadas, entre cada nivel de gobierno local, regional y nacional, para que los gobiernos subnacionales puedan desarrollar sus propias políticas sectoriales y no sean meros administradores de las políticas nacionales.
- ❑ Verdadera autonomía económica y financiera de los gobiernos subnacionales con una adecuada descentralización fiscal para que existan los recursos que permitan hacer efectivas las políticas locales y regionales. Esta autonomía debe apuntar a terminar con la dictadura del Ministerio de Economía y Finanzas, que obliga a los gobiernos locales y regionales a mendigar mensualmente por el dinero disponible.
- ❑ Modificación del sistema electoral, al elevar el porcentaje mínimo de votos para ser elegido, de manera tal que se dé mayor estabilidad a los gobiernos subnacionales.
- ❑ Reconocimiento de las diversas modalidades de participación ciudadana, de las organizaciones de las fuerzas sociales y la sociedad civil.
- ❑ Reconocimiento efectivo de los derechos de representación, territorio y gobierno local-comunal de los pueblos indígenas en el marco del Convenio 169 de la OIT.

#### **2.4.2 Problemas en la relación de la administración central con la administración regional y local**

### **a. Breve diagnóstico.**

En la actualidad, los problemas de relación entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales (regionales y municipales) se mantienen vigentes. Si bien la Ley de Bases de Descentralización (LBD) define las competencias exclusivas de cada ámbito de gobierno, las competencias compartidas y sus atribuciones se dejan imprecisas, dando forma a un confuso mapa de competencias entre los ámbitos de gobierno, que deviene en conflictos intergubernamentales.

A fines de 2004, se aprobó la Ley del Sistema de Acreditación y su reglamento, que se considera el paso obligado para que puedan darse las transferencias. Este proceso de acreditación es abigarrado, confuso, altamente burocrático, carece de evaluaciones de calidad y de indicadores de desempeño. De esta forma, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) mantiene poderes exclusivos en el planeamiento de la inversión pública, en programas de ámbito típicamente municipal como los programas alimentarios (PRONAA), de titulación de predios —bajo la administración de COFOPRI— o de desarrollo urbano. Ocurre lo mismo en el ámbito regional, con los de zonificación y usos de suelo.

Las transferencias realizadas desde el gobierno central a los gobiernos locales dejan de lado un mapa general de las competencias y sus vínculos indispensables con los recursos. Este sistema fragmenta las políticas y competencias en funciones separadas e independientes desligando la competencia del recurso. Además, este modelo de transferencias obliga al gobierno subnacional a repetir para cada uno de ellos todo el ciclo de acreditación exigido, y a implementar modelos de gestión que no les corresponde ni son los adecuados, pues han sido construidos para el nivel nacional.

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) completa este debilitamiento, organizado de manera centralista. Ya constituye una distorsión grave que el organismo de planeamiento del Estado no sea un ministerio o una entidad nacional de planeamiento, sino que sea el MEF el que a través de sus dependencias establezca los planes multianuales a los que se sujetan todos los organismos y dependencias locales. De esta forma, el planeamiento y la elaboración de políticas transversales no se plantean desde los objetivos de desarrollo nacional y sus territorios, sino desde la administración fiscal de los recursos. De esta forma, el SNIP es la herramienta que permite que sea el gobierno central, a través del MEF, el que decida, ya no solo la inversión del gobierno nacional, sino también la inversión significativa de gobiernos subnacionales (regionales y municipales).

### **b. Propuestas de política.**

#### **Sobre competencias y descentralización fiscal:**

Revisión y promoción del proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial con el objetivo de replantear la relación entre la administración gubernamental y la nueva configuración del territorio nacional. Esta propuesta incluye los siguientes puntos:

b.1. En el tema de delegación de responsabilidades:

- Definir un nuevo mapa de competencias de los ámbitos de gobierno. Este mapa tiene como principal objetivo asegurar la presencia del Estado a lo largo del territorio nacional y se sustentará en principios institucionales de transparencia, gestión y participación de los diversos niveles de gobierno y la sociedad civil. Esta propuesta incluye los siguientes puntos:

- Creación de una entidad autónoma encargada de la supervisión, monitoreo y penalización de los gobiernos subnacionales. Los integrantes de esta institución serán independientes, elegidos por periodos de diez años y fiscalizados por el Congreso. De esta forma se busca preservar la disciplina fiscal evitando desbalances por la permisividad del gobierno central respecto a algunos gobiernos locales.
- Incentivar políticas de capacitación de la burocracia regional con la permanente rotación entre la burocracia central y local, sin incremento alguno de la burocracia total.
- Generación de un espacio formal en donde confluyan la sociedad civil, los gobiernos locales y el gobierno central para definir coordinadamente las directrices y progresividad en la delegación de responsabilidades fiscales a los gobiernos locales.
- Implementación de programas de protección del gasto social (educación, salud y protección social) con fondos que deben ser intangibles para estos objetivos.

b.2. En el tema de acceso a recursos económicos:

- Definir un nuevo pacto fiscal entre el gobierno central y los niveles de gobiernos subnacionales (regionales y municipales), tomando como base al conjunto de propuestas de descentralización fiscal avanzadas por la Asamblea de Presidentes de Gobiernos Regionales. Este nuevo pacto debe incluir políticas de ingresos y gastos que afiancen la diversificación de los territorios y los niveles de autonomía con recursos propios en los gobiernos subnacionales, con una política de coparticipación de los tributos. Al respecto son necesarias las siguientes políticas claves:
  - Actualizar el esquema de transferencias desde el gobierno central a los gobiernos locales con el objetivo de reducir los desbalances horizontales y verticales entre las regiones, sin que este diseño llegue a configurar una estructura que desincentive la recaudación de cada región.
  - Replantear el actual conjunto de reglas fiscales con el objetivo de eliminar el vacío institucional que prevalece. El actual marco institucional contiene restricciones muy permisivas y carece de mecanismos efectivos de monitoreo y penalización al incumplimiento de las reglas fiscales (*accountability*) que por motivación político-electoral puede poner en riesgo la disciplina macrofiscal del país.

40

b.3. En el tema del manejo de deuda pública:

- Implementación de una «regla fiscal de oro» para todo tipo de endeudamiento de los gobiernos regionales. De esta forma la totalidad de los fondos obtenidos por mayor deuda, sea externa o interna, debe ser canalizada únicamente a inversión pública y no a gasto corriente en cada región.

b.4. Otras políticas fiscales:

- Implementación de un registro tributario amplio y descentralizado que promueva que el domicilio fiscal de las empresas sea fijado en la región donde desarrollan sus actividades.
- Ejecución de un sistema de bonificación en las transferencias según indicadores de desempeño, metas de desarrollo y gestión pública de cada una de las regiones.
- Fomento en las municipalidades de la aplicación de impuestos de cargo directo que la ley de bases de descentralización se lo permita.
- Promoción de un impuesto regional a las planillas. Este consistiría en la retención, a las personas naturales bajo el régimen de trabajo dependiente e independiente, con una tasa *flat* sobre los honorarios establecidos, sin ningún tipo de suspensión de pago. La tasa de este impuesto puede ser planteada por el gobierno central en un rango bajo con el objetivo de evitar distorsiones y paliar el carácter regresivo.

**Sobre gestión en gobiernos locales y regionales**

- ❑ Aprobaremos un plan de transferencias de mediano plazo en base a la revisión y reajuste del plan actual (2005-2010), en la perspectiva de alentar la formación de circuitos y focos geoeconómicos regionales que fortalezcan el crecimiento de los mercados, el empleo y el ingreso.
- ❑ Completaremos el marco normativo con la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley Marco del Empleo Público y la nueva Ley de Participación y Control Ciudadano.
- ❑ Consolidaremos el proceso del presupuesto participativo, al potenciar los consejos de coordinación regional y local como espacios de concertación Estado-sociedad civil y como expresión de un enfoque de gestión compartida.
- ❑ Articularemos sistemas de participación ciudadana local y regional (CCR, CCL, comités de gestión, de vigilancia ciudadana, etc.), al interrelacionar la información, planificación, gestión y fiscalización.
- ❑ Habrá rendición de cuentas obligatoria en todos los ámbitos de gobierno por lo menos dos veces al año, a través de audiencias públicas. El incumplimiento será sancionado.
- ❑ Regirá la revocatoria de autoridades de acuerdo a norma específica.
- ❑ Consolidaremos el asociacionismo municipal por cuenca, valle, corredor económico, provincia o departamento.
- ❑ Reorganizaremos el Consejo Nacional de Descentralización con funciones de coordinación y articulación de los sectores del Estado con los gobiernos regionales y locales para acelerar el proceso de descentralización, y establecer estrategias de articulación de regiones con criterios de participación y transversalidad.
- ❑ Incrementaremos el financiamiento del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) de 2% a 3% del IGV.
- ❑ Suprimiremos prefecturas, subprefecturas y gobernaciones, y transferiremos sus funciones a los gobiernos locales.
- ❑ Se transferirá a los gobiernos locales los sistemas de salud local y los centros de atención de nivel I y II.
- ❑ Se formará consejos consultivos de desarrollo en cada gobierno local con presencia de representantes de las OPD y los sectores del Estado presentes en la jurisdicción, mesas de trabajo y redes técnicas locales.
- ❑ Se establecerá asambleas periódicas de rendición de cuentas de las oficinas sectoriales y de OPD de la jurisdicción ante el consejo de coordinación local.
- ❑ Se modificará la Ley Orgánica de Municipalidades que permita la suscripción de convenios con empresas de servicios públicos para la recaudación de arbitrios de limpieza pública y conservación del medio ambiente.
- ❑ Se establecerá un sistema nacional de formación continua y capacitación municipal.

## **Sobre el desarrollo urbano territorial**

### **a) Breve diagnóstico.**

El mundo vive un intenso proceso de urbanización, expresión de la nueva era técnico-informacional global. El Perú no es ajeno a este proceso. La población rural constituía 70% en 1940. Se redujo a 30% en 1993, mientras la población urbana aumentaba a 70%. En el año 2007 la población urbana alcanzó el 75.9% y la rural el 24.1%. Se proyecta para el 2015 un 80% de población urbana y 20% rural. Hay 19 departamentos con población mayoritariamente urbana (todos los de la costa, la mayoría de los de la selva y seis de la sierra) y seis de población mayoritariamente rural (casi todos de la sierra).

Debido a la carencia de una economía nacional de mercado, en el Perú existe desacoplamiento entre la competitividad urbana de las ciudades y la competitividad nacional, por la tendencia a

concentrarse en Lima, la misma que es enfrentada a la formación macrorregional del sistema urbano nacional.

El crecimiento urbano desde 1940 es continuo e irreversible en todos los ámbitos del territorio, considerando como población urbana, en la costa y en la sierra, la asentada en conglomerados de 2,000 habitantes y más, y en la selva de 500 habitantes y más. Este crecimiento urbano presiona por el uso de los recursos de agua, suelo y aire, por la disposición de recursos naturales, y por cambios en las funciones económicas de las ciudades como nexos local-globales. La urbanización tiene un papel fundamental en la articulación de los ejes económicos territoriales. En la sierra y selva los recursos del territorio influyen en el tamaño y peso económico de sus ciudades.

Según el Censo de 2007, Lima Metropolitana continúa siendo el mayor aglomerado con 40.7% de la población urbana. Las principales 30 ciudades (excluyendo a Lima) concentran el 30.0% y el resto urbano el 29.3%. Es notorio el patrón distorsionado de asentamiento poblacional, con alta y creciente concentración en las mayores aglomeraciones y también alta y creciente dispersión en las restantes. Las migraciones se acentúan al interior de las macrorregiones, y dentro de ellas se metropolizan las ciudades de mayor aglomeración urbana, en la costa, la sierra y la amazonía. No existe una jerarquía adecuada del sistema urbano nacional, en la relación entre su población, sus funciones económicas y su rol político administrativo.

Pero el proceso de urbanización tiene características que explican la distorsión del sistema urbano en la gestión de territorio. Es una urbanización asentada en las expectativas laborales antes que en la acumulación económico-productiva. La ocupación del suelo es inadecuada, pues se caracteriza por la especulación inmobiliaria, que afecta a las escasas tierras de cultivo, y que es sobre todo horizontal con altos costos de instalación. Han sido los migrantes los que con su propio esfuerzo han construido desde las periferias las principales ciudades ante el abandono del Estado y el predominio de la especulación. El crecimiento urbano se hace en emplazamientos con graves riesgos y vulnerabilidades ante diversos fenómenos naturales.

42

Estas distorsiones, ante el decisivo crecimiento urbano, tienen que ver con las equivocadas políticas sobre desarrollo urbano. El Estado no ha asumido su responsabilidad y ha fluctuado entre el impulso a la especulación inmobiliaria y las tímidas normas de promoción de vivienda y apoyo a la autoconstrucción. El neoliberalismo impuso el abandono de las responsabilidades del Estado y el predominio del mercado en los procesos urbanos y provisión privada de vivienda. Se debilitaron y anularon instituciones claves del Estado en asuntos urbano-territoriales, se eliminó en la Constitución de 1993 el derecho a la vivienda, y se dieron leyes y reglamentos para acabar con las exigencias urbanistas básicas y facilitar la construcción sin el cumplimiento de normas técnicas y profesionales fundamentales. La especulación inmobiliaria fue instaurada por el neoliberalismo como el centro del desarrollo urbano. Las políticas, segmentadas y limitadas, como las de las redes de agua potable y las conexiones eléctricas, no han formado parte de un sistema urbano integrado.

El neoliberalismo ha acentuado las distorsiones entre las ciudades y el territorio. Los avances en volúmenes de inversiones y obras se contraponen con los problemas que crean y exacerban. Se afectan las potencialidades económico-productivas; se fragmentan las ciudades entre sectores encerrados en guetos enfrentados a las áreas vinculadas al mundo global; se erosionan los servicios públicos básicos de transporte y seguridad ciudadana; se precariza la calidad de vida en alimentación, salud y educación; se reducen hasta hacerse ajenos a los habitantes los espacios públicos y las calles; se acentúa la depredación del espacio rural contiguo al ser reducido a mero abastecedor de suelo urbano; se acrecientan las brechas entre algunas áreas competitivas conectadas al mundo global y otras áreas enclaustradas y alejadas de los grandes circuitos macrorregionales por la carencia de infraestructura, y se trasladan funciones públicas de gobierno local a empresas extractivas que asumen dichas funciones y las privatizan.

**b) Propuestas de política:**

El objetivo es la formación del Sistema Urbano Territorial Descentralizado de la Nación. No obstante las consecuencias del neoliberalismo, existe una nueva situación con el masivo y creciente proceso de urbanización, que apunta y genera las condiciones de su transformación. Hay elementos de un sistema urbano nacional que, con integración, nuevas articulaciones, funciones, sustentabilidad ambiental y decidida participación ciudadana, facilitará e impulsará una nueva relación urbana entre los asentamientos poblacionales y las potencialidades de los territorios, como elemento sustantivo del desarrollo descentralizado del país. Con este fin se proponen las siguientes políticas:

- ❑ Consolidar y desarrollar el Sistema Urbano Nacional como instrumento público del Estado en el proceso de ordenamiento territorial y de descentralización.
- ❑ Consolidar los procesos de ordenamiento y desarrollo territorial basados en la zonificación económica ecológica, en concordancia con el sistema urbano correspondiente, de acuerdo con sus jerarquías, tipologías, roles y funciones de las ciudades, como dinamizadores económicos y espacios estratégicos para la localización de las actividades económicas, flujos de inversiones e innovaciones tecnológicas.
- ❑ Fomentar un tratamiento integrado del espacio urbano y rural en el ordenamiento y gestión del territorio y su relación con las ciudades.
- ❑ Potenciar el desarrollo del territorio local con el establecimiento del Núcleo Estratégico Infraestructural en una adecuada jerarquía urbana nacional descentralizada, que afiance los procesos de metropolización en las macrorregiones y las conexiones integradoras entre las aglomeraciones más amplias y los asentamientos poblacionales más dispersos, al establecer centros de servicios polifuncionales de conexión radial en los territorios locales.
- ❑ Consolidar e integrar la oferta de suelo urbano apto, la infraestructura básica y de transportes, equipamiento y servicios, de conformidad con los planes de desarrollo urbano-territorial elaborados concertadamente por todos los actores locales, que dé prioridad a las ciudades intermedias y menores.
- ❑ Afirmar el carácter multisectorial del Sistema Urbano Regional, concertando el accionar de los sectores público y privado empresarial y comunitario alrededor de los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.
- ❑ Fortalecer la institucionalidad de los gobiernos regionales y locales, los mecanismos e instrumentos de gestión urbano-territorial necesarios en los aspectos económico-financiero, normativos, técnico, organizativo participativo y de información permanente, en las metrópolis nacionales, ciudades intermedias, ciudades menores y asentamientos rurales, como base para el desarrollo sostenible del territorio.
- ❑ Ampliar y apoyar las funciones municipales de planificar y promover el desarrollo económico local, que establece la Ley de Municipalidades.
- ❑ Impulsar las políticas públicas de ciudades digitales con la formación de espacios de redes de comunicación electrónica que configuren una malla interactiva de ciudadanos con el gobierno subnacional y en la vida social y productiva.
- ❑ Proseguir la regularización de los asentamientos informales al fomentar su mejoramiento o relocalización parcial o total en áreas aptas para el desarrollo urbano y al priorizar los casos de atención a vulnerabilidades por seguridad física.
- ❑ Establecer un sistema de información urbano-territorial, como instrumento de planificación, decisiones de inversión productiva e inmobiliaria y de participación de los agentes económicos, empresarial y comunitario, así como para fines de seguimiento, monitoreo y evaluación de los procesos de implementación de este sistema.
- ❑ Restablecer las competencias y funciones de los colegios profesionales, de ingenieros y de arquitectos, en el proceso y la supervisión y fiscalización de la inversión en construcción pública y privada.
- ❑ Apoyar la gestión urbano-territorial de los gobiernos locales y regionales, con estudios concertados de preinversión, para programas y proyectos de infraestructura urbana que

mejoren la infraestructura educativa, de salud, saneamiento y económica local (terminales de transportes interprovinciales y urbanos, mercados de abasto provinciales, rellenos sanitarios y tratamiento y reutilización de aguas servidas).

## **2.5. REFORMA DE LOS PODERES PÚBLICOS**

La reforma se hará de manera procesal y gradual.

### **2.5.1. REFORMA JUDICIAL**

La reforma del sistema de justicia peruano requiere de una necesaria política de Estado que, sin vulnerar su independencia, involucre al Poder Judicial, el Ministerio Público, Consejo Nacional de la Magistratura, la OCMA, el Tribunal Constitucional, los colegios profesionales, la sociedad civil organizada y organizaciones políticas.

La reforma del sistema judicial es un paso importante en este proceso democrático, y requiere de la necesaria construcción de consensos básicos entre las principales fuerzas sociales, políticas y comunidad para orientar y hacerla sostenible.

Constituiremos el sistema de justicia integral, con autonomía y competencias definidas.

Adoptaremos las principales recomendaciones de la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS) sobre la necesidad de un sistema judicial al que accedan los ciudadanos, que sea confiable, predecible, efectivo, autónomo e independiente en sus decisiones en todos los niveles institucionales. Le será confiada la seguridad jurídica, la protección de los derechos fundamentales y la paz social. Afirmaremos los logros realizados en el plan aprobado y traducido en política de Estado por el acuerdo nacional, pues son avances a considerar e impulsaremos hacer realidad lo faltante.

- Lucharemos contra la exclusión de millones de peruanos del servicio de justicia. Comuneros, campesinos, ronderos, pobladores originarios, pequeños agricultores y talleristas, mujeres, jóvenes y adultos mayores, infantes en situación de riesgo no acceden al servicio por barreras culturales, lingüísticas (34 lenguas originarias), económicas y políticas. Se considerará la asignación equitativa de las tasas judiciales y se otorgará la exoneración de tasas judiciales a los sectores excluidos en los 516 distritos en 18 cortes superiores de justicia.
- Se fomentará la justicia comunal y las funciones jurisdiccionales. Consultorios jurídicos populares y defensores de oficio, uso de reglas de conciliación y arbitraje, traductores, eliminación de tasas judiciales, jueces bilingües elegidos y en general una sensibilización sobre la naturaleza multicultural y pluriétnica de la nación.
- Se buscará la igualdad de acceso. Grandes poderes fácticos, mediante la corrupción, lograron instalar y ventilar rápidamente sus expedientes en salas ad hoc cuando debieron enfrentar a la justicia por sus vinculaciones con redes mafiosas. Mientras que los juzgados de paz, que son los de mayor proximidad a la población, sufren de severas carencias y por ello se retrasan los procesos.
- Priorizaremos la lucha contra la corrupción en el sistema judicial. Magistrado que infrinja será inhabilitado para todo cargo público.
- Se incorporará, mediante norma expresa, a la Justicia Militar en el fuero del Poder Judicial.
- Se impulsará una nueva carrera judicial sobre la base de un sistema meritocrático, se promoverá el acceso a la magistratura con una probada trayectoria democrática y se fomentarán las normas que delimiten el autogobierno del Poder Judicial y el Ministerio Público, sugeridas por el CERIAJUS, y las de articulación y coordinación del Consejo Nacional de la Magistratura y el Tribunal Constitucional.
- Se creará un órgano de control independiente en el Poder Judicial.
- El consejo de gobierno del Poder Judicial dictará las políticas y ejercerá el control sobre la formulación, ejecución y control presupuestal del mismo.

- ❑ Se organizarán las funciones administrativas (logística, personal, contabilidad, finanzas, etc.) de suerte que los magistrados estén a dedicación exclusiva a la labor jurisdiccional.
- ❑ Se perfeccionará el sistema de selección y nombramiento de los magistrados al evaluar los conocimientos y experiencia de los postulantes, la moral, honestidad y ética profesionales. Los procesos de evaluación que realice el Consejo Nacional de la Magistratura serán públicos y transparentes.
- ❑ Se convocará a concurso nacional para los niveles iniciales de la Carrera Judicial (secretarios y jueces de paz letrados), entre los graduandos que ocupen los primeros lugares en las facultades de Derecho de las universidades del país.
- ❑ Se implementará el nuevo Código Procesal Penal. La investigación será de responsabilidad del Ministerio Público con el soporte técnico de la Policía Nacional.

### **2.5.2. REFORMA DEL PODER EJECUTIVO**

La reforma sugiere la puesta en marcha del centro de planeamiento estratégico del país a través del CEPLAN y la constitución de un consejo nacional de desarrollo económico y social, asesor. El funcionamiento del CEPLAN hace vigente el instrumento que permite poner en marcha el Plan de Desarrollo Nacional, los objetivos del largo, mediano y corto plazo, y articula los esfuerzos y recursos de los poderes regionales y locales con el poder central.

- ❑ Se promoverá una nueva autoridad nacional descentralizada de transferencia de poderes a los gobiernos regionales, provinciales y distritales, de suerte que la proporción actual de recursos públicos evolucione de 70% central a 30% descentralizado hacia una relación paritaria a fin del período y gradualmente en adelante hacia una relación de 30% a 70%.
- ❑ Se fomentará una autoridad nacional de gestión de las empresas y participaciones del Estado que optimice la intervención empresarial y sirva de orientación a las empresas de economía mixta que promoverá el Estado.
- ❑ Se reformará del aparato público al aplicar los más avanzados sistemas de gestión logística y de inventarios, personal, información, procesos, mercadeo, comunicación y control de función, que estará a cargo de una autoridad nacional de reforma tecnológica del sector público, con participación de la sociedad civil.
- ❑ Se modernizarán la formulación y el control presupuestal con la difusión del Sistema Integrado de Administración Financiera y el Sistema Integrado de Gerencia Administrativa.
- ❑ Se asegurará la plena independencia del sistema nacional de control y se establecerá un sistema de rendición de cuentas, afirmación de la transparencia pública y desarrollo de medios de participación ciudadana en el control.
- ❑ Se eliminarán la corrupción, las coimas, los tarjetazos y compadrazgos.
- ❑ Se modificará la escala de remuneraciones del sector Público. Esta fijará un tope máximo, que será la remuneración que percibirá, por todo concepto, el presidente de la República. Ningún funcionario público percibirá una remuneración superior a dicha cifra.
- ❑ Los funcionarios públicos que trabajen en zonas donde se hable el quechua o aymara deberán saber uno de esos idiomas.
- ❑ Todo funcionario público usará los servicios de Essalud y/o de los seguros privados que, por su propia cuenta y costo, haya elegido.
- ❑ Se reasignará al personal de la Policía Nacional del Perú y demás apoyo operativo para seguridad de funcionarios hacia labores de seguridad pública.
- ❑ Se eliminarán los bonos de productividad.
- ❑ Se eliminarán los gastos en publicidad estatal, hablada y escrita, salvo para las campañas educativas y de salud de los sectores sociales.
- ❑ Se reformará y centralizará el sistema de pensiones del Estado.
- ❑ Se reestructurará en forma integral el actual sistema remunerativo de los miembros de las Fuerzas Armadas.

## **2.6. CRUZADA NACIONAL CONTRA LA CORRUPCIÓN Y PARA MORALIZAR LA POLÍTICA**

La lucha contra la corrupción será una política de Estado permanente y de largo plazo, una lucha sin cuartel contra las mafias y los grupos de poder.

- ❑ Asumimos el compromiso sostenido y patriótico de combatir la corrupción que deteriora la sociedad peruana, sobre todo desde el régimen autoritario fujimontesinista.
- ❑ Dirigiremos una cruzada nacional para sancionar la corrupción e impedir la impunidad, poniendo especial empeño en la lucha contra las mafias y los carteles del narcotráfico.
- ❑ Es indispensable ejecutar los recursos públicos para que lleguen a las comunidades excluidas, empobrecidas y abandonadas por la política tradicional. Al crear una cultura de lucha contra la corrupción, se sensibilizará a los peruanos con un claro mensaje: Desterrar la corrupción es un problema de gobierno y de la ciudadanía, aliados y actuando en conjunto.
- ❑ El Ministerio de Justicia deberá llamarse Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos.
- ❑ La cultura de la lucha contra la corrupción será fundamentalmente formativa y será encargada al Ministerio de Educación que coordinará con el Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos.
- ❑ Habrá iniciativas legislativas tendentes a perfeccionar la transparencia de las compras y ventas del Estado.
- ❑ Instalaremos la Comisión Nacional Anticorrupción, independiente, autónoma, la misma que genere un espacio de reflexión ciudadana nacida de una demanda popular.
- ❑ Propondremos una acción conjunta con la comunidad internacional contra la red financiera de la corrupción.
- ❑ Propondremos a la región latinoamericana la homologación de la legislación para los casos de extradición, enriquecimiento ilícito, concusión, cohecho y otros delitos contra la administración pública.
- ❑ Crearemos redes de vigilancia ciudadana, comités cívicos distritales, provinciales y regionales de transparencia que luchen unidos contra la corrupción.
- ❑ Promoveremos los valores en la lucha anticorrupción, premiaremos el valor civil para evitar y denunciar los hechos de corrupción.
- ❑ Los medios de comunicación serán declarados aliados estratégicos en la lucha contra la corrupción y una herramienta para sensibilizar a la ciudadanía.
- ❑ La lucha contra la corrupción será preventiva y la ley será aplicada con rigor para sancionar actos de corrupción. Todos los funcionarios públicos estarán afectos a la presentación de declaraciones juradas de patrimonio e ingresos.
- ❑ Se hará la auditoría de los contratos de inversión, amnistías y exoneraciones tributarias para definir las buenas prácticas y crear nuevos modelos de normas anticorrupción.
- ❑ En materia penal, proponemos:
  - a. La imprescriptibilidad de los delitos en agravio del Estado e inhabilitación a perpetuidad contra sus autores o cómplices para el ejercicio futuro de cualquier función pública.
  - b. La pena condicional solo debe proceder para condenas no superiores a dos años, en vez de cuatro como permite el actual Código Penal.
  - c. Regulación o eliminación de los beneficios penitenciarios a los que cometan ilícito de corrupción de funcionarios, con el objetivo de evitar las corruptelas de convertir en teóricas las condenas penales y dejar al libre albedrío a las autoridades del Instituto Nacional Penitenciario.

## **2.7. AFIRMAR LOS DERECHOS HUMANOS CONTRA LA VIOLENCIA POLÍTICA**

La violencia política asoló el país en las últimas décadas. Los rezagos y secuelas persisten hasta la actualidad y profundizan las brechas estructurales, la injusticia y exclusión en desmedro de amplios sectores de la población, principalmente rural, comunera, los pueblos nativos, originarios e indígenas de nuestra sierra y selva peruana. Por eso expresamos nuestro respaldo pleno al informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación Nacional.

Dos millones de personas han sido afectadas como consecuencia del conflicto armado en territorio nacional, el 70% de las cuales proceden del ámbito rural comunero indígena y en extrema pobreza. Hay alrededor de 1.146 millones personas afectadas en 2,798 comunidades rurales de 14 departamentos. La violencia trastocó integralmente la vida en estos pueblos limitándolos como actores de su propio desarrollo personal y social.

Frente a esta situación proponemos:

- ❑ La reparación integral de las víctimas de la violencia política, que se cumplirá sin ninguna objeción o solicitud de aclaración con las sentencias expedidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos que obliguen al Estado Peruano a indemnizar a las víctimas y familiares de ellas como producto de la guerra interna, sin distinción de credo, idioma, raza, sexo o tinte político del reparado.
- ❑ Crear un fondo nacional para estas reparaciones con recursos del tesoro público, el concurso del sector privado y la cooperación internacional.
- ❑ Instaurar el servicio civil semestral voluntario en las comunidades afectadas como alternativa de graduación para los estudiantes universitarios en el marco de un plan integral de reparaciones.
- ❑ Poner en práctica las reformas institucionales recomendadas en el informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación Nacional, en particular la del sistema de Seguridad y Defensa Nacional y Orden Interno, así como la del sistema de Justicia y Educación.
- ❑ Designar a un alto comisionado de paz para la pacificación de las zonas afectadas por los rezagos de la violencia política interna con el apoyo de una Comisión Multisectorial y la constitución de comités descentralizados de paz y desarrollo.
- ❑ Organizar brigadas de alfabetización en comunidades de muy alta afectación.

La erradicación y prevención de nuevas expresiones de violencia política y social y la construcción de una cultura de paz son aún tareas pendientes que garanticen que estos hechos no se repitan y que afirmen la democracia y el desarrollo sostenible. En esta perspectiva proponemos:

- ❑ Reconocer el heroísmo, entrega, sacrificio y aporte de hombres y mujeres civiles y militares en la resolución del conflicto armado y el restablecimiento del sistema democrático.
- ❑ Hacer las reformas institucionales recomendadas por la CVR, en particular la del sistema de seguridad y defensa nacional y el orden interno, y la del sistema de justicia y educación.
- ❑ La investigación exhaustiva, la judicialización de los casos de violación de derechos humanos, sanción ejemplar de los responsables civiles, policiales y militares en estricta correspondencia de las responsabilidades establecidas.
- ❑ La designación de un alto comisionado de paz encargado de la pacificación de las zonas afectadas por los rezagos de la violencia política con el apoyo de una comisión multisectorial y la constitución de comités descentralizados de paz y desarrollo.
- ❑ Organización de brigadas de alfabetización en comunidades de muy alta afectación.

Según la CVR, la reconciliación es entendida como un proceso de restablecimiento y de nuevos vínculos entre los peruanos, destruidos y/o deteriorados por el estallido de la violencia política. Esta reconciliación se construye y fortalece en el establecimiento de la verdad que explica los hechos así como sus causas y consecuencias, la justicia, la inclusión y la reparación de los daños y secuelas.

Por eso el Estado debe un respeto irrestricto de los derechos humanos, y ser capaz de garantizar la seguridad nacional y ciudadana en el marco de una cultura de paz.

Con este fin, se consolidará una entidad altamente especializada y permanente del Estado, con función de ente rector y normativo, que se encargará de las políticas y acciones del Estado en los ámbitos de la paz, reparación y reconciliación nacional.

## **2.8. REFORMA DE LA DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL**

Desde finales del siglo XX, los países latinoamericanos han venido replanteando los conceptos de seguridad y defensa. De una noción ligada exclusivamente a la integridad territorial de la nación, integridad garantizada por las Fuerzas Armadas, se evoluciona hacia un concepto mucho más complejo, que incluye amenazas de naturaleza muy distintas al ataque militar externo contra el propio territorio. Hoy se incluye en el concepto de seguridad a las amenazas o riesgos medioambientales, delincuencia internacional, narcotráfico, terrorismo y hasta la presión migratoria, que deben ser afrontados no solo por la fuerza armada sino por el íntegro del Estado. Y es dentro de este escenario moderno de seguridad integral que los aspectos de la defensa nacional dejan de ser el todo y pasan a ser una parte integrante de la seguridad de un país. Este replanteo de conceptos lleva necesariamente a cambios en las instituciones que garantizan la defensa de un país, cambios que deben distinguir dos aspectos clave: la determinación de las capacidades de dirección de la política pública de defensa y el papel que la sociedad civil demanda de su Fuerza Armada en un contexto democrático.

### **2.8.1. Reforma política y administrativa del sector Defensa**

La presente propuesta busca plantear un proceso de transformación del sector Defensa en función de dos reformas internas, componentes importantes de este proceso, que pueden y deben realizarse simultáneamente: una reforma política del sector y una reforma técnica profesional que llamaremos reforma militar.

Por reforma política del sector Defensa consideramos aquel proceso de cambios estructurales y normativos que buscan institucionalizar el sector mediante el fortalecimiento del Ministerio de Defensa como el ente rector de la política de defensa en el país con la premisa de una conducción política civil de la defensa nacional.

50

En ese sentido es necesario afirmar que este proceso de reforma política, que ha tenido avances y retrocesos a lo largo de la última década, presenta tres aspectos: fortalecimiento de un modelo de conducción civil de la defensa nacional; establecimiento de un sistema de control político de las acciones del sector, y el involucramiento de la sociedad civil en una propuesta de política de defensa del siglo XXI.

#### *Modelo de conducción de la defensa nacional en democracia:*

Este eje de reforma plantea la necesidad de contar con un modelo de conducción civil de la defensa nacional en el que la autoridad política pueda definir, dirigir y supervisar la gestión del sector Defensa. En la etapa de transición y consolidación democrática que vivimos resulta de suma importancia la conducción civil y el respectivo control de la sociedad en temas vinculados a la política de defensa.

Este eje plantea:

- Fortalecimiento del Ministerio de Defensa

Un Ministerio de Defensa bajo esta concepción democrática tiene propósitos por cumplir, entre ellos:

- a. Estructurar las relaciones de poder entre los civiles democráticamente elegidos y la Fuerza Armada. El Ministerio de Defensa es el vehículo que institucionaliza la relación entre el poder civil y el mando militar. Es decir que a través del Ministerio de Defensa el poder civil

legítima y democráticamente elegido ejerce el control sobre el mando y estructura militar de un país.

- b. Definir y distribuir la responsabilidad entre civiles y militares, maximizando la eficacia del empleo de la Fuerza Armada. Esto quiere decir que la conducción política asume las decisiones de más alto nivel de la defensa nacional y que el instrumento militar ejecuta con eficacia tales decisiones. Más aún cuando estas decisiones políticas devienen en otorgar misiones distintas a las tradicionales a la fuerza armada.
- c. Maximizar la eficiencia en el uso de los recursos destinados al sector. En este sentido, el Ministerio de Defensa gestionará la defensa nacional que garantice la adecuada transparencia en las acciones y la rendición de cuentas de sus funcionarios públicos, profesionales civiles y militares, que implementarán programas y planes para conseguirlas.

Para ello es necesario:

- Fortalecer la figura de los viceministros como canales de operación del ministro al interior de las instituciones armadas. Es necesario fortalecer las capacidades de gestión institucional frente a los institutos armados mediante la incorporación de procedimientos conjuntos de carácter vinculante. Asimismo es necesaria la presencia de burocracia civil de élite como de personal militar de primer nivel.
- Nuevo marco normativo

Un nuevo modelo de conducción requiere sin lugar a dudas de un nuevo marco normativo que lo soporte y le dé fuerza legal y legitimidad ante la sociedad a la cual debe servir. En ese sentido tenemos:

- a. Nuevas y mayores funciones y atribuciones para el despacho ministerial que fortalezcan su capacidad de dirección y liderazgo en el sector; nueva estructura orgánica del ministerio que elimine superposición de funciones y permita mayores capacidades de gestión al sector; fortalecimiento de los aspectos de control como un aspecto clave en el proceso de reforma del sector Defensa, y precisión y ampliación de las competencias del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Se requiere profundizar en las capacidades de los viceministerios y en los ámbitos de competencia de la Inspectoría General del Ministerio de Defensa. Finalmente incorporar y/o profundizar en la planificación por capacidades.

- b. Regulación normativa sobre participación de las FF.AA. en materia de orden interno y en escenarios de desastres naturales y de defensa de recursos naturales.
- Fortalecimiento de los controles
- Este fortalecimiento de controles permitirá al despacho ministerial tener a mano una supervisión más directa del accionar de los institutos armados, a través de investigaciones directas realizadas por la inspectoría del sector. Es necesario fortalecer su labor con mayor personal militar y con personal civil especializado.
- Transparencia - reforma administrativa

Uno de los principales aspectos del proceso de reforma política consiste en establecer un proceso de reforma administrativa del sector Defensa basado en una transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía.

- Educación: Derechos humanos y valores democráticos

Es menester fortalecer la capacidad de gestión de la Dirección de Educación del Ministerio de Defensa dándole competencia sobre los comandos o direcciones de educación de los institutos militares. Se requiere un nuevo perfil del personal militar en todos sus estamentos jerárquicos. Asimismo el currículo que sustente estos perfiles debe estar atravesado por enfoques de interculturalidad, de género, derechos humanos y valores democráticos.

#### *Control político de las acciones del sector defensa*

El control político del Parlamento nacional en materia de acciones y decisiones de la política de defensa es clave para lograr eficiencia, legalidad y legitimidad, a la vez que determina las correcciones necesarias en la política de defensa planteada.

El Poder Judicial tiene la responsabilidad, de acuerdo con la Constitución, de ejercer, a través de sus órganos jerárquicos, la administración de justicia en el país. Entre los principios rectores de esta función jurisdiccional tenemos el de unidad y exclusividad, pero que tiene su excepción constitucional en la jurisdicción militar y arbitral. Es justamente esta excepción la que sustenta la existencia de un fuero militar «casi independiente» y que ha generado cuestionamientos por importantes sectores de la opinión pública.

Asimismo un aspecto de importancia en la adecuada administración de justicia por parte del Poder Judicial es el relativo a la judicialización de casos por violación de derechos humanos atribuidos a efectivos militares y policiales. Hay que recordar que la Constitución Política establece que todos los ciudadanos son iguales ante la ley. En ese sentido será conveniente el establecimiento de procedimientos especiales para juzgar a militares denunciados por supuestas violaciones a los DDHH atendiendo a su condición de funcionarios del Estado.

52

#### *La reforma militar*

Hay dos aspectos centrales en este proceso de reforma militar que es necesario indicar:

- Establecimiento de una nueva doctrina militar

Desde finales del siglo XX, las nuevas doctrinas militares empezaron a considerar la participación conjunta de los diversos componentes del instrumento militar de una nación.

Esta nueva doctrina militar, que se debiera planificar por capacidades, tendrá como resultado una nueva estructura o diseño de la fuerza bajo dos dimensiones: la dimensión cuantitativa y la cualitativa. Cuantitativamente, la estructura establecerá la organización y la distribución espacial de los medios militares asociados al concepto de su empleo específico en respuesta a una misión otorgada.

Por otro lado, la dimensión cualitativa es en la actualidad el valor agregado que tiene la fuerza para responder a las amenazas y para cumplir con los objetivos de defensa planteados. Responde a aspectos de eficiencia como nivel de preparación y capacitación; entrenamiento militar; nivel de alistamiento entendido como tiempo de respuesta real y efectivo ante una agresión, entre otros.

Esta dimensión de la nueva doctrina militar debemos centrarla en dos aspectos: a) Accionar conjunto y b) Interoperatividad.

- Fortalecimiento de la lucha contra la corrupción

Un aspecto central en una nueva organización militar es sin duda aquella que rompe con su pasado nefasto de corrupción y entreguismo. Sin embargo esta es la variable en la que menos se ha avanzado en las instituciones militares. Aún persisten prácticas aprendidas y aprehendidas de la década pasada que no han sido desterradas. Sonados casos de corrupción siguen sin sanción alguna y eso genera malestar al interior de las FF.AA. y profundo menosprecio de la ciudadanía por los institutos militares.

- Reestructuración de las FF.AA. (Fuerza Armada más pequeña. Nueva distribución territorial)

Se requiere de un estudio que se centre en el nivel de aprestamiento de la fuerza; es decir, en el tiempo de respuesta del Estado para hacer frente a la presencia de amenazas tradicionales o las denominadas nuevas amenazas a nuestra seguridad. La premisa es contar con dos o tres núcleos de respuesta efectiva que denominaremos Fuerza de Reacción Rápida.

*Otras medidas administrativas para mejorar la eficiencia de la defensa en el marco de la política general de seguridad nacional*

- Procederemos a la actualización del Libro Blanco de la Defensa Nacional, teniendo en cuenta que el nuevo concepto de soberanía no solo se refiere al cuidado de las fronteras o defensa del territorio, mar territorial o espacio aéreo, sino también a la defensa de sus recursos naturales, biodiversidad, patrimonio, cultura, historia, debido a que los problemas del futuro en la región y el mundo serán principalmente los recursos energéticos, el agua dulce, la biodiversidad y el medio ambiente.
- Revisaremos y modificaremos el contenido del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional, y de sus componentes:
  - El concepto de defensa
  - El sistema de inteligencia
  - El sistema nacional de Defensa Civil
  - Los ministerios, organismos públicos y gobiernos regionales.
- Revisaremos la composición del Consejo de Seguridad Nacional, órgano rector del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional, y se evaluará la posibilidad de incluir al Ministerio de Educación, en vista de que, de acuerdo a ley, la educación en materia de seguridad y defensa nacional es obligatoria en todos los niveles y modalidades del sistema educativo del Perú.
- Revisaremos las atribuciones que corresponden al Consejo de Seguridad Nacional, particularmente lo correspondiente a que los requerimientos presupuestarios sean de acuerdo a las necesidades estratégicas reales y que las adquisiciones de equipamiento militar de carácter estratégico sean las más adecuadas y que respeten la estandarización del equipamiento con la finalidad de recuperar la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas.
- Se impulsará la modernización y el desarrollo de los organismos descentralizados siguientes:
  - Instituto Geográfico Militar (IGN)
  - Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (SENAMHI)
  - Servicio Aerofotográfico Nacional (SAN)

- Escuela Nacional de la Marina Mercante (ENAMM)
- Comisión Nacional de Investigación y Desarrollo Aeroespacial (CONIDA)

A estas entidades se les dotará de tecnología de punta para impulsarlas a los niveles de competitividad de los mercados nacional e internacional.

Se impulsarán y fortalecerán las empresas:

- Servicio Industrial de la Marina (SIMA S. A.)
- Industria Aeronáutica del Perú (INDAER PERU S.A.)
- Fábrica de Municiones del Ejército (FAME)

### **2.8.2. El narcotráfico y el terrorismo**

No es casualidad que los rezagos senderistas se hayan ubicado precisamente en las zonas donde el narcotráfico campea: el VRAE y el Alto Huallaga. De un lado, la creciente descomposición de SL a partir de la captura de Abimael Guzmán en 1992, la renuncia de su proyecto de poder y la imposibilidad de constituir una dirigencia alternativa, para continuar con el proyecto ideológico, fundamentalista y terrorista original, por quienes todavía se mantuvieron alzados en armas, explican por qué los rezagos senderistas se han amoldado a la dinámica violentista que el narcotráfico genera. Si hasta hace poco todavía se discutía sobre si los rezagos senderistas constituían una amenaza subversiva y terrorista de ámbito local, ya que estaban descartados como amenaza para el ámbito nacional, ahora —por boca de los propios mandos militares del VRAE— los califican como integrantes del clan familiar de los «hermanos Quispe Palomino», parte de la compleja estructura del narcotráfico y su ligazón con la violencia. En resumen, la cosa queda así definida: si se elimina a los rezagos, el narcotráfico continúa; pero si se elimina el narcotráfico, los rezagos no podrán subsistir. El problema principal a combatir es el narcotráfico.

54

El narcotráfico en nuestro país ya se ha convertido en una amenaza a la seguridad nacional. El Perú es el primer país exportador de cocaína en el mundo. Esto solamente es posible porque la corrupción que favorece esta industria corroe a los campesinos «poceros», a las fuerzas de seguridad, a los jueces y fiscales, a las autoridades y agentes penitenciarios, a las aduanas y capitanías de puerto, a los productores e importadores de los insumos químicos, a las autoridades políticas desde el ámbito local hasta los más altos dignatarios de la nación.

Las drogas y el narcotráfico son un tema complejo que merece la atención prioritaria del Estado y de la sociedad peruana, pues su tratamiento influye en la economía, las relaciones exteriores, la institucionalidad democrática, la salud pública, el desarrollo rural en la selva y sierra, el orden público y la seguridad nacional. En los últimos cinco años, el Perú se ha convertido en un importante proveedor mundial de coca (56,100 ha) y de cocaína (302 Tm), pero, además, importantes sectores de nuestra sociedad e instituciones han sido permeadas por la economía y dineros de esta actividad ilícita, así como por la criminalidad organizada asociada a carteles de traficantes.

Se estima en 70,000 campesinos (280,000 con sus familias), los subordinados a esta actividad, y entre 50,000 y 100,000 los adictos a las drogas en nuestras ciudades. Se calcula entre US\$ 1,500 y US\$ 2,000 millones los que ingresan por concepto de lavado de dinero. Aproximadamente se exportan 280 Tm de cocaína. El valor de esta cocaína a precios FOB (por ejemplo en la frontera, en el aeropuerto internacional o en altamar de nuestras costas) es de US\$ 4,000 por kilo, es decir son US\$ 1,120 millones los que se quedan en nuestro país; el valor de la cocaína a precios de consumidor en el extranjero llega hasta los 25 mil millones de dólares. El valor doméstico de las 100 mil Tm de coca utilizada, a 3 dólares por kilo, equivalen a US\$ 300 millones que se distribuyen entre los productores y acopiadores. El valor de los insumos químicos es de aproximadamente US\$

60 millones. Y el valor de la mano de obra (desde el pocero hasta los que trabajan en los laboratorios para la elaboración de la cocaína, no los campesinos) se estima en US\$ 23 millones. Así, los clanes familiares locales y las firmas nacionales al servicio del narcotráfico internacional se quedan con un ingreso bruto de US\$ 737 millones. Para estimar el ingreso neto, habría que descontar el gasto en corrupción. ¿A cuánto asciende? Se estima que entre 15-30%. Es decir, entre US\$ 110-220 millones. Es decir, aproximadamente los gastos del narcotráfico para corromper a las autoridades deben superar los 150 millones de dólares.

Ni el fujimorismo, ni la transición democrática a través de la Constitución de 1993, ni el acuerdo nacional del año 2002, u otra estrategia adoptada, han podido modificar esta delicada situación. Lamentablemente, las respuestas parciales y aisladas han recargado el trabajo de nuestro sistema criminal, distraendo a la Policía (45% de los detenidos son usuarios no delincuentes), sobrecargando el sistema judicial y produciendo el hacinamiento de nuestras cárceles.

Es necesario que el próximo gobierno adopte políticas públicas efectivas, sensatas (realistas), medibles, verificables, respetuosas de los derechos humanos, autónomas (no dependientes de la cooperación de un país), sostenibles, que se distancien de los conceptos equívocos de prohibición/legalización, para enfrentar las causas y no solo los efectos del fenómeno de las drogas y el narcotráfico.

### **Propuestas de política:**

#### *Política exterior*

- (i) Recuperar autonomía en la aplicación de las obligaciones internacionales, sobre la base del respeto a las normas internacionales de derechos humanos y el principio de no injerencia en asuntos domésticos de los Estados.
- (ii) Redefinir, en coordinación con los miembros de UNASUR, el principio de responsabilidad compartida respecto de los países del norte, para que cumplan su parte en el financiamiento de programas de desarrollo, prevención y tratamiento e interdicción, según sea el caso.

55

#### *Seguridad y FF.AA.*

- (i) Separar la estrategia de enfrentamiento a los remanentes de la subversión de la política antinarcóticos, siempre bajo conducción civil, con una estrategia que privilegie la inteligencia y la tecnología, y la creación de la Oficina del Alto Comisionado Presidencial para la Paz y el Desarrollo en los principales escenarios donde confluyen el fenómeno de la subversión y el narcotráfico.
- (ii) Generar políticas de reintegración y alianzas específicas con los movimientos sociales rurales y urbanos de la sierra y la selva alta (cocaleros, poceros, cargachos) para integrarlos a un Estado de derecho, hacerlos partícipes de las políticas públicas y distanciarlos de los grupos violentos.

#### *Seguridad ciudadana, orden público y lucha contra criminalidad organizada*

- (i) Rediseñar una política autónoma de interdicción en materia de drogas que se funde en la persecución, identificación y desmantelamiento de las firmas y los carteles nacionales, basados en un Derecho penal garantista y de última ratio, respetuoso de la libertad individual del debido proceso, y no en la persecución de los eslabones más vulnerables (productores, usuarios y microcomercializadores). Se debe eliminar el actual ineficaz monopolio de ENACO y fomentar un nuevo empadronamiento de productores, así como una nueva ley de coca.

- (ii) Identificar y producir los cambios necesarios a nivel institucional y jurídico que garanticen una política sensata de interdicción, no supeditada a intereses externos, que no ocasione mayores daños, basada en el control social de los cultivos de coca y no en la erradicación compulsiva.

*Desarrollo rural*

- (i) Se deben producir profundos cambios en la conducción de las políticas del Estado en la selva alta, especialmente aquellas que sostienen el denominado desarrollo rural alternativo, para asegurar la participación de los productores en la determinación de las propuestas de desarrollo alternativo para cada cuenca cocalera, que se funden en alternativas viables, mercados regionales y en la agroexportación y la agroforestería, allí donde lo permitan las condiciones comerciales y no degraden el medio ambiente.

*Salud y Educación*

- (i) El Estado debe producir políticas sectoriales en los ámbitos local, regional y nacional, que cumplan con el objetivo de disuadir en el abuso de sustancias peligrosas para la salud, tanto las sociales como las ilícitas; se debe tener información científica permanentemente actualizada para la toma de decisiones.
- (ii) El Estado debe ejercer un adecuado control de las actividades de rehabilitación y tratamiento de los problemas de adicción que se generen; en ningún caso se debe usar medidas represivas para abordar los problemas de salud pública.

## **2.9. MEDIOS DE COMUNICACIÓN PARA UNA DEMOCRACIA CIUDADANA**

### **a) Breve diagnóstico.**

En el país, los medios de comunicación han sido tradicionalmente controlados por unos cuantos grupos familiares y por el Estado durante el siglo XX. El primer gran cambio en este tema se dio en 1968. Se anunció inicialmente que se los entregaría a los sectores sociales organizados, pero en la práctica fueron confiscados para ponerlos al servicio del gobierno militar.

Este experimento fracasó y la primera medida del gobierno democrático de Belaunde en 1980 fue devolver los medios confiscados a sus antiguos propietarios. En este contexto, nuevos actores políticos hicieron su aparición al mando de los medios de comunicación. La libertad, pluralismo y competitividad de los medios entrarían en serio entredicho en los años noventa con el régimen autoritario de Fujimori encabezado por Vladimiro Montesinos, quien llegó a comprar la línea editorial de muchos de los principales medios escritos y audiovisuales.

La transición democrática de 2001 no fue aprovechada por los gobiernos de Paniagua y Toledo para revisar las concesiones de frecuencias de transmisión a aquellos empresarios de la radio y televisión peruana que convirtieron un servicio público en un servicio particular. Hubo en ese momento amplio apoyo de la población para retirar las licencias a aquellos operadores que desvirtuaron este servicio. En julio de 2004 se aprobó la Ley de Radio y Televisión (LRTV) sin que se establecieran mecanismos ni entidades que pudiesen hacer frente a las tendencias hacia la concentración y escaso pluralismo. Dicha ley creó el Consejo Consultivo de Radio y Televisión (CONCORTV), un órgano autónomo de carácter consultivo que produce información interesante, pero que no tiene poder alguno para regular el desarrollo de los medios.

En la actualidad, los medios de comunicación están en propiedad de unas pocas manos (incluso la propiedad de varios tipos de medios), lo que ha configurado un cuasi oligopolio mediático que atenta contra el derecho de libertad de expresión y el de una información adecuada para la población.

### **b) Propuestas de política.**

- Elaboración de una ley de comunicaciones audiovisuales que establezca un reparto equitativo y plural de los medios entre distintas formas de propiedad (privada, pública y social). El objetivo es incorporar las distintas perspectivas de las organizaciones de la sociedad civil, garantizar la libertad y pluralidad de la información y opinión, y recuperar el carácter de servicio público de los medios masivos de comunicación.
  - Esta ley establecerá la conformación de un consejo público —con presencia de la sociedad civil— que se encargará de evaluar las concesiones del espectro radioeléctrico que incluyen a la radio y televisión digital. Al respecto, resulta sumamente importante revisar como referente el reciente modelo argentino.
  - Esta ley constituirá los mecanismos de regulación a la expansión de las corporaciones que operan distintos tipos de medios. En este punto, es precisa la participación del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC).
  - Se garantizará la distribución equitativa y plural de las frecuencias digitales.
  - Se asegurará que los medios estén al servicio de la democracia.

## Capítulo 3

# Construir un nuevo modelo de desarrollo: La economía nacional de mercado

La economía peruana actual enfrenta fundamentalmente los siguientes problemas estructurales:

- a. La desigualdad social, proveniente de la insuficiencia de empleo e ingreso, que crean condiciones precarias de vida de la inmensa mayoría de la población.
- b. El patrón de crecimiento primario exportador cuyos límites para autosostenerse a largo plazo, por el efecto de los ciclos de las materias primas, forman parte de nuestra experiencia histórica.
- c. La articulación sectorial e intersectorial de la producción y la conectividad espacial son débiles o inexistentes, y se carece prácticamente de la relación entre la industria y el agro de la sierra y de la selva.
- d. La red vial y de infraestructuras que conecte la economía con la geografía y demografía del país es insuficiente para la creación de nuevos mercados internos y la expansión de los existentes.

58

Estos problemas no se han resuelto con las políticas neoliberales que privilegian la inversión en los sectores primarios tradicionales, y se han descuidado la ecología, los mercados internos y la producción industrial, agroindustrial y agropecuaria.

Por eso debemos terminar con el modelo neoliberal desnacionalizador y excluyente. Es el modelo que ha reprimarizado nuestra economía, que la ha hecho más dependiente de los capitales y del mercado internacional, que fracturó socialmente a la nación impidiendo constituirnos en comunidad política nacional, que expulsó a sus jóvenes a la emigración y quebró las posibilidades del desarrollo social de nuestra gente. El sistema que le restó decencia al empleo e hizo precarios sus ingresos. Que redujo la autoridad del Estado y debilitó a la nación al excluir y marginar económica y socialmente a poblaciones enteras de la costa, sierra y selva de los beneficios de un grotesco «chorreo» que nunca llega de las mesas de los ricos. Y es el sistema que, haciéndonos más pobres no solo económica sino también política y culturalmente, nos insertó a la economía y finanza internacionales con un rol dependiente y sumiso.

Esta situación tiene que cambiar, para devolverle a la nación peruana y a sus hijos los sentimientos de autoestima y dignidad de hombres libres.

### **3.1. OBJETIVO DE LARGO PLAZO Y ESTRATEGIA DE DESARROLLO**

#### **3.1.1. EL OBJETIVO DE LARGO PLAZO**

Nuestro sueño es construir un país de todos con iguales derechos y deberes, hecho de productores y consumidores modernos con iguales oportunidades. Un país sin el racismo y la desigualdad social que nos separa, un país con estabilidad política, basada en reglas de austeridad en el ejercicio de la función pública.

Un país en el que los niños y jóvenes sean sanos, nutridos, saludables, educados y alegres, tengan acceso al empleo y a un ingreso justo. En que las mujeres no sean acosadas ni discriminadas por su condición de género, en que nuestros mayores vivan sus años con decencia y dignidad, donde los peruanos discapacitados encuentren espacio de inserción y afecto.

Todo ello significa *construir nación* buscando la integración económica, social y geográfica del país; significa también crear una cultura nacional que respete la diversidad racial y étnico-cultural, que fomente la interculturalidad y la pluralidad. Pero la construcción de esta nación, de una *comunidad política nacional*, no puede hacerse sin democracia.

Construiremos, por lo tanto, una democracia sólida, representativa y participativa, con presencia del Estado en las zonas pobres y desarticuladas; que fortalezca la participación ciudadana en la toma de decisiones y el ejercicio del poder; que fomente el sistema de partidos políticos; que combata la corrupción, y promueva el respeto irrestricto y el ejercicio pleno de los derechos humanos por todos los peruanos.

59

#### **3.1.2. ESTRATEGIA DE DESARROLLO: LA CONSTRUCCIÓN DE UNA ECONOMÍA NACIONAL DE MERCADO**

Desde la economía, la construcción de la nación será posible mediante el desarrollo de una economía nacional de mercado, abierta al mundo, que conecte e integre a los pueblos excluidos y olvidados de la costa, sierra y selva, y que respete la diversidad racial y étnico-cultural al fomentar la interculturalidad y la pluralidad.

En el Perú hay partidarios del modelo económico neoliberal que consideran a sus críticos como enemigos del mercado. Son los mismos que confunden nuestra propuesta de nacionalización de la economía y de las actividades estratégicas con la estatización.

Nuestra estrategia de desarrollo es contraria al modelo neoliberal porque este, tal como se aplica en Perú, desarrolla un circuito económico desnacionalizador. Bastaría señalar que la caída de la tasa de crecimiento de 9.8% en 2008 a 0.9% en 2009 revela la desconexión de nuestra economía con sus mercados internos o su fuerte dependencia con lo que ocurre en el mercado internacional. Esto es historia conocida, pero no parece suficiente. ¿Por qué es entonces desnacionalizador?

Primero, porque la versión neoliberal del modelo exportador aplicado aquí (que es distinta de la versión exportadora de los países del Asia) no considera el desarrollo de los mercados internos. Deja de lado los factores de demanda interna y hace énfasis en el minimalismo estatal, en consonancia con la teoría neoclásica del comercio internacional y del crecimiento económico. Para

esta teoría, el mercado autorregulado es eficiente, las distorsiones en el mercado son originadas por la intervención del Estado y los países comercian porque tienen distintas especializaciones que se benefician del comercio si cada uno produce y vende lo que sabe hacer relativamente mejor.

Segundo, porque, a diferencia de lo que ocurrió en los países asiáticos, orienta el desarrollo fuera de los mercados internos, creando en su lugar enclaves que no tienen conexiones con la economía interna y no toma en cuenta los intereses de la comunidad nacional de la sierra y la selva del país.

Tercero, porque su focalización en las exportaciones, dadas las condiciones de las que se parte, genera comportamientos ventajistas en la competencia internacional mediante la supresión de los derechos de los trabajadores, el mantenimiento de salarios reales estancados, la imposición de contratos de estabilidad tributaria que lesionan la soberanía nacional, y la desatención de los costos medioambientales de la explotación de recursos primarios. Los ejemplos de problemas de este tipo los tenemos en Cocachacra, Arequipa; en Majaz, Piura; en Bagua, Amazonas, o en La Oroya, Junín. Por otro lado, las exportaciones no tradicionales que este modelo neoliberal alienta basan su competitividad en mano de obra barata y de baja calificación.

Finalmente, porque privilegia las inversiones extranjeras en la actividad primaria exportadora que vende en los mercados externos, en lugar de promover el crecimiento de la demanda interna en consonancia con un aumento diversificado de la oferta productiva. El modelo exportador neoliberal no permite aprovechar internamente los frutos del progreso técnico o los aumentos de la productividad a favor del interés nacional.

Para desarrollar el país proponemos entonces la estrategia de construcción de una economía nacional de mercado. Hay que nacionalizar nuestra economía. Esto significa centrar el desarrollo del país en la expansión de los mercados internos que ya existen y en la creación de otros nuevos; es decir, hay que desarrollar una economía nacional de mercado. Esto no significa autarquía ni estatismo. Significa basar las ganancias de competitividad en aumentos de productividad y no en ventajas absolutas naturales y en el cholo barato. Las ventajas competitivas se logran al conectar la economía con la geografía y la demografía, diversificando el aparato productivo para basar estas ventajas en rendimientos a escala con costos unitarios decrecientes que favorecen el comercio intraindustrial. Pero también significa institucionalizar políticas de generación de ingresos y demanda interna para sostener el crecimiento.

Hay que construir capacidad productiva industrial, agroindustrial y agropecuaria (oferta), y simultáneamente desarrollar la demanda interna para asegurar el uso de esa capacidad. Además, una demanda interna que se sostiene en el tiempo estimula nuevas inversiones para expandir y diversificar la capacidad productiva. Desde esta perspectiva, las exportaciones son necesarias para solventar las importaciones y hacer sostenible el crecimiento económico. En este caso, las ganancias de competitividad están garantizadas por la expansión de los mercados internos.

¿Y cómo se construye una economía nacional de mercado? Primero, cuando se facilita el desarrollo de la capacidad empresarial nacional y de los mercados internos; segundo, cuando se desarrolla instituciones y espacios de política para generar de manera estable demanda interna e ingresos, vinculando el corto con el largo plazo; y, tercero, con un nuevo contrato social que asegure la democracia republicana.

#### **a. La creación de capacidad empresarial nacional y de mercados internos.**

La inversión privada es uno de los determinantes más importantes del crecimiento en una economía de mercado. Además, es imposible que exista un empresario que no crea en la importancia que la estabilidad jurídica y política tiene en las decisiones de inversión privada. Pero,

ciertamente, la estabilidad no agota la explicación de la dinámica de esta inversión. Ella es parte del contexto institucional-legal de una economía de mercado, que se supone dado cuando se analizan las decisiones económicas de los agentes privados. Por tanto, otras son las restricciones a la inversión privada que, en economías como la nuestra, adquieren especial relevancia.

Hay dos tipos de inversión privada: la dirigida a la producción para el mercado externo y la dirigida a la producción para el mercado interno. La primera, que en nuestro país es básicamente extranjera, no tiene, en general, problemas de financiamiento y su rentabilidad está casi siempre asegurada por la existencia de mercados. Piénsese, por ejemplo, en la inversión extranjera dirigida a la producción de *commodities*, aunque también hay en la producción de servicios para el mercado interno cuya oferta, poco competitiva, tiene una demanda asegurada por la escasa posibilidad de sustitución. No ocurre lo mismo con la inversión privada, no extranjera, dirigida a la producción para el mercado interno. La creación de capacidad empresarial nacional está asociada a la expansión de esta inversión privada nacional o local. Pero esta inversión enfrenta las tres restricciones. En primer lugar, el tamaño y diversidad de mercados internos, factor que influye en su rentabilidad; en segundo lugar, la existencia de financiamiento de mediano y largo plazo; y, en tercer lugar, la existencia de capital humano y tecnología.

Tenemos que enfrentar, entonces, estas restricciones a la inversión privada nacional o local para centrar el circuito de generación de demanda e ingresos dentro del territorio nacional, es decir, para nacionalizar la economía y hacerla menos dependiente de los mercados internacionales.

#### **b. Instituciones y espacios de política para generar un circuito nacional de demanda e ingresos.**

*La vinculación de las políticas para la estabilidad macroeconómica con el crecimiento.*

61

Pero el cambio estructural que supone eliminar las restricciones que enfrenta la inversión privada nacional o local, que es el paso decisivo para iniciar el centramiento del circuito de demanda e ingresos dentro del territorio nacional, no puede desvincularse de la administración de la demanda a corto plazo. Esto tiene que ver con la relación de la estabilización y el crecimiento económico, o la vinculación del corto y largo plazo.

Se trata de conectar la administración de la demanda agregada durante el ciclo con el crecimiento y las transformaciones estructurales. Procesos históricos importantes de cambio estructural industrialista fracasaron por problemas de corto plazo.

Las economías de mercado no son intrínsecamente estables ni tienden automáticamente al pleno empleo. En los países del centro, el gobierno, según el legado keynesiano, es el responsable de enfrentar las recesiones mediante políticas, monetaria y fiscal, expansivas. Para que esto ocurra también en países como el nuestro, se debe construir, como lo hicieron los países del centro, un circuito nacional de generación de demanda e ingresos.

La condición necesaria para construir este circuito es eliminar las restricciones que impiden que la inversión privada nacional se expanda, creando demanda y capacidad productiva a lo largo y ancho del país. La administración del ciclo (mediante las políticas macroeconómicas) debe ser funcional a este objetivo de largo plazo.

Hay consistencia entre nuestras políticas para la estabilidad macroeconómica propuestas en el capítulo anterior y la estrategia de construcción de la economía nacional de mercado. Por ejemplo, el mercado de capitales en soles facilita el financiamiento de mediano y largo plazo de la inversión, pero también mejora la eficiencia de la política monetaria basada en metas explícitas de inflación

con la tasa de interés como instrumento (regla de Taylor). Cuanto más profundo y líquido es este mercado, mayor es la competencia en el mercado financiero, donde hoy domina el oligopolio bancario. El marco regulatorio de este mercado debe ser reformado para que las empresas productivas pequeñas y medianas pueden emitir deudas.

El mercado de capitales en soles también contribuye a la sostenibilidad de la política fiscal. Su expansión se sustenta en el desarrollo del mercado secundario de deuda soberana en soles. Este último permite reducir los riesgos de la deuda pública (cambiario y de tasas de interés variables) sustituyendo deuda externa por interna. El mercado de deuda soberana permite asimismo introducir la «regla de oro» en el gasto del gobierno: endeudamiento solo para financiar inversiones públicas. Hasta aquí la vinculación del corto y largo plazo con referencia a la inversión que, como se sabe, es un factor de creación de demanda y de capacidad productiva.

El gasto público corriente no crea capacidad pero sí demanda; por lo tanto, junto con la inversión privada local, tiene que ser parte del circuito nacional de generación de demanda e ingresos. Este gasto no puede ser, entonces, procíclico. Se debe contar con una regla contracíclica en la ley de responsabilidad y transparencia fiscal, como se ha propuesto en el capítulo anterior, para que los ingresos públicos sean los únicos que fluctúan con el ciclo. En el auge se acumula fondos de estabilización para hacer frente a las recesiones.

Finalmente, en una economía abierta se necesita otra medida para solucionar el conflicto entre el corto y el largo plazo. La apertura financiera y la libre movilidad de capitales dificultan la administración de la tasa de interés y el tipo de cambio real, dos precios relativos importantes que influyen en la demanda de inversión privada. Una buena administración de la economía nacional, decía Keynes, depende de la libertad de fijar una tasa de interés apropiada sin referencia a las tasas prevalecientes en el resto del mundo. Esto quiere decir que hay que controlar el flujo internacional de capitales y, para asegurar un tipo de cambio real estable y competitivo, este control debe ser acompañado con una regla de intervenciones esterilizadas en el mercado cambiario. Esta regla es parte de nuestra política para la estabilidad macroeconómica.

#### *Mercado laboral, salarios y generación de demanda.*

El modelo exportador neoliberal opera con salarios reales reprimidos y sin derechos laborales. Esta manera de ganar competitividad internacional deja de lado los aumentos de la productividad asociados a la expansión de los mercados internos.

Por el contrario, la economía nacional de mercado implica mejores condiciones de vida y de trabajo. En consecuencia, el circuito de generación de demanda e ingresos debe incorporar también al mercado laboral. Se tiene que restablecer el salario mínimo como instrumento de política e introducir estándares laborales decentes, el derecho a la libre sindicalización y un sistema de protección social universal. Estas instituciones ni distorsionan el mercado de trabajo ni tienen por qué reducir los niveles de empleo. Son absolutamente necesarios para desarrollar un proceso sólido y estable de generación de demanda al interior del país. El salario es un factor de demanda y no solo un factor de costo, como el de financiamiento, que se reduciría notablemente con el desarrollo del mercado de capitales en soles.

Desde los clásicos Smith y Ricardo, el salario forma parte del conflicto distributivo. Su determinación, por lo tanto, tiene que ver con el poder económico y político que desde el gobierno le da contenido a las políticas públicas. El modelo neoliberal se funda en un desbalance de poder que perjudica a los trabajadores, campesinos y a parte importante de la clase media. Esta es la otra cara de su carácter desnacionalizador, y esto tiene que cambiar.

### **c. Por qué es indispensable un nuevo contrato social.**

Cambiar la estrategia de desarrollo neoliberal por otra que implique la construcción de *una economía nacional de mercado* requiere un nuevo entorno político y social, una nueva coalición de poder, que asegure la construcción de la nación y la práctica de una democracia republicana. No hay otra manera de centrar la generación del circuito de demanda e ingresos en el interior del país y en beneficio de toda la población.

*El contrato social neoliberal, la corrupción y la ausencia de democracia.*

La Constitución de 1993 redujo el espacio de las políticas públicas y propició el dominio del capital transnacional y de la ideología neoliberal en la determinación del contenido de estas políticas: se introdujo el concepto de subsidiariedad que limita el papel del Estado en la economía, se eliminó la estabilidad laboral y otros derechos de los trabajadores, se convirtieron en contratos-ley los contratos de estabilidad tributaria y se perjudicó a la inversión privada nacional por las desventajas relativas que enfrenta al ponerla en pie de igualdad con la inversión extranjera.

Con esta Constitución, el Estado perdió soberanía y el interés nacional pasó a segundo plano. El gobierno, en su afán por atraer inversión extranjera, acepta el óbolo minero en lugar de aplicar un impuesto a las sobreganancias, renuncia al cobro de regalías y promueve la desnacionalización de los recursos con concesiones que afectan al interés nacional y sin rigurosos estudios de impacto ambiental de las inversiones mineras.

Por otro lado, con el neoliberalismo la corrupción se ha hecho parte del actual sistema político y de gobierno. Pocos impuestos y mercado libre para los grupos de poder económico es parte de la ideología de este sistema. Los grupos de poder eluden su responsabilidad tributaria frente al Estado, y el Estado elude su responsabilidad de proporcionar servicios básicos de calidad a la mayoría de la población. El pueblo legitima a sus gobernantes mediante su voto, pero los elegidos gobiernan en función a los intereses de minorías económicas que no han sido elegidas por el voto popular. Este ejercicio corrupto de la función de gobierno mediatiza la democracia o reproduce, sin nada que lo impida, una forma de gobernar antidemocrática.

En resumen, la actual Constitución y la forma corrupta de gobernar, que es funcional al neoliberalismo, conspiran contra la generación de un circuito de demanda al interior del país, indispensable para el desarrollo de la *economía nacional de mercado*.

*Nueva Constitución y la práctica de una democracia republicana.*

Desarrollar la economía nacional de mercado es indispensable para construir nación, es decir, una comunidad política territorializada, sin exclusiones. Pero esto no se puede hacer en el marco de la Constitución actual. En primer lugar, es necesario recuperar, como peruanos, nuestro derecho preferencial a la gestión, explotación y usufructo de los recursos naturales del país, en especial de las fuentes de energía. Una nación que no controla sus fuentes de energía no controla su futuro. En segundo lugar, el Estado debe recuperar su papel promotor del desarrollo, regulador de la economía de mercado y proveedor de servicios sociales básicos (educación, salud, justicia, seguridad social, agua y desagüe), con políticas públicas que tengan alcance universal. Todo esto supone un nuevo contrato social, es decir, una nueva Constitución.

El trato prioritario a la inversión privada nacional y un Estado promotor del desarrollo y regulador de la economía constituyen la base para institucionalizar el circuito nacional de generación de demanda e ingresos. Sin reforma tributaria que aumente los ingresos y con el gasto público reducido (como porcentaje del PBI), el Estado no llega a todos, es excluyente. No hay servicios

sociales básicos para parte importante de la población y los que provee son de baja calidad. Por lo tanto, aparte de los requisitos de desempeño que se impondría a la inversión extranjera, una nueva Constitución permitirá efectuar una profunda reforma fiscal para, aumentando los recursos del Estado, atender programas sociales de carácter universal.

Con la nueva Constitución terminará la corrupción como práctica de gobierno: establecerá garantías y contrapesos, clara separación y plena independencia de los poderes del Estado y de los órganos de control, y una nueva regionalización, para tener un Estado y un gobierno que practiquen la *democracia republicana, con rendición de cuentas, transparencia y drásticas penalidades* a los que gobiernan sin respeto a la elección popular y violando la Carta Magna.

La práctica de la democracia republicana impedirá la coartación del poder político por los poderes fácticos y por los grandes grupos económicos, tanto nacionales como extranjeros, que nadie elige, nadie controla y nadie fiscaliza. Habrá mecanismos explícitos de evaluación y control constitucional de los gobernantes. La democracia será mucho más que un modo de elegir gobernantes y representantes del pueblo, será un sistema de elección y un modo de gobernar sujeto al mandato del voto popular y a la Constitución.

### 3.2. POLÍTICAS PARA LA ESTABILIDAD MACROECONÓMICA

Un requisito fundamental de la estrategia de desarrollo de una economía nacional de mercado, que fundamenta este plan, es sin duda alguna la estabilidad macroeconómica, que mantiene el poder adquisitivo de la gente que vive de su trabajo y alienta la inversión. Fortalece la moneda nacional e impulsa la nacionalización de la economía (centrar en el territorio nacional del circuito de generación de demanda e ingresos) y la desdolarización del portafolio bancario, pesada carga del neoliberalismo. Por eso mantendremos los precios bajos para que no se erosione el ingreso de la gente, una baja inflación de 2.5% promedio anual y un tipo de cambio real estable y competitivo, que impulse la transformación exportadora, a cargo de un Banco Central, independiente y autónomo, que optimizará la acumulación y administración de nuestras reservas internacionales para hacer frente a choques externos adversos.

#### 3.2.1 POLÍTICA MONETARIA Y CAMBIARIA

Habrá un régimen de baja inflación y estabilidad cambiaria.

Un régimen de baja inflación basado en un esquema institucional de política monetaria de metas explícitas de inflación que tendrá un valor central promedio de 2.5% con una desviación de más o menos dos puntos.

La inflación estará entre las más bajas de la región y entre las menores del mundo comparada con la de nuestros principales socios comerciales.

Haremos que la inflación se mantenga en niveles sin precedentes en la historia moderna del país.

La estructura de precios relativos, generada por la estabilidad monetaria, fortalecerá la producción no-primaria para el mercado interno y externo.

Este sistema institucional de estabilidad monetaria comprende:

- Un Banco Central de Reserva autónomo e independiente, tanto de objetivo como de instrumento, que basa su gestión en fundamentos profesionales y técnicos (modelos de previsión macroeconómica), transparencia y rendición de cuentas.
- La definición de metas explícitas de inflación de mediano y largo plazo.
- La aplicación de una regla de reacción de la autoridad monetaria donde el instrumento operativo sea la tasa de interés de política en moneda nacional.
- Una regla monetaria a la Taylor, que incorpora los efectos del desvío de la inflación con relación a su valor meta; la brecha entre el producto observado y el producto potencial y la variación de las expectativas de los agentes; y en dinámica, los factores inerciales y la evaluación probabilística de ocurrencia de los factores de riesgo entre los escenarios posibles.
- Régimen cambiario de flotación administrada, en el contexto de libre movilidad internacional de capitales, para mantener un tipo de cambio estable y competitivo.
- El BCR utilizará los más diversos instrumentos financieros para morigerar la volatilidad del tipo de cambio (significativas apreciaciones o depreciaciones monetarias) mediante instrumentos, como las intervenciones esterilizadas en operaciones de mercado abierto en puntas mediante compra o venta de moneda extranjera, de certificados de depósitos nominales y certificados de depósitos indexados, entre otros.

La reducción de la volatilidad asegura un régimen cambiario estable, libre y flexible que contribuye a la competitividad de las exportaciones. Por ello, el BCRP regulará el límite operativo del portafolio

de inversiones en el exterior de las Administradoras de Fondos de Pensiones de modo compatible con la rentabilidad, riesgo y seguridad del portafolio pensionario y el desarrollo del mercado de capitales doméstico.

### **3.2.2 POLÍTICA DE ACUMULACIÓN DE RESERVAS INTERNACIONALES**

Una economía abierta y parcialmente dolarizada se protege de las fluctuaciones internacionales con un nivel de reservas y una posición de cambio que permita enfrentar los ataques especulativos contra la moneda nacional. Las prácticas internacionales miden un nivel óptimo de reservas a partir de la relación entre el nivel de RIN y la deuda de corto plazo en dólares. Se incluye, a menudo, solo la deuda externa de corto plazo, aunque es posible agregar también los vencimientos corrientes de la deuda de largo plazo. Y la «opción más ácida» consiste en incluir los depósitos en dólares del sistema bancario.

Utilizando este último indicador, el coeficiente entre las Reservas Internacionales Netas y la deuda de corto plazo en dólares, incluyendo los depósitos en dólares del sistema bancario, será siempre mayor a la unidad, superior a su nivel crítico.

La política de acumulación de reservas es fundamental en una economía abierta y de mercado por los riesgos que enfrenta frente a los choques internacionales adversos.

### **3.2.3 POLÍTICA DE GASTO FISCAL Y TRIBUTARIA**

La política fiscal será contra cíclica y tendrá estabilizadores automáticos. Tendrá una trayectoria de bajo déficit que asegure la sostenibilidad fiscal de la deuda en el mediano plazo y eleve la tasa de inversión pública a niveles internacionalmente comparables.

Nos comprometemos, además, a un manejo responsable de un Estado que aspiramos austero y justo. Se trata de mantener una política fiscal que asegure que el déficit no supere el 1% del PBI. Daremos medidas de ahorro y aumento de ingresos que aseguren su sostenibilidad.

Para ello vamos a emprender una reforma tributaria integral que aumente la base tributaria y el porcentaje de la recaudación hasta un promedio de 18% del PBI en los próximos cinco años.

Daremos más peso a los impuestos directos para transformar el sesgo inequitativo de la tributación neoliberal que favorece la imposición indirecta. Así se introducirán criterios de eficiencia de la recaudación y de equidad como instrumentos de mejora de la distribución del ingreso.

La descentralización fiscal será objeto de un acuerdo entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, para ello se establecerán reglas firmes y durables.

Eliminaremos las exoneraciones y ventajas tributarias especiales. También revisaremos, en diálogo con las partes, los contratos de estabilidad tributaria y jurídica vigentes en el marco del respeto a la ley. No habrá más convenios de estabilidad tributaria.

Revisaremos las exoneraciones tributarias regionales y sectoriales que no cumplen con sus objetivos. Incorporaremos incentivos a la reinversión de utilidades de las empresas productivas, como créditos tributarios. Aplicaremos un impuesto a las sobreutilidades para restablecer el principio de justicia distributiva.

El sesgo pro cíclico de la política fiscal será neutralizado, al modificar la ley de responsabilidad y transparencia fiscal y al incorporar una regla fiscal contracíclica.

La inversión pública será liberada de las presiones contractivas que ocurren cuando los ingresos fiscales disminuyen durante la fase recesiva del ciclo.

La política fiscal asegurará que se mantenga el crecimiento de los pasivos externos del país dentro de los límites sostenibles. Se contabilizarán los activos contingentes del país en proyectos geológico-mineros, energéticos, forestales y, en general, aquellos que expresen el potencial real de la nación, preparando la utilización de contabilidad patrimonial del sector Público.

### **3.2.4 REPERFILAMIENTO DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA**

Haremos una auditoría de la deuda pública.

Avanzaremos en el reperfilamiento de la deuda pública para contribuir con la sostenibilidad de la política fiscal y hacer espacio presupuestal a la inversión. Modificaremos la estructura del financiamiento del gasto público, al reducir la exposición de la deuda a riesgos de mercado y alargando su duración, y al incrementar la participación de la deuda interna en el total de esta. Así aseguraremos la sostenibilidad de la política fiscal y le daremos más espacio a la inversión pública.

Se implementará un programa de manejo de pasivos orientado a:

- Desconcentrar los servicios de la deuda en el corto plazo (riesgo de refinanciamiento) con operaciones que aumenten la vida media y la duración de la deuda.
- Disminuir la exposición de la deuda a variaciones de los tipos de cambio y tasas de interés externas (riesgo de mercado).
- Reducir la deuda en valor corriente y en valor presente.
- Mejorar la posición crediticia del país, lo que reducirá el costo del financiamiento futuro.

67

Para aliviar el servicio de deuda pública en los próximos años se harán operaciones de:

- Prepago
- Sustitución de deuda externa por interna
- Canjes de bonos
- Coberturas de tipos de cambio y tasas de interés
- Canjes de deuda por inversión, con énfasis en proyectos de medio ambiente, educación e infraestructura pública.

Se profundizará el desarrollo del mercado doméstico de deuda soberana que permitirá modificar la actual estructura del financiamiento del gasto financiero y no financiero.

El fortalecimiento del mercado interno de deuda pública en soles permitirá mantener un perfil de endeudamiento con niveles de riesgo aceptables, pues se incrementará la participación de la deuda interna en el total de la deuda pública para reducir sus riesgos cambiarios y de tasas de interés.

### **3.2.5 PRESUPUESTO Y CALIDAD DEL GASTO PÚBLICO**

Modificaremos la metodología de asignación de recursos presupuestales, que mantiene un carácter inercial e incremental, puesto que se basa en las estructuras de gasto de los años previos para luego debatir la asignación de los recursos adicionales disponibles.

Haremos una mejora sustancial de la calidad del gasto público. Se necesita una adecuada prioridad de las acciones o de las asignaciones entre alternativas diferentes y acciones que garanticen el acceso a servicios básicos a los más pobres. Además, las evaluaciones ex post sobre la ejecución presupuestal tendrán la mayor incidencia en las decisiones de asignación de recursos del siguiente periodo.

Para transformar esta situación, adoptaremos las siguientes medidas en las distintas fases de elaboración del presupuesto:

Programación y formulación:

- Reducir el nivel de discrecionalidad, arbitrariedad y de inercia cuando se asignen los techos presupuestarios.
- Implantar un presupuesto plurianual complementario al marco macroeconómico multianual, con el consejo y participación de la sociedad civil tanto en el ámbito central, regional como local.

Aprobación:

- Fortalecer los equipos profesionales de asesoría técnica y financiera de la comisión de presupuesto del Congreso y su permanencia para asegurar la continuidad de los criterios fundamentales de elaboración presupuestal.
- Aplicar el criterio de medición por costo-beneficio e indicar los efectos sobre la población del impacto de la norma presupuestal.

Ejecución del presupuesto:

- Evaluar las restricciones que enfrentan los pliegos en la ejecución de sus presupuestos e introducir mejoras significativas, en particular durante los procesos administrativos.
- Comunicar a la opinión pública los elementos más saltantes de la ejecución presupuestaria a fin de informar en qué se gasta el dinero de los tributos, lo que además fortalecerá la conciencia y cultura tributarias.
- Difundir la información sobre el origen de los recursos por fuente de financiamiento, los niveles de evasión, la progresividad y la concentración de la base y la estructura tributaria por cada ámbito de gobierno.

Evaluación del presupuesto:

- Publicar resultados de la evaluación del presupuesto y los criterios que servirán para retroalimentar los procesos de formulación y ejecución.
- Sistematizar la evaluación independiente y técnica del presupuesto.
- Rendición de cuentas anual del Poder Ejecutivo al Congreso.
- Acordar compromisos políticos concretos de mejora en la asignación y ejecución del gasto público como resultado de la evaluación presupuestal.

Calidad del gasto público:

- Universalizar el manejo de presupuestos participativos que permitan priorizar actividades y proyectos con participación de la gente. Estos presupuestos fortalecen la democracia participativa y la gobernabilidad democrática y promueven la inversión privada nacional a través de la voz de los actores económicos en la definición de proyectos prioritarios.
- Otorgar la mayor representatividad a los agentes participantes y la sociedad civil en el seguimiento del proceso de los presupuestos participativos, mediante el apoyo de mesas de

trabajo y redes técnicas locales para evitar decisiones discrecionales que alteren las previamente concertadas

### 3.2.6 LA REFORMA TRIBUTARIA

#### Las nuevas tareas del Estado y los ingresos públicos estructurales

El cambio constitucional que se propone implica nuevos roles económicos, sociales y políticos que debe asumir el Estado. Entre estos se encuentran la gestión de las políticas macroeconómicas y del crecimiento, la regulación de los mercados y la provisión de bienes públicos, el fortalecimiento de la democracia, la universalización de los servicios sociales de educación, salud, seguridad social de la población y la ejecución de las políticas orientadas a superar la pobreza.

Estas son funciones permanentes cuyo cumplimiento eficiente requiere: a) Personal calificado para la administración gubernamental del Estado. b) Cambios institucionales en los tres ámbitos del gobierno (central, general y regional). c) Definición de programas anuales de provisión de bienes y servicios públicos. Todos estos cambios y definición de nuevos roles presupone contar con suficientes ingresos públicos estructurales, es decir, ingresos que no varíen con el ciclo económico.

#### La situación actual del sistema tributario

Los impuestos se recaudan justamente con el objetivo de que el Estado cumpla puntual y eficientemente con sus funciones. Desafortunadamente lo que ahora tenemos es un deterioro de la calidad de los bienes y servicios públicos, una ineficiencia en el cumplimiento de estas funciones que expresa en desperdicio de recursos, y la existencia de un sistema tributario regresivo y que mantiene los ingresos públicos estructurales en niveles muy bajos.

- El porcentaje de los ingresos tributarios (de largo plazo o estructurales) del gobierno central, conocido también como presión tributaria, es de aproximadamente 13% del PBI, cinco puntos por debajo del promedio de América Latina. La presión tributaria promedio de los países de la OCDE es de 35%. La presión tributaria ascendió a 15.6% del PBI en el año 2008, pero con la crisis se redujo hasta 13.6%. La presión tributaria promedio disminuirá, si no hay cambios en el sistema, con la puesta en vigencia del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos debido a que parte significativa de las importaciones que provienen de ese país ingresarán con arancel cero. De otro lado, el impuesto general a las ventas (IGV) representa más del 70% del total de los impuestos indirectos.

Es imposible que, con ese bajo nivel de presión tributaria, se pueda implementar un buen fondo de estabilización fiscal para facilitar la aplicación de la regla fiscal contracíclica o regla estructural.

- La estructura de la presión tributaria es regresiva. Los impuestos indirectos, durante el largo período 1990 y 2008, representaron en promedio el 67.0% del total de ingresos tributarios y no tributarios del gobierno central, mientras los impuestos directos solo explicaban el 22.6% de los impuestos directos. El 10.4% restante correspondió a los ingresos no tributarios.
- Los impuestos directos están muy influidos por el impuesto a la renta de las empresas mineras. Esta influencia es cíclica. Aumenta durante las fases de expansión del ciclo. La expansión económica de los últimos años fue el resultado del crecimiento de la economía mundial y el boom de precios de las materias primas. Con la crisis internacional del 2008-2009, cuando disminuyen los precios de los *commodities*, la presión tributaria se redujo de 15.6% a 13.6%.

- La alta tasa de evasión junto a la existencia de muchas exoneraciones es otra de las características del sistema tributario. De acuerdo con algunos estudios, cuando se divide el porcentaje de la recaudación por el IGV con respecto al PBI entre la tasa de este impuesto que es de 19%, el cociente que se obtiene (conocido también como la productividad de dicho impuesto) se encuentra muy por debajo del 50%. La explicación de este resultado se encuentra en la evasión vinculada a la elevada tasa del impuesto y en la existencia de exoneraciones regionales, cuya complejidad dificulta su administración. También hay evasión en el pago de los impuestos a la renta de cuarta categoría.
- Finalmente, el sistema tributario está caracterizado por su baja eficiencia. Una de las razones es el elevado número de impuestos que dificultan su administración. Hay ocho impuestos que financian las funciones del gobierno central e impuestos que financian las funciones de los gobiernos locales.<sup>1</sup>

### **El contenido de la reforma tributaria**

Para que el Estado pueda cumplir con sus funciones y pueda aplicarse de modo eficiente la regla fiscal contracíclica propuesta, el objetivo de la reforma debe ser elevar la presión tributaria hasta ubicarla, en una primera etapa, entre 18% y 20% del PBI. Pero la reforma tributaria debe contribuir, además, con la generación de un circuito de demanda e ingresos centrado dentro del territorio nacional. Las fluctuaciones económicas no pueden poner en riesgo permanente el cumplimiento de las funciones del Estado. Con estos objetivos la reforma tributaria debe comprender las siguientes medidas de política:

- Elevar el peso de los impuestos directos mediante: a) El aumento de la tasa de impuesto a la distribución de las utilidades de 4.1% a 5.6% para acercar el impuesto a la renta a 35%,<sup>2</sup> como es el caso de Chile. b) El incremento del impuesto al patrimonio (representa solo el 0.2% del PBI) mediante el reajuste gradual del valor de la propiedad predial hasta llevarlo al valor de mercado. c) La restitución del impuesto a la herencia a partir de cierto nivel cuya fijación debe hacerse con criterios de equidad.
- Revisar y eliminar, mediante negociaciones con las empresas involucradas, los convenios de estabilidad tributaria para adaptarla a las nuevas condiciones políticas, sociales y económicas del país. Proponemos elevar la tasa de 2% extra por tener estabilidad tributaria a 5% o 7%.
- Evaluar la factibilidad de reducir gradualmente la tasa del IGV para acercarla al promedio de América Latina (de 14 a 15%) y aumentar su productividad mediante la disminución simultánea (hasta su eliminación) de las exoneraciones sectoriales y regionales.
- Simplificar el sistema tributario reduciendo el número de impuestos. Cuatro impuestos para el gobierno central (renta, IGV, ISC y aranceles) y cuatro para los gobiernos locales (predial, alcabala, vehicular, casinos y tragamonedas).

---

<sup>1</sup> Los impuestos que corresponden al gobierno central son: a la renta (impuestos a la renta e impuesto temporal a los activos netos), a la propiedad (impuesto a las transacciones financieras o ITF), a los bienes y servicios (IGV, impuesto selectivo al consumo o ISC, impuesto de solidaridad a la niñez desamparada e impuesto de promoción y desarrollo turístico) y al comercio exterior (aranceles). Los de los gobiernos regionales son: a la propiedad (impuesto predial, impuesto de alcabala, impuesto vehicular e impuesto a las embarcaciones de recreo) y a los bienes y servicios (impuesto a los juegos, impuesto a los espectáculos públicos no deportivos, impuesto a las apuestas, impuesto a los juegos de casino y máquinas tragamonedas, e impuestos al rodaje). Tomado de INDE Consultores.

<sup>2</sup> De acuerdo con INDE Consultores, en nuestro país la distribución de utilidades se grava con una tasa de 4.1%, por lo tanto, la tasa combinada alcanza el 32.9% para las utilidades distribuidas.

- ❑ Ampliar la base tributaria mediante el combate a la evasión en el impuesto a la renta de las personas: mejorando la base de datos de predios (catastro), profesionales y accionistas de empresas y con programas de fiscalización intensivos en cruces de información para lograr la incorporación de los informales al sistema tributario. Asimismo, ampliar la base tributaria del impuesto vehicular, extendiendo, de manera concertada, el impuesto a vehículos con más de tres años de antigüedad.
- ❑ Fortalecer las administraciones tributarias de los gobiernos locales mediante el desarrollo de sistemas que permitan la actualización de catastros y registros de predios, y la reducción significativa de la morosidad en el pago de los tributos.
- ❑ Eliminar legalmente el otorgamiento de beneficios indebidos, como el de la depreciación acelerada de activos y establecer el impuesto a las ganancias extraordinarias en las actividades mineras para financiar las políticas sociales. Sobre este último impuesto se puede establecer una tasa de 40% a 45% a las utilidades extraordinarias como ocurre en otros países (entre ellos, Australia).
- ❑ Evaluar, mejorar y extender el sistema de regalías establecidos para los hidrocarburos (petróleo y gas) y los recursos de la minería.
- ❑ Finalmente, avanzar en la descentralización fiscal entendida como capacidad de decisión en el gasto y en la recolección de impuestos por parte de los gobiernos regionales. El fortalecimiento del impuesto predial y la ampliación de la base tributaria del impuesto vehicular permitirán que estos gobiernos dependan menos de las transferencias del gobierno central que reciben del FONCOMUN. Estos recursos, como proponen algunos especialistas, deberían financiar solo a las municipalidades rurales, mediante transferencias presupuestales basadas en un criterio de equidad.

### **3.3. EL DESARROLLO DE MERCADOS INTERNOS PARA LA INTEGRACIÓN DE LA NACIÓN**

#### **3.3.1. EXPANDIR LOS MERCADOS INTERNOS PARA INDUSTRIALIZAR EL PAÍS**

Para industrializar el país se requiere crear y expandir los mercados internos. Proponemos una industrialización basada en el desarrollo de la agricultura.

Nuestro objetivo es transformar el actual patrón primario exportador de crecimiento económico. Y, sobre la base del desarrollo de la agricultura, crear circuitos productivos desde nuestros recursos naturales hasta su más alto grado de transformación productiva para añadir valor agregado. Usar la ciencia moderna y la tecnología como factores productivos. Desconcentrar y descentralizar el aparato productivo mediante la expansión y creación de mercados internos desde sus regiones. Es el tiempo de abrirnos al mundo desde nuestros propios intereses, integrando socialmente al país y garantizándole la seguridad alimentaria a nuestro pueblo.

Vamos por eso a recuperar el liderazgo de actividades generadoras de valor agregado.

Desarrollaremos nuestros mercados internos y ampliaremos los que tenemos para sostener el crecimiento por largos períodos. Debemos generar puestos de trabajo estables y mejorar la distribución de la riqueza.

Con actividades generadoras de valor agregado que lideren el crecimiento y ancladas en mercados internos articulados, se mejorará la posición competitiva de la economía en los mercados internacionales al incrementar el peso de los productos no tradicionales, manufacturados y agroindustriales, en el total de las exportaciones.

Nuestra estrategia de construcción de una economía nacional de mercado implica un desarrollo **desde adentro y al mismo tiempo hacia fuera**, se despliega desde el interior pero se abre al mundo.

La globalización trasladó el énfasis de las políticas económicas desde los mercados internos hacia los mercados externos. Por esta razón los neoliberales condicionan el futuro del país a la firma de TLCs, a la inversión extranjera en desmedro de la inversión nacional o local y a la desnacionalización del circuito de generación de demanda en ingresos.

Nosotros, los nacionalistas, proponemos aumentar la productividad y la competencia de nuestra economía con el desarrollo de los mercados internos, de los espacios regionales de todo el país con la participación de las empresas peruanas en la industria, agroindustria, pesca, las minas y en el agro, en la transformación de nuestras materias primas hacia la producción de productos acabados en fábricas para hacer crecer nuestros mercados y los de la exportación.

Por eso, junto con las principales organizaciones agrarias y rurales, consideramos indispensable que la representación parlamentaria del próximo congreso decida sobre la conveniencia y procedencia de los tratados de comercio que involucren el comercio de productos agrícolas y alimentarios.

Los neoliberales desean exportar nuestros ahorros al exterior, también condicionan el futuro del país a la firma del tratado de libre comercio con los EE.UU.

Dicen adherir a la competencia como palanca del desarrollo, pero olvidan que el objetivo más importante de la competencia es incrementar la productividad y que este objetivo no tiene por qué atarse a las políticas neoliberales de comercio.

El aumento de la productividad mejora el nivel de vida de la población porque incrementa el producto per cápita, baja los costos unitarios de producción y aumenta la capacidad de competir en los mercados internacionales.

Si el aparato productivo no se integra a la geografía y sociedad peruanas, sin desarrollo agrícola, sin corredores económicos y circuitos productivos articulados desde los recursos naturales hasta la industrialización final, ningún tratado de libre comercio constituirá una oportunidad de desarrollo a largo plazo. Cuando los mercados internos se expanden, el consiguiente aumento de la especialización incrementa la productividad y acelera el crecimiento. Y esta expansión geográfica del mercado interno hace que la producción crezca orientándose tanto al mercado interno como al externo.

Por eso de nuestro mar, de nuestros campos y de nuestras minas, los recursos naturales deben ser transformados por la mano creadora de los trabajadores peruanos y la iniciativa e impulso de sus emprendedores para ser consumidos o exportados con el valor agregado del trabajo nuestro. Queremos un **gran proyecto de desarrollo productivo**.

Para ampliar y crear mercados internos se requiere conectar las distintas zonas geográficas y demográficas del país; es decir, se necesita inversiones en infraestructura (puertos, almacenes, carreteras, vías férreas, saneamiento, electricidad y telecomunicaciones y educación) para estimular el surgimiento de nuevas líneas de producción, y aumentar la demanda para la producción existente.

Esta es una manera efectiva y sostenible de multiplicar el empleo y los ingresos, de reducir la pobreza, de mejorar la calidad de vida de la población del país, de aumentar la competitividad y, por lo tanto, de iniciar un crecimiento y desarrollo socialmente integrador.

### **3.3.2. EL CRECIMIENTO DE LOS MERCADOS INTERNOS**

Queremos un ritmo sostenido de crecimiento económico. Para eso promoveremos el crecimiento de la inversión, en especial de las inversiones privadas en actividades generadoras de valor agregado, como por ejemplo, la inversión en circuitos económicos que, basados en los recursos naturales, contribuyan a la consolidación de la producción no primaria, en particular la industria, como base de la exportación no tradicional y del crecimiento a largo plazo.

Queremos un crecimiento integrador del país. Por eso el desarrollo productivo, industrial y agroindustrial se apoyará en la expansión y aumento de los mercados internos y en nuestra participación competitiva en los mercados externos.

La descentralización económica por la expansión geográfica de los mercados internos aumentará la especialización y el cambio técnico y, por lo tanto, se incrementará la productividad. Y si la productividad crece, mayor es la capacidad del Perú de competir en los mercados internacionales.

Así, la inversión privada nacional en industria y agroindustria, generadora y multiplicadora de empleo e ingresos, hará posible consolidar un estilo de crecimiento menos concentrado y sesgado a la producción primario-exportadora y permitirá integrarnos al mundo en mejores condiciones.

Queremos un estilo de crecimiento que articule a las pequeñas y medianas empresas en los circuitos productivos (clusters), que se orientan tanto al mercado interno como a la exportación no tradicional. Para que la producción de las pequeñas y medianas empresas se expanda y modernice, es necesario que aumenten sus inversiones. En suma, que haya mercados, demanda creciente y financiamiento de mediano y largo plazos.

Queremos liberar a las inversiones nacionales de las restricciones de mercado, de financiamiento y de capital humano y tecnología. Estas son limitaciones que no afectan a la inversión extranjera que, por lo general, viene con su propio financiamiento y tiene mercados internacionales asegurados (*commodities*) o usa de mercados domésticos cautivos cuando se trata de inversiones en actividades de alta tecnología como telefonía, electricidad, telecomunicaciones. Tampoco tienen restricción de capital humano y tecnologías.

### 3.3.3. **LIBERAR LA RESTRICCIÓN DE MERCADO INTERNO, ES DECIR, EL TAMAÑO REDUCIDO Y LA POCA DIVERSIDAD DEL MERCADO NACIONAL PARA LA INVERSIÓN NACIONAL**

Es harto sabido que entre la economía y la geografía del país no existe vinculación estrecha. Las relaciones entre la agricultura y la industria son débiles porque los espacios geográficos y demográficos provinciales no fueron incorporados al proceso de industrialización. El crecimiento desarticulado, con actividades manufactureras modernas que no generaron encadenamientos con el sector agropecuario, explica la marginación de grandes masas campesinas y ciertamente su atraso tecnológico. Esta economía desarticulada hace imposible crear nuevos mercados en sus vastos espacios geográficos y demográficos provinciales. La restricción de mercado se supera con inversión en infraestructura económica y social, a lo largo y ancho del país.

Nadie estará en desacuerdo en que las posibilidades de ampliar los mercados existentes y de crear otros nuevos son mayores en un país con buenas conexiones viales entre sus distintas zonas geográficas y demográficas. La disminución del costo de transporte hace posibles nuevas líneas de producción, al mismo tiempo que aumenta la demanda para la producción existente.

En nuestro país, la superación de la desconexión entre su economía y geografía tiene que ser resultado de las inversiones en infraestructura (puertos, aeropuertos, carreteras, vías férreas, saneamiento, telecomunicaciones, etc.), mediante concesiones y asociaciones público privadas para reducir costos de producción. La falta de infraestructura limita la competitividad. Estas inversiones estimulan las inversiones productivas privadas. Las razones son obvias. Las obras de infraestructura expanden y mejoran la distribución de lo que ya se produce y estimulan la generación de nuevas actividades productivas privadas. En otras palabras, tienen efectos multiplicadores en el empleo, los ingresos y la productividad, porque abren la posibilidad de ampliar los mercados existentes y de crear otros en el ámbito nacional en el mediano y largo plazo. Estas inversiones gestionadas por el Estado, en países fracturados y pobres como el nuestro, son las que garantizarán sostenidamente el orden público o la estabilidad jurídica y política para favorecer el trabajo y la generación de riqueza.

Queremos reconectar la economía peruana a su geografía y demografía para quebrar las restricciones de mercado y facilitar la expansión de la inversión nacional y la generación de capacidad empresarial. De la desconexión proviene un mercado doméstico diminuto y poco dinámico en que coexisten extensas áreas de autoconsumo, sobre todo en la sierra altoandina y selva baja, y la existencia de recursos naturales inexplorados. Tales características del mercado interno limitan la inversión privada nacional en nuevas actividades productivas. Además los altos costos logísticos, por la carencia de vías de transporte y otras infraestructuras básicas en la sierra y selva de nuestro país, inhiben a la inversión privada.

Esta enfrenta una restricción de mercado que explica la preferente mirada hacia los mercados externos y el paulatino desapego por los mercados internos.

La inversión privada extranjera dirige más bien sus inversiones hacia la producción de materias primas que tienen significativos mercados internacionales, requieren un tipo avanzado de tecnología y no siempre se conectan a la economía interna.

Liberar la restricción de mercado que tiene la inversión privada nacional involucra al Estado como responsable de las inversiones en infraestructura. El déficit de infraestructura se sitúa entre el 35% y el 40% del PBI. Para ampliar los mercados existentes y crear nuevos a lo largo y ancho del país, se requiere buenas redes de conectividad física: vialidad, telecomunicaciones, electricidad y combustible, el desarrollo de puertos del Pacífico, los muelles del Callao, los aeropuertos civiles, tambos, almacenes, agua y saneamiento, pasos de frontera entre sus distintas zonas geográficas y demográficas. Estas inversiones en conectividad física serán las que deben abatir el costo logístico de transporte, disminuir el costo promedio y despejar márgenes para reinversión productiva.

Con ello se estimulará el surgimiento de nuevos circuitos y líneas de producción y una mayor demanda para la productividad existente. Así, aumentará también la inversión privada doméstica.

Queremos que nuestra economía sea capaz de diversificar y expandir sus mercados internos, generar cambios tecnológicos endógenos y aumentos sostenidos en la productividad. Así, al reducirse los costos por unidad producida, la competitividad del Perú crecerá y se diversificará.

Por consiguiente el Estado, en alianza con el capital privado, nacional y extranjero, ejecutará un **PLAN QUINQUENAL DE INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA** que mejorará los caminos, aeropuertos, puertos, obras de ingeniería y ampliación de la frontera agropecuaria, tecnificación del riego y vías vecinales. Usaremos concesiones y asociaciones público-privadas junto a la inversión pública. Ejecutaremos el plan de inversiones en infraestructura, con participación privada, mixta, nacional y extranjera, asociaciones público-privadas (APP) con alta participación de la ingeniería peruana, de acuerdo con reglas de desempeño internacionalmente aceptadas.

75

Para conectar la producción a los mercados internos ejecutaremos un plan de promoción de la inversión en circuitos productivos y corredores económicos transversales industriales, agroindustriales y agropecuarios. Con ello se descentralizará el aparato productivo, se crearán nuevos mercados internos y se ampliarán los existentes.

Con ese fin se fortalecerá y descentralizará el Sistema Nacional de Inversión Pública, se creará un Fondo Nacional de Preinversión y se reorganizará PROINVERSIÓN, para propiciar la participación de los gobiernos regionales y de los inversionistas privados nacionales. Asimismo, se fortalecerá el Centro de Planeamiento Estratégico y se construirá una base nacional de datos para proyectos.

### **3.3.4. LIBERAR LA RESTRICCIÓN DE FINANCIAMIENTO EN MONEDA LOCAL PARA LA INVERSIÓN NACIONAL**

Esta restricción es mayor para plazos medios y largos cuando los sistemas financieros como el nuestro se encuentran dominados por la intermediación bancaria. La solución no es de corto plazo porque significa expandir significativamente el mercado doméstico de capitales. El desarrollo de este mercado supone el crecimiento ordenado del mercado de deuda pública interna, en soles, a renta fija y a diferentes plazos: cortos, medios y largos. La curva de rendimiento de esta deuda, al constituirse en referencia de tasas de interés, estimulará a las empresas y corporaciones privadas a emitir deuda en la misma moneda.

En resumen, la restricción de financiamiento se resuelve con un mercado de capitales en soles, profundo y líquido, sustentado en un mercado secundario de deuda soberana en soles, a distintos plazos, para generar tasas de referencia para las emisiones privadas.

Queremos liberar la inversión privada nacional de esta restricción de financiamiento. Solo un porcentaje minoritario de las empresas del sector manufacturero cuenta con créditos del sistema financiero y muchas no acceden al crédito por la elevada tasa de interés y/o el alto colateral exigido en el caso de pequeñas y microempresas. Algunos estudios coinciden en que las empresas consideran al financiamiento como uno de los principales limitantes del ambiente de negocios en el Perú. Además, en el mercado financiero prevalece la intermediación bancaria y el crédito de corto plazo.

El crédito de mediano y largo plazos se dirige principalmente a grandes empresas y grupos relacionados. Por eso queremos un mayor desarrollo del mercado doméstico de capitales en soles que libere a las inversiones privadas nacionales de mediano y largo plazos, sobre todo para las pequeñas y medianas empresas.

Así podrán realizar cambios técnicos y de escala que faciliten aumentos en la productividad del trabajo. Dejarán de ser pequeñas y/o medianas empresas que nacen y mueren como tales para crecer con el paso del tiempo.

Además la expansión del mercado de deuda pública interna en soles, a tasa fija y plazos medios y largos, genera una curva de rendimientos que constituye una referencia indispensable para que el sector privado emita deuda en la misma moneda. Con la curva de rendimientos como referencia de tasas de interés para el sector privado, se contribuye al mejoramiento de la relación ahorro-inversión productiva doméstica.

Cuando una economía cuenta con un mercado doméstico de capitales, hay agentes superavitarios (con excesos de liquidez) y deficitarios (necesitan liquidez).

Los primeros buscan distintos activos financieros no-monetarios para reservar el valor de su dinero (bonos, derivados, papeles comerciales...), mientras que los segundos, los agentes productores privados nacionales (deficitarios), pequeños, medianos y grandes, son los emisores de distintos instrumentos de deuda para financiar sus inversiones productivas.

Como la inversión es resultante de las decisiones de ahorro-consumo de los agentes, y la transición del ahorro a la inversión se realiza a través del mercado de capitales, darle mayor liquidez y profundidad al desarrollo del mercado de capitales se constituye en una tarea fundamental.

Los inversionistas tendrían una fuente alternativa de financiamiento que contribuiría al mejoramiento de la relación ahorro-inversión productiva doméstica y a la desdolarización del portafolio bancario.

Las últimas crisis financieras internacionales han mostrado que economías abiertas con mercados de capitales domésticos desarrollados son menos vulnerables a los movimientos de capitales volátiles.

Por lo antes expuesto queremos que el Estado contribuya al desarrollo del mercado de capitales, mediante la elaboración de reglamentos y normas, claras y transparentes, que formen una curva de referencia a través de la emisión de instrumentos de deuda a mayores plazos, y mediante su interacción con entidades financieras a fin de estimular la inversión privada en el país:

- Un mecanismo de pago contraentrega (Delivery vs. Payment), que eliminará el riesgo de contraparte en las operaciones realizadas en el mercado secundario.
- Un mecanismo de préstamos de valores que facilitará la venta en corto, aumentando así la liquidez del mercado.

- La publicación diaria de un vector de precios que sirva de referencia para el mercado, que permitirá a los agentes contar con referencias diarias de los precios de los bonos. Facilite, además, la creación de portafolios de referencia y la valorización de activos y de garantías en forma homogénea.
- Sustitución gradual de CDBCRP por bonos soberanos para la regulación monetaria.

Estas actividades deben ser parte de una iniciativa pública con activa participación de la Superintendencia de Banca y Seguros, CONASEV, CIEPLAN y el BCRP.

### **3.3.5. LA RESTRICCIÓN DE CAPITAL HUMANO Y TECNOLOGÍA**

No existe correspondencia entre la composición del vector de disponibilidades de mano de obra y la composición del vector de su utilización. Los egresados de los niveles superiores del sistema educativo y, en general, los jóvenes menores de 25 años tienen cada vez más problemas para conseguir empleo: no tienen experiencia, ni calificación y capacitación. Por su parte, la demanda de trabajadores no calificados disminuyó en sectores modernos y de alta tecnología, mientras las calificaciones requeridas no corresponden con disponibilidades. La calidad de la educación superior y de la capacitación no responde a los requerimientos de la economía. Por consiguiente la débil correspondencia entre las composiciones de la oferta y demanda de mano de obra se expresa en desempleo, subempleo e informalidad. Por otro lado, el Perú prácticamente no gasta en investigación y desarrollo. La información más reciente indica que este gasto representa solo el 0.06% del PBI. Asimismo, los eslabonamientos entre la industria y los programas universitarios de ciencia y tecnología son muy débiles.

Esta restricción de capital humano y tecnología se supera con una reforma educativa para facilitar la movilidad y adaptabilidad de la mano de obra, con inversión en investigación y desarrollo, y con vínculos institucionales con la industria y las empresas para definir contenidos curriculares que hagan fluido el tránsito hacia el mercado laboral.

Especial atención merece la universidad peruana, que hoy atraviesa una profunda crisis caracterizada por su proliferación y la disminución, en promedio, de la calidad. El descuido de la investigación en ciencia aplicada es general y su contribución al subempleo y la informalidad es dramática. El período de búsqueda de empleo de sus egresados ha aumentado y supera el año y medio.

Es indispensable entonces una reforma universitaria que, en primer lugar, disminuya el número de las mismas y las integre dentro de un sistema que tome en cuenta nuestra propuesta de regionalización transversal. En segundo lugar, se precisa de una profunda renovación de los contenidos curriculares y su estandarización para asegurar la calidad de la formación profesional. En tercer lugar, las ofertas de especialidades deben tomar en cuenta las demandas de recursos humanos con determinadas calificaciones por parte del aparato productivo nacional.

Finalmente, la reforma debe tomar en cuenta la necesidad de establecer un sistema de investigación en ciencia aplicada vinculada al desarrollo industrial y agroindustrial, en el que participen todas las universidades en la formulación de los programas, de corto y mediano plazo, en función a necesidades del desarrollo nacional y regional.

## Capítulo 4

# Los ejes estratégicos del nuevo modelo de desarrollo

El patrón de crecimiento primario-exportador y su secuela –la tercerización de la economía– han agravado las desigualdades sociales y territoriales: la economía se ha desnacionalizado aún más y se ha acentuado la vulnerabilidad y la dependencia de nuestro país ante los vaivenes de la economía mundial.

Este patrón es incompatible con la unidad económica y territorial del país. Las fracturas tradicionales del Perú se mantienen, como la desconexión entre la costa, sierra y selva. Lima, con el 30% de la población, concentra el 46% del PBI; esto significa que el 53% de la producción manufacturera, el 47% de los servicios gubernamentales, el 45.5% de la producción de la industria de la construcción y el 67% de otros servicios se generan en el entorno capitalino. Esta desarticulación territorial y geográfica se observa en todos los planos y tiene consecuencias negativas en los indicadores de pobreza y de desnutrición, así como en el déficit de servicios sociales y de acceso a la cultura.

Este patrón de crecimiento es opuesto al desarrollo, porque, por un lado, mantiene la desconexión profunda entre la economía, el territorio y la población del país, y por otro, acentúa la insuficiencia de demanda efectiva interna, que a su vez tiene su origen en las grandes desigualdades en la distribución del ingreso –a concentración de la riqueza y de la renta– que impiden el desarrollo de un mercado nacional integrado y articulador del territorio.

El nuevo modelo de desarrollo se basa en la creación de una *economía nacional de mercado*, basada en políticas económicas del Estado para desarrollar los mercados locales y regionales internos. Si se desarrollan y expanden, es posible aumentar sostenidamente la productividad y, por lo tanto, fortalecer la competitividad de la economía en los mercados internacionales. Esto significa, entre otras cosas, la *creación de corredores económicos, circuitos productivos e industrialización*, que nos permitirán utilizar toda la potencialidad del país, para reivindicar primero el trabajo como la principal fuente de riqueza, que da la oportunidad a todos los peruanos de la costa, sierra y selva para que sean parte del desarrollo de la actividad económica del país; y segundo, como tarea fundamental, para la transformación de nuestras materias primas en productos acabados, en nuevos valores agregados para hacer crecer nuestros mercados internos y diversificar las exportaciones.

Por otro lado, *las actividades estratégicas*, que son las que tienen que ver directamente con el desarrollo y la defensa del país, vienen siendo administradas por empresas extranjeras con una posición de dominio en el mercado y sobre todo direccionando a los gobiernos de turno el camino al mercantilismo, a la minimización del poder del Estado peruano y a la subordinación de los peruanos a los intereses extranjeros.

Los ejes estratégicos de este nuevo modelo de desarrollo son:

- *La nacionalización de las actividades estratégicas*, lo que significa poner al servicio de las exigencias del país aquellas actividades indispensables que tienen que ver directamente con el desarrollo y la defensa de la nación, mediante políticas públicas concertadas, y no necesariamente con estatizaciones ni con sometimiento a los intereses de las grandes empresas transnacionales.
- *La infraestructura para la creación de los mercados internos* es una necesidad primordial para que la economía nacional de mercado sea eficiente y llegue hasta el último rincón del país; por tal motivo es imperativo diseñar un sistema que logre este cometido, al que se le ha denominado EL NÚCLEO DEL DESARROLLO INFRAESTRUCTURAL.
- *Desarrollo del mercado de capitales y democratización del crédito*, para hacer posible que las empresas medianas y pequeñas puedan emitir deuda y financiar sus inversiones de mediano y largo plazo con el fin de expandir su capacidad productiva y aumentar la productividad.
- *Restitución de los derechos laborales y políticas de empleo e ingresos dignos*. La nueva estrategia de desarrollo implica mejores condiciones de vida y de trabajo. Cuando la fuente de generación de demanda se sitúa al interior del país y no en los mercados externos, es indispensable un conjunto mínimo de estándares laborales tanto para generar bienestar social como para impulsar el crecimiento y desarrollo.
- *Políticas de competencia y de regulación de los mercados*. La economía nacional de mercado se sustenta en la existencia de mercados competitivos y en la ausencia de abusos de poder. Los mercados no pueden ser autorregulados, su libertad no supone perjuicios para el consumidor. El papel del Estado es fundamental para que el funcionamiento del mercado no perjudique a los consumidores.
- *Desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación*. La incorporación de conocimientos en las actividades económicas forma parte del proceso de creación de riqueza y valor agregado que se hace para progresar. Esto no ocurre con el modelo primario exportador y tercerizado que se especializa en la extracción de materias primas y actividades intensivas en mano de obra no calificada. La economía nacional de mercado supone diversificar la producción de bienes y servicios mediante la incorporación de mayores conocimientos.

#### 4.1 LA NACIONALIZACIÓN DE ACTIVIDADES ESTRATÉGICAS

La globalización y las políticas implementadas por los países desarrollados que han seguido los libretos más radicales del neoliberalismo hicieron crisis hace dos años (2008-2009) y estos países fueron obligados a tomar decisiones trascendentales para salvarse de un colapso que podría haber llevado al sistema capitalista a una debacle.

Admitir que en el siglo XXI, Estados Unidos se vería obligado a nacionalizar bancos, compañías de seguro, industrias automotrices, etc. habría sido impensable hace algunos años, y la paradoja es que estas intervenciones con emisiones de cantidades enormes de dinero son sostenidas por la República Popular China mediante la compra de los bonos de Tesoro de los Estados Unidos, república donde prevalece un sistema de Partido Comunista Único y de planificación económica centralizada y compulsiva.

Otros países también se vieron obligados a salvar sus bancos, financieras y sectores inmobiliarios interviniendo groseramente en los mercados después de haber sostenido, algunos de ellos, por más de dos décadas, la tesis del mercado libre o autorregulado.

¿Qué nos han enseñado todos estos hechos? Que el día de hoy nos enfrentamos a definir qué papel le cabe jugar a los mercados y al Estado. En medio de la amenaza del desastre total, surge alguien en quien nos fiamos todos, alguien en quien todos depositamos la confianza, alguien a quien recurrimos para salvar todos nuestros activos: El Estado. Es el Estado y no el mercado, lo público y no lo privado, quien en esta crisis concita las esperanzas de todos. Ha sido la intervención pública definida por todos los políticos que creen en la democracia la que ha ayudado a establecer el sistema económico en el que vivimos.

Por ello, frente a la intransigencia dogmática, hegemónica durante esta época y según la cual solo el libre mercado y lo privado funcionan bien, proponemos como estrategia de desarrollo construir una economía nacional de mercado que, al aceptar el papel del mercado, supone la aplicación de reglas, controles y la soberanía necesaria que solo el Estado podrá establecer para que el bienestar de todos sea alcanzado.

En las últimas décadas hemos logrado un crecimiento, especialmente en las industrias extractivas de nuestros recursos naturales no renovables, cuyo excedente no ha servido para cubrir las necesidades mínimas, para reducir significativamente la pobreza y las desigualdades y alcanzar un desarrollo sostenible en el país.

Aún no se ha desarrollado una cultura empresarial que dé valor agregado y aproveche al máximo los recursos naturales que el país posee. Por ello, nuestro llamado a que se replanteen las políticas de exportación de materia prima y se promocióne la industrialización de los diferentes sectores en el país.

Las empresas del Estado han sido desvalorizadas en nuestro país, a pesar de la existencia en Latinoamérica de una tendencia a su repotenciación, como es el caso de los sectores prioritarios en Brasil (Petrobras, Electrobras, BANDES), Colombia (Ecopetrol, ISA), Chile (ENAP, Codelco, Banco del Estado), solo para citar algunos ejemplos de la participación del Estado como agente productivo en cada uno de sus países.

El objetivo de recuperar la soberanía y nacionalidad de las actividades estratégicas en el Proyecto de Economía Nacional de Mercado es que sirva para que todos los peruanos podamos disfrutar, en el corto plazo, de salud, educación, luz, agua, vías de comunicación que nos permita alcanzar la calidad de vida y desarrollo que todos nuestros ciudadanos merecen.

**En nuestro país:**

*Las políticas neoliberales han permitido a las empresas extranjeras usufructuar de la explotación de nuestros recursos naturales, pues se dedicaron a la exportación de la materia prima, con escasos beneficios para el país, gracias a contratos lesivos a los intereses y a la soberanía nacional, permitidos por la Constitución del año 1993.*

*Los grupos de poder económico obtienen rápidas ganancias, a costa de afectar el crecimiento sostenible del país. Encarecen los servicios públicos al elevar las tarifas a los usuarios; frustran el desarrollo regional descentralizado; detienen la generación de empleo digno e impiden la mejora de la calidad de vida de los peruanos. No hay políticas efectivas en el campo de la educación y de la salud, ha desaparecido nuestra Marina Mercante y se ha debilitado nuestra Fuerza Armada. El Estado ha perdido soberanía en el usufructo de nuestros recursos naturales y ha renunciado a su papel promotor del desarrollo, regulador de la economía y defensor de los derechos ciudadanos.*

**Soberanía de los recursos naturales y actividades estratégicas**

*El Perú como nación no ejerce soberanía sobre sus recursos naturales ni sobre sus actividades estratégicas para el desarrollo, y el Estado ha perdido la gestión de los asuntos públicos, no tiene una visión de desarrollo del país, no actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura, y las empresas estratégicas del Estado no tienen el nivel de competencia que se requiere.*

La actividad estratégica relacionada con la industria energética tiene un fuerte componente técnico y de decisiones de mercado, pero es indudable su relación con la seguridad ciudadana, la defensa nacional, la conservación del medio ambiente y el crecimiento económico sostenible a largo plazo.

**Empresas estatales estratégicas**

En el mundo y en especial en América Latina, los países afianzan sus empresas estatales estratégicas y lo hacen como actividad empresarial competitiva, como se evidencia en las políticas ante la crisis económica mundial y en la importante cantidad de empresas públicas estatales que invierten en el Perú. El neoliberalismo aplicado en el Perú privatiza y monopoliza la economía y los recursos naturales, al privatizar las empresas públicas estratégicas, con lo cual acentúa la desnacionalización de las actividades estratégicas del Perú.

El gobierno del Apra ha continuado la declaratoria fujimorista inserta en la Constitución de 1993, que reduce las empresas públicas a la subsidiariedad, interpretándolo como que no pueden hacer lo que el capital privado quiere hacer, con lo cual anulan uno de los instrumentos estratégicos con los que cuenta el Estado para garantizar la soberanía de la nación y su desarrollo.

Este gobierno, en su continuismo neoliberal, ha impuesto un ilegal marco normativo de privatización desnacionalizadora. Anula las potestades de políticas públicas, de soberanía, de las empresas estatales reduciéndolas a sociedades mercantiles para saquearlas y privatizarlas. Excluyen a las empresas estatales de ser titulares de los bienes de dominio y de uso público (en puertos, gestión del agua, aeropuertos, servicios, electricidad, etc.). Las privatiza, obligando a ofertar acciones en bolsa desde un mínimo de 20% hasta el total. Abre la venta total de las empresas estatales a través del «aporte de capital» privado a su vida empresarial. Traba la carrera de servidores públicos en ellas, para imponer a los representantes privados en sus directorios, mientras diseña Fonafe como holding burocrático privatizado, sujeto al poder económico. Ahoga las empresas estatales de los gobiernos regionales y municipales.

Es cruel y paradójica esta situación. Es paradójica, porque es este gobierno, de afebrado privatismo, el que tiene varios de los principales proyectos de inversión en directa y estrecha relación con las empresas estatales de América Latina y el mundo (las petroleras estatales como Petrobras, Ecopetrol, ENAP, Sonatrach, ISA, la empresa portuaria Dubai Port, etc.). Es cruel, pues destruye uno de los instrumentos básicos para la soberanía y el desarrollo.

Para el desarrollo nacional, es necesario que así como se definen las actividades estratégicas, se asuma el fortalecimiento y modernización competitiva de las empresas estatales que tienen carácter estratégico nacional, en el marco de una economía nacional de mercado.

Actualmente existen un total de 36 empresas estatales con participación mayoritaria del Estado, las que están sobre todo en sectores estratégicos, de alta rentabilidad social y económica, y con posición decisiva en sus áreas. En el sector electricidad existen 17 (generadoras y distribuidoras), que disponen del 43% de generación de energía eléctrica y 52% de distribución eléctrica; en el sector finanzas y seguros, existen cuatro (Banco de la Nación, Agrobanco, Cajas Municipales, etc); en el sector Hidrocarburos, existen dos (Petroperú y Perupetro), que se mantienen como columna vertebral del sector. En el sector Transportes, existe Enapu y Corpac, rectores de su actividad. En el sector de Agua Potable existe Sedapal y las empresas provinciales EPS.

Los grupos de poder económico pretenden apropiarse de este patrimonio de todos los peruanos, para obtener rápidas y parasitarias ganancias monopólicas. Lo quieren hacer a costa del crecimiento sustentable, encarecer y deteriorar los servicios públicos, elevar las tarifas esquilmando a los usuarios, frustrar el desarrollo regional descentralizado, detener la generación de empleo e impedir la mejora de vida de los peruanos.

### ***Acciones de política***

82

*Recuperar la soberanía sobre los recursos naturales.* Es necesario cambiar la Constitución de 1993 para devolver al Estado peruano la libre disponibilidad de sus recursos en beneficio de todos los peruanos, construyendo la infraestructura correspondiente a este fin y fortaleciendo a las empresas estratégicas del Estado para que sean eficientes y competitivas.

*El desarrollo del Perú como nación responsable de sus actividades e infraestructuras estratégicas* se hará desde el papel de plataforma logística y de valor agregado en la nueva forma de industrialización de los recursos naturales. Será un territorio de conexión y transformación en las relaciones de Sudamérica con la Cuenca del Pacífico.

*Promoveremos la integración andina y sudamericana,* al recuperar el posicionamiento estratégico para la salida al Pacífico de Sudamérica integrada, que el neoliberalismo ha abandonado. Es necesario afirmar, en especial, la alianza estratégica con Brasil, Bolivia, Ecuador y Colombia, y superar las profundas asimetrías con Chile para lograr una relación equitativa.

*Se dictarán políticas fundamentales para hacer frente ante el cambio climático* y el consecuente estrés hídrico que modifican significativamente la hidrología y los sistemas de uso de agua de los últimos siglos, considerando nuevas políticas de adaptación como la siembra-cosecha del agua en las cuencas, la del uso sostenible y no contaminante de este recurso, que es un bien público escaso y no comercializable.

*Obtendremos el liderazgo transversal en la intermodalidad* continental del transporte y su plataforma logística transformadora en el eje del Amazonas; afirmaremos nuestro rol integrador sudamericano en la meseta altiplánica del Titicaca, que debe relacionarse con la integración ferroviaria y las plataformas logísticas transformadoras; los Andes occidentales y la costa del

Pacífico con los Andes orientales, la amazonía y costa atlántica; y actuar soberanamente en la competencia interportuaria en el Pacífico sur asentando los sistemas intermodales de transporte con los puertos públicos nacionales como sus áreas de conexión con Sudamérica y el Asia Pacífico.

*Dinamizaremos el valor agregado de la nueva industrialización de la economía del Perú y sus macrorregiones, para lo cual son claves las políticas públicas sobre la ciencia y la tecnología, y sobre las infraestructuras, en la gestión del agua, de la energía (petróleo, gas natural, hidroeléctricas, nuclear, geotermia, termo solar, fotovoltaicas, eólica, biomasa y otras renovables), de la intermodalidad de las vías de transporte (carreteras, puertos, aeropuertos, ferrocarriles), de las tecnologías de la información y la comunicación (conectividad, espectro radioeléctrico, fibra óptica), y de los correspondientes sistemas urbanos regionales y sus interrelaciones.*

*La energía eléctrica, los hidrocarburos, el gas, los servicios esenciales, el agua y saneamiento, el espacio aerocomercial y los puertos serán actividades estratégicas puestas al servicio del desarrollo de la nación y de los peruanos.*

*El régimen empresarial de las actividades estratégicas, esto es, nacionalizadas, será pluralista. Coexistirán, en cada caso, las empresas privadas, públicas, mixtas, asociaciones y operadores, y estableceremos reglas de juego para asegurar la contribución de las empresas de capital extranjero al desarrollo. El CEPLAN velará por la participación del Estado en la orientación de las actividades estratégicas y tendrá a cargo el planeamiento y la ejecución del núcleo infraestructural estratégico.*

*La Constitución Política consagrará la participación empresarial del Estado en el sector energético y supeditará la libre disponibilidad de los recursos energéticos a los intereses nacionales.*

Las medidas para el desarrollo de las actividades estratégicas son:

- *Cambio de la matriz energética.* El desarrollo nacional requiere de una nueva matriz energética, que combine la generación de fuentes variadas (hidroenergía, gas, nuclear, petróleo, geotermia, solar, eólica, biomasa y otras renovables, etc.), para que el país disponga de energía diversa, segura, accesible, limpia y barata. Nos proponemos a transformar la actual matriz energética nacional dependiente de los hidrocarburos, con alto componente de petróleo importado, y de la quema de leña. Abriremos curso para que en los próximos años logremos terminar de construir una matriz energética nacional.

Los objetivos de política energética serán:

- Racionalizar y optimizar el uso eficiente de los recursos naturales energéticos, aprovechando el valor agregado.
- Asegurar el suministro de energía en el corto, mediano y largo plazos.
- Garantizar a largo plazo una infraestructura energética que pueda satisfacer la demanda nacional.
- Potenciar la exploración para garantizar una adecuada tasa de reposición de reservas.
- Contar con un nuevo régimen de contratación en la explotación y exploración de los hidrocarburos, por el cual el Estado, a través de la empresa Petroperú, contrata los servicios asociados de empresas privadas, las que reciben una retribución por los servicios prestados, lo que permite recuperar para la nación la propiedad del recurso sin necesidad de estatizar las empresas, al establecer acuerdos transparentes con la inversión privada asociada.
- Conservar y mejorar sostenidamente el medio ambiente con el uso de las más modernas tecnologías limpias que tengan el menor impacto ambiental.
- Consultar a la población involucrada y promover el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT de respeto a los territorios indígenas.

- Iniciar el planeamiento y ejecución de la infraestructura para la generación de energía nuclear

Se garantizará el destino de los recursos energéticos naturales a la satisfacción del mercado nacional en primera instancia, en un horizonte permanente de reserva. En el caso del gas natural se considerará un horizonte permanente de 20 años, no solo para los usos energéticos del gas sino también para los requerimientos de las industrias y la petroquímica, además de su empleo para el transporte, domicilios, industrias y para la generación de energía eléctrica.

Estableceremos la declaración de Reservas Estratégicas Nacionales de Gas, que corresponde desde ya a los lotes 88 y 56 de Camisea, para contar con un abastecimiento energético que pueda atender rápida y confiablemente cualquier oportunidad de inversión. Promoveremos la construcción de las redes de gasoductos y de líneas de transmisión eléctricas para atender a todo el territorio nacional. Impulsaremos la maximización del valor agregado, con el fin de que se exporte electricidad a los países vecinos; y fertilizantes, metanol y etileno a todos los países del mundo. Recién cuando esté cubierta la demanda nacional, los nuevos hallazgos de gas natural podrían justificar la exportación de los excedentes. Petroperú tendrá un rol rector en estos objetivos.

Se promoverá la construcción de hidroeléctricas, afianzando a Electroperú y a las empresas eléctricas estatales regionales, y promoviendo las privadas, en un adecuado balance que otorgue prioridad a la demanda nacional proyectada en no menos de 50 años, y tenga un adecuado balance con la que sea destinada a exportación. En los acuerdos de inversión, como el planteado por Brasil, será contraparte nacional la empresa Electroperú, como lo es por Brasil la empresa Electrobras. Se harán los estudios de impacto ambiental de la manera más rigurosa para no poner en peligro el capital natural de biodiversidad ni de otros recursos estratégicos como el agua y los bosques, así como los impactos negativos que provienen de las grandes presas, para que la generación hidroeléctrica se base en el desarrollo sostenible de los recursos naturales y, en especial, en estrecha coordinación y consulta con las poblaciones y autoridades locales y regionales.

Se afianzará a Petroperú como empresa integrada con una política de explotación petrolera que se sustente en las más estrictas exigencias ambientales y las respectivas consultas a las poblaciones. Este esfuerzo requiere una amplia y consistente convocatoria a la inversión de empresas estatales y privadas, como socias del desarrollo, con estabilidad jurídica, transparencia y ganancias razonables, a partir de contratos de servicios y/o consorcios con Petroperú como empresa del Estado.

Se invertirá en proyectos de energías renovables/alternativas como eólicas, termosolares, fotovoltaicas y geotérmicas, lo que nos debe permitir contar con potencia y energía en cantidades suficientes haciendo uso de energías amigables con el ambiente.

Las principales medidas institucionales serán:

- El CEPLAN, con amplia participación, elaborará el Plan Nacional de Soberanía Energética.
- Fortalecimiento y Modernización de Petroperú, como empresa estatal integrada, competitiva, internacionalizada, a cargo de áreas estratégicas.
- Adecuación de Perupetro a su objeto social de titular, contratación y administración de recursos, con un directorio calificado en base a la meritocracia.
- Fortalecimiento de Electroperú y de las empresas regionales de electricidad.
- Fortalecimiento del organismo regulador OSINERGMIN.

- Reestructuración de los entes rectores del Ministerio Energía y Minas en cuanto a energía, hidrocarburos y electricidad.
- *Energía eléctrica.* Se utilizarán las fuentes que generan la energía eléctrica, con la siguiente prioridad en su ampliación y modernización: agua, gas, hidrocarburos, uranio, eólica y solar, y se iniciarán los trabajos de la hidroeléctrica del pongo de Manseriche que generará 7,500 megawatts, aproximadamente, y la instalación de las líneas de transmisión de acuerdo con lo indicado en el Núcleo Infraestructural. Asimismo, se iniciará la construcción de la planta de energía nuclear. Electroperú, las generadoras y distribuidoras regionales tendrán activa presencia en el cambio de la matriz nacional regional.
- *Gas.* Se revisará y se renegociarán los términos de los contratos de licencia del lote 88 y 56, así como del transporte y distribución del gas en el ámbito nacional, y se restringirá la exportación del mismo mientras no satisfaga las necesidades de nacionales. Al mismo tiempo se iniciará la instalación de los gasoductos que llevarán el gas a toda la nación peruana, según lo indicado en el Núcleo Infraestructural. Asimismo, se realizará un activo programa de conexiones a las redes de gasoductos hasta alcanzar, en tres años, a tres millones de usuarios domiciliarios, y a las pequeñas y microempresas, lo que permitirá reducir a un quinto y un tercio, respectivamente, sus actuales gastos de electricidad.
- *Hidrocarburos.* Se revisará y se renegociarán los términos de los contratos de explotación y exploración petrolera ofrecidos por Petroperú a los inversionistas. El lote Z2B, que nunca fue suscrito por el Estado con Petrotech, y otros lotes de Petrotech se recuperarán para Petroperú, formando esta empresa consorcio para sus actividades en ellos. Se renegociarán los contratos de explotación tomando en cuenta las acciones de control y de fiscalización efectuadas. Petroperú avanzará a la integración vertical y se proyectará a la petroquímica, en el cambio hacia una política de soberanía energética.
- *Telecomunicaciones.* Se creará la Empresa de Telecomunicaciones del Estado, en consorcio con el sector privado, con la finalidad de prestar un servicio público eficiente, económico e integral en el ámbito nacional y además, para el uso del servicio en la defensa nacional, se construirán los ductos para la fibra óptica en toda la nación peruana, según lo indicado en el Núcleo Infraestructural y se potenciará la infoestructura que es decisiva para que se incorporen innovaciones en los procesos productivos y sociales, se transformen los bienes generando valor agregado y se eleve la calidad de vida de todas las personas.
- *Transporte aéreo.* Se reactivará la industria aeronáutica y se creará la línea aérea de bandera, que será una empresa constituida con inversión pública o público-privada, a fin de satisfacer prioritariamente las necesidades de los pueblos del interior del país, y a la vez, ser competitivos en el mercado nacional e internacional. Se revisarán las normas que otorgan licencias de operación a los diferentes operadores del espacio aéreo peruano.
- *Transporte ferroviario.* Se creará la industria ferroviaria nacional y se iniciará la construcción de las vías férreas, de acuerdo con lo indicado en el Núcleo Infraestructural, con el uso de la materia prima del país, mientras se crea la empresa nacional de ferrocarriles, encargada de la administración, con participación de la inversión pública o público-privada.

Se apoyará toda inversión privada que tenga como finalidad mejorar el servicio del transporte de carga para el ferrocarril del centro y alcance las velocidades que permitan optimizar las características de los ferrocarriles, así como también la puesta en marcha de trenes eléctricos de pasajeros a nivel nacional.

- *Transporte Marítimo.* Se reactivará la Marina Mercante y la Industria Naviera nacional.

*A pesar de la dación de la Ley de Reactivación y Promoción de la Marina Mercante Nacional y de la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Portuario, el Perú en la práctica no cuenta con una verdadera Marina Mercante. Los buques que llegan a los principales puertos son de bandera extranjera. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones hasta la fecha no ha procedido a expedir el reglamento de la referida ley, entre cuyas bondades prevé que el cabotaje es exclusivo para naves de bandera nacional y, excepcionalmente, solo seis meses para buques de bandera extranjera. También establece una reserva de carga de 25% exclusivo para la Marina de Guerra del Perú. Por tal motivo expediremos el reglamento de la ley en relación a la Marina Mercante.*

- *Aeropuertos y puertos.* Se revisarán y se renegociarán los contratos de concesión de la administración de los aeropuertos y puertos concesionados o vendidos y se restituirá la operación y la administración de los mismos con participación mayoritaria del Estado peruano y la participación minoritaria del sector privado. Las FFAA tendrán participación en los aspectos relacionados con la defensa nacional.

Frente a los últimos procesos de privatización de los principales puertos del país, estableceremos que la titularidad y administración de tales estén en manos de empresas del Estado con participación de la inversión pública o público-privada.

- *Agua y saneamiento.* Se rediseñará y reordenará la infraestructura de agua con la introducción de conceptos de adaptación al cambio climático para las obras de almacenamiento/reservorios, andenes, presas, canales, obras hidráulicas, centrales hidroeléctricas, sistemas de abastecimiento de agua potable para centros urbanos, etc., para reducir la vulnerabilidad y aumentar la resistencia de estos sistemas frente al cambio climático y los diversos requerimientos de todas las actividades de la sociedad. El agua es de extrema importancia para la vida de la población, ganadería, agricultura, generación de electricidad y posibilidad de la explotación de minerales de todo tipo.

Se dará prioridad a las infraestructuras de almacenamiento, canalización y uso de agua, haciendo frente al cambio climático y su gravísimo efecto de estrés hídrico nacional. Se fortalecerá la empresa peruana Sedapal y las EPS a nivel nacional para que se inicie la construcción de la infraestructura necesaria de abastecimiento de agua potable y saneamiento básico, que atienda las condiciones culturales, sociales, económicas, ambientales y tecnológicas particulares de cada uno de los pueblos del Perú y coadyuven al fortalecimiento de las prácticas multiculturales del uso, aprovechamiento y conservación del agua y sus fuentes.

- *Forestación.* Se priorizarán los trabajos de reforestación de tierras de los bosques degradados y se impondrá una política sustentable de carácter nacional para la conservación de los bosques primarios de la amazonía, en previsión del impacto del cambio climático y del desarrollo nacional.

*Se potenciarán y modernizarán las empresas estratégicas del Estado, desde una perspectiva de soberanía en la economía pluralista nacional de mercado, para que cumplan las funciones públicas que les correspondan y al mismo tiempo, tengan el carácter de toda empresa competitiva en el mercado. Para lo cual:*

- Administrarán la titularidad de los bienes de dominio público afectos a su actividad estratégica.
- Reinvertirán sus utilidades, para el desarrollo de sus actividades, en el marco del plan nacional de desarrollo y las políticas sectoriales, con decisión autónoma de sus juntas de accionistas y directorios.

- Fonafe funcionará como holding empresarial del Estado.
- Ofertarán en la Bolsa de Valores acciones como una opción de financiamiento no obligado, y sin vender acciones con capacidad decisoria en el directorio.
- Podrán formar consorcios, como filiales o subsidiarias, con participación de otros socios privados y públicos, locales, regionales e internacionales.
- Los directorios de las empresas estatales deberán estar integrados por profesionales con alta calificación técnica y solvencia moral.

## 4.2 INFRAESTRUCTURA PARA LA CREACIÓN DE MERCADOS INTERNOS

La nación peruana sigue dependiendo de un patrón de crecimiento primario exportador que es inversamente proporcional al desarrollo de un país que industrializa la materia prima. La industrialización de la materia prima, es decir, de nuestros recursos naturales, permitirá, junto con el desarrollo de la agricultura, la constitución de circuitos productivos, la generación de empleo sostenible y, por lo tanto, el desarrollo de los mercados internos, expandiendo los que existen y creando otros nuevos. Esta es la base de la construcción de una economía nacional de mercado que permitirá integrar al país, económica, social y políticamente.

La historia del desarrollo de los países industrializados enseña que la *integración geográfica, económica y social de los pueblos* que conforman sus naciones y la industrialización que los sacó del atraso fueron posibles porque, con ese fin, previeron la necesaria generación de *energía suficiente*. Un país que no controla su energía no controla su futuro.

Los pueblos del Perú no están integrados ni geográfica, ni social, ni política, ni económicamente. Esto quiere decir que no hemos aprendido ni mucho menos aplicado la experiencia de los países industrializados. Y hoy mismo estamos desaprovechando la oportunidad que brinda el gas de Camisea.

La infraestructura es fundamental para el desarrollo de la nación, el cual debe diseñarse considerando el proceso de adaptación humana al cambio climático y la mitigación de los elementos contaminantes, buscando en conjunto que se atienda el acceso al agua dulce como derecho humano, la energía limpia y barata, la conservación y promoción de la biodiversidad y la seguridad alimentaria de la población.

La infraestructura que deseamos desechará el modelo extractivista primario exportador y sus rutas de explotación, para que sean herramientas de incentivo a la innovación, fluidez, interconexión, conectividad y en la articulación productiva y el valor agregado que nos debe de dar la industrialización sostenible de nuestros recursos naturales.

### 4.2.1 EL NÚCLEO DEL DESARROLLO INFRAESTRUCTURAL PARA LA CREACIÓN DE MERCADOS INTERNOS

El Perú es una nación de espacios macrorregionales cuya unidad es fundamental y sus potencialidades requieren articularse entre sí en un común esfuerzo nacional-macrorregional, que afiance los ejes transversales con los longitudinales, proyectándose a la conexión con los espacios vinculados de los otros países de Sudamérica. Sobre esta base, se potenciarán las diversas infraestructuras regionales y locales, en procesos concertados, con los gobiernos regionales y locales, así como con las comunidades nativas y campesinas y las diversas poblaciones de todo el país.

Para integrar el país y construir nación, creando y expandiendo, simultáneamente, los mercados internos, proponemos el desarrollo de un Núcleo Infraestructural que incluye: la energía, las vías de comunicación; el combustible y las telecomunicaciones. La *energía* es fundamental para el desarrollo industrial, agro-industrial y agrícola, pero también *las vías de comunicación*, porque hacen posible este desarrollo mediante la interconexión entre los pueblos tanto de la costa, sierra y selva y el transporte de bienes y/o pasajeros. Asimismo, se requiere de suficiente *combustible* tanto para lograr satisfacer las necesidades domésticas, de transporte y de algunas industrias, como para estar interconectados internamente y con el resto del mundo a través de las *telecomunicaciones*.

La concepción del Núcleo Infraestructural obedece a un diseño único, sistémico e integral de columnas vertebrales a nivel nacional, que permitirá sobre esta base, el reordenamiento de centros poblados y la adecuación de las diversas infraestructuras regionales y locales, previos procesos concertados descentralizados con los diferentes gobiernos regionales y locales, así como con las comunidades nativas y campesinas, y las diversas poblaciones de todo el país.

### **Las características del núcleo infraestructural:**

1. La energía.

Considerando nuestra geografía y las cuencas hidrográficas, es recomendable en principio invertir en el proyecto de una *gran hidroeléctrica* que nos permita obtener una buena capacidad de potencia que cubra la demanda en un año horizonte, por ejemplo en 25 años.

2. Las vías de comunicación.

Estas deben tener características que nos permitan salir rápidamente del atraso. Estas son: capacidad, velocidad, seguridad, económica y ecológica. Estas vías de comunicación son *las vías férreas*.

3. El combustible.

*El gas natural* es básicamente el combustible que la nación peruana debe utilizar para uso doméstico, de transporte, desarrollo industrial, ya sea como combustible o como energía eléctrica.

4. Telecomunicaciones.

Al igual que en el caso de las vías de comunicación, estas deben tener las características siguientes: capacidad, velocidad, seguridad, económica y ecológica. Estas características las tiene definitivamente *la fibra óptica*.

### **Las ventajas del núcleo infraestructural**

Los beneficios para nuestro país una vez culminadas las obras que en infraestructura requiere el desarrollo de este núcleo son los siguientes:

En primer lugar, hará posible la expansión de mercados internos que ya existen y la creación de otros a lo largo y ancho del país. Con ello se avanzará en la integración del país y en la construcción de la nación, es decir, de una comunidad política nacional. El crecimiento poblacional del país será en forma más ordenada y equitativa a lo largo y ancho del país concentrándose la mayor cantidad de gente en las ciudades urbanas ya creadas y por crearse. Esta será una fuente de demanda centrada en el territorio nacional. Por el lado de la oferta, en las zonas de influencia del núcleo se generarán los corredores económicos principales y se tendrán corredores económicos adyacentes a través de las vías de comunicaciones alimentadoras regionales, lográndose circuitos productivos de manufactura diversa. También se crearán nuevas industrias que apoyarán el desarrollo del núcleo, como la industria ferroviaria, la industria del acero con patentes en vías férreas, la industria cementera con patentes en durmientes, la industria del balasto con participación de las comunidades a lo largo y ancho del país. Además del desarrollo de la industria aeronáutica y naviera, que serán necesarias para mejorar los medios de transporte de exportación de los bienes manufacturados.

En segundo lugar, permitirá la creación de polos de desarrollo fronterizo y contribuirá con la integración latinoamericana. Los pueblos más alejados de nuestro país tendrán las mismas oportunidades de desarrollo que cualquier ciudad capitalina con los servicios públicos indispensables, escuelas de formación, capacitación y de investigación y desarrollo; infraestructura hospitalaria y vías de comunicación regionales interconectadas con las vías férreas. Lograremos interconectarnos con los países fronterizos a través de sus redes ferroviarias que se encuentran en

su gran mayoría cerca de las fronteras del Perú, haciendo realidad de esta manera la interconexión física de los países de este lado del continente, mejorando así nuestras relaciones comerciales, sociales, culturales y económicas.

En tercer lugar, permitirá una mejor organización política del país. Viabilizará la *regionalización transversal* del país, en la que las regiones estarán conformadas por varios departamentos de la costa, sierra y selva, con lo cual se asegurará la diversidad de recursos para lograr un desarrollo regional equilibrado. Permitirá, asimismo, una mejor organización política y administrativa del país, con una *descentralización* más realista y funcional que la actual. Así, el Estado ya no estará ausente de los pueblos alejados de nuestra patria. También permitirá *racionalizar y optimizar* los servicios públicos ya que se ordenará el territorio nacional, se crearán ciudades donde se concentrarán los servicios públicos en general. Los espacios entre estaciones de trenes serán de larga longitud y no provocarán el desmedido crecimiento de viviendas, comercios y otros servicios que normalmente se instalan a lo largo de las carreteras, en donde cada uno de ellos exige la atención de servicios públicos para satisfacer sus necesidades.

En cuarto lugar, mejorará la seguridad del frente interno y externo. El tren, como medio de transporte, permitirá el traslado de material bélico, personal y pertrechos militares, a cualquier parte del país para enfrentar un posible conflicto en el frente externo o interno y se contará con la energía y combustible necesario y sobre todo con comunicaciones vía fibra óptica con un mayor grado de confiabilidad que las comunicaciones que usan el espectro electromagnético. También, con vías de comunicación utilizando trenes de carga, podremos comercializar los productos alternativos de la coca, gracias a la creación de industrias procesadoras de la producción agrícola y ganadera que se encuentran en los valles de nuestra sierra y selva, creándose los mercados internos e incrementando la competitividad y sobre todo erradicando el tráfico ilícito de la droga.

En quinto lugar, reducirá la importación de hidrocarburos y se cambiará la matriz energética. El gas natural definitivamente será la fuente de energía que se utilizará para satisfacer las necesidades de combustible y de electricidad en el país y a medida que se implemente en el tiempo, de la misma manera, se irá reduciendo la importación de hidrocarburos lo que generará ahorro de divisas al país. Los hidrocarburos nacionales se utilizarán en principio para satisfacer algunas necesidades internas y en general para la exportación dependiendo de la cantidad de recursos que se tenga. Por otro lado, el gas natural será la nueva matriz energética del país, que a través de redes de abastecimiento sirvan para cubrir las necesidades del consumo humano, transporte público y privado y en casos de emergencia a las industrias como combustible y energía eléctrica y las hidroeléctricas serán la fuente principal de las industrias de diferente tipo.

Finalmente, permitirá el ordenamiento del transporte nacional. Sin ejes principales no existe ningún sistema de transporte eficiente. Hoy en día el medio de transporte que ha logrado el desarrollo de los países industrializados es el tren; este sirve de eje ordenador de todo un sistema de transporte. Por ejemplo, durante el siglo XIX, la construcción del canal de Erie y los ferrocarriles transcontinentales llevaron al crecimiento económico de los Estados Unidos. De igual manera en el siglo XIX en Rusia con el Transiberiano de 9,288 Km de longitud, totalmente electrificado, y con trenes con capacidad de 6,000 toneladas lograron el desarrollo económico de ese país. De la misma forma en toda Europa, China y Japón, entre muchos más.

### **La tecnología, los recursos materiales y humanos, y el financiamiento para la construcción del Núcleo Infraestructural**

La construcción del Transiberiano ruso de 9,288 Km, desde Moscú hasta el puerto de Vladivostok en el mar de Japón, demoró trece años, de 1891 a 1904, y se hizo con tecnología del siglo XIX con perforadoras pequeñas, picos y palas para construir túneles y miles de puentes en una geografía

obstaculizada con lagos, ríos, pantanos, cerros y bosques y a una temperatura de más de 20 grados bajo cero, de la mano del pueblo ruso, su Fuerza Armada y los presidiarios.

Con la tecnología actual, el Núcleo Infraestructural se realizaría en menos tiempo y a menor costo. Hoy en día existen Tuneladoras tipo EPB (Earth Pressure Balance - Presión Equilibrada de Tierras) con un récord de 501 m por semana (tuneladora de 9.5 mts de diámetro) y solo se necesita tuneladoras de 5.5 m de diámetro. Hay recursos-insumos para su construcción: la piedra que se necesita como balasto para la vía férrea provendrá de los cerros de nuestro país; existen empresas cementeras peruanas que pueden hacer los durmientes que necesita la vía férrea; tenemos una Fuerza Armada que es parte responsable del desarrollo integral del país y se puede lograr a través de su logística y recursos humanos del más alto nivel en construcción de caminos; tenemos grandes comunidades de campesinos a lo largo y ancho del país con actitud patriótica y nacionalista, capaz de ser la mano de obra no calificada, y tenemos ingenieros peruanos capaces de realizar estas obras.

El planeamiento y la ejecución del Núcleo Infraestructural estará a cargo del CEPLAN y su financiamiento será quinquenal.

### **El diseño de la red vial del núcleo infraestructural**

La tecnología digital permite obtener una gran velocidad, capacidad y alta resolución en los sistemas de telecomunicaciones ya sea en fonía, texto o imagen para desarrollar todo tipo de operaciones administrativas, comerciales, financieras y otras, e intercambiar información empleando la topología de redes y los sistemas de informática. Asimismo, gracias a la tecnología digital, se han obtenido grandes avances en la fabricación de modernos trenes que alcanzan altas velocidades con extrema seguridad utilizando la energía eléctrica.

Estas facilidades que nos da la tecnología digital, especialmente en los sistemas de telecomunicaciones, nos permiten *diseñar una topología de redes en forma de malla* con una matriz de seis ejes transversales y tres longitudinales que en forma de plantilla virtual, los colocamos sobre el mapa geográfico del Perú haciéndolos coincidir con los potencialmente corredores económicos. La energía eléctrica, el gas natural, el tren y la fibra óptica se integran en un solo bloque o paquete como si fuera un solo trazo dentro de la propia malla, de la siguiente manera: *El tren corre por la vía férrea, que es alimentada por energía eléctrica a través de los pantógrafos, y tanto la fibra óptica como las tuberías de gas se instalarán debajo o al costado de la vía férrea.*

La malla estará constituida por seis ejes transversales y tres ejes longitudinales. Estos ejes involucran los lugares siguientes:

#### **Transversal 1:**

Paíta - Piura - Chulucanas - Huancabamba - San Ignacio - Sta. María de Nieva - Tnt. Pinglo - Sarameriza - Saramuro - Parinari - San Jacinto - Santa Fe - Nauta - Pto. Franco - Iquitos - Aucaya - Nueva Libertad - Huangana Blanca - Chimbote - Caballococha - Brasil y Colombia.

#### **Transversal 2:**

Chimbote - Suchimán - Chuquicara - Yanac - Siguas - Huacrachuco - Uchiza - Boca Apua - Campoverde - Pucallpa - Abujao - Brasil.

#### **Transversal 3:**

Callao - Lima - La Oroya - Tarma - Acobamba - San Ramón - Satipo - Atalaya - Esperanza - Brasil.

#### **Transversal 4:**

Marcona - Acari - Coracora - Uphuacho - Antabamba - Tambobamba - Paruro - Urcos - Quincemil - Pto. Carlos Inambari - Pto. Maldonado - Pto. Pardo - Bolivia.

#### **Transversal 5:**

Matarani - Mollendo - La Joya - Arequipa - Cañaguas - Imata - Deustua - Juliaca.

**Transversal 6:**

Ilo - Moquegua - Cuzco - Mazocruz - Bellavista - Pichacane - Desaguadero – Bolivia.

**Longitudinal 1:**

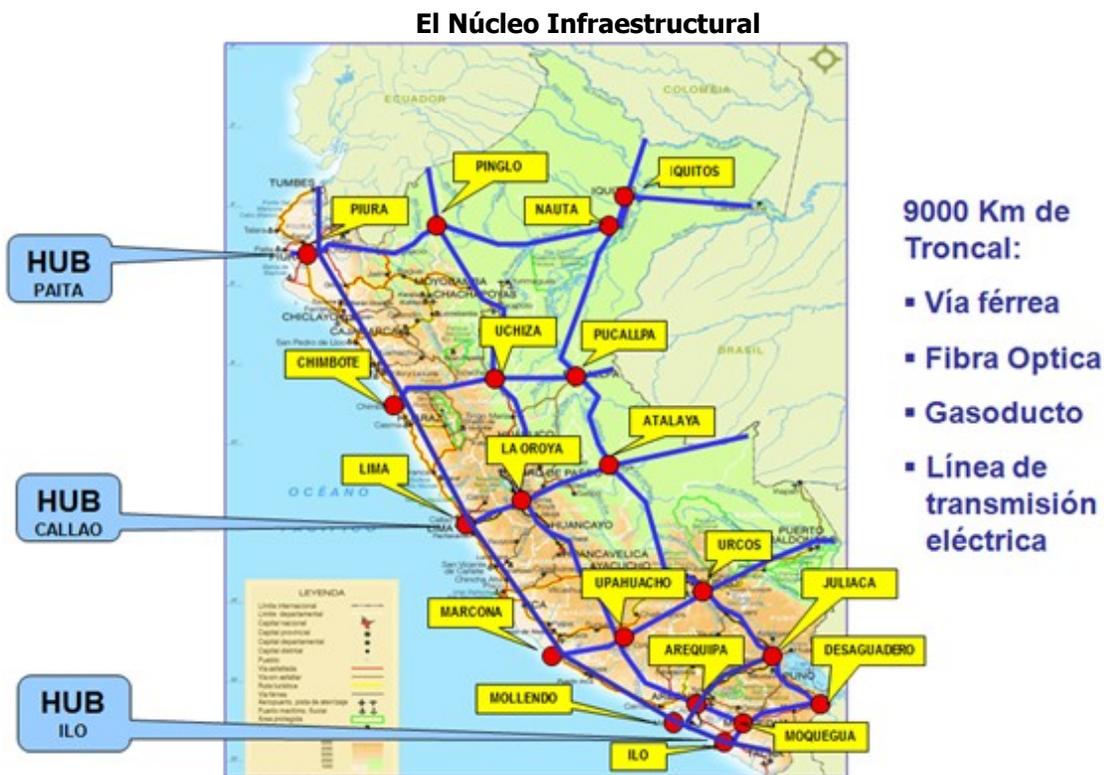
Tumbes, Piura, Chiclayo, Trujillo, Chimbote, Barranca, Lima, Cañete, Ica, Nasca, Chala, Camaná, Mollendo, Ilo, Tacna.

**Longitudinal 2:**

Río Santiago, Tnt. Pinglo, Moyobamba, Tarapoto, Juanjuí, Tocache, Uchiza, Tingo María, Huánuco, Cerro de Pasco, La Oroya, Huancayo, Huancavelica, Ayacucho, Vilcashuamán, Pampachiri, Pampamarca, Upahuacho, Pauza, Carrascuyoc, Arirahua, Chuquibamba, Lluta, Huanta, Yura, Arequipa, Moquegua.

**Longitudinal 3:**

El Estrecho, Sta. Teresa, Iquitos, Nauta, Requena, Contamina, Pucallpa, Ollanta, Atalaya, Camisea, Quillabamba, Cusco, Urcos, Sicuani, Juliaca, Puno, Yunguyo, Zepita, Desaguadero.

**El plan de desarrollo del Núcleo Infraestructural**

La Red Nacional Energética abastecerá de energía eléctrica al tren para su movimiento, a la fibra óptica, a las diferentes ciudades del país, a las industrias, etc. y se sumará la gran hidroeléctrica del pongo de Manseriche, ubicada en Santa María de Nieva en el departamento de Amazonas, con una potencia aproximada del orden de los 7,500 megawatts.

El gas natural será abastecido por el gas de Camisea desde el Cusco.

La malla alcanzará una longitud del orden de los 9,000 km, aproximadamente, y contará en el litoral peruano con tres puertos HUB: Paita, Callao e Ilo y se adecuarán y modernizarán los puertos de Chimbote y Marcona.

La fibra óptica se tomará del tendido actual de la fibra óptica Panamericano ya instalada en el océano Pacífico y que nos conecta al mundo desde Lurín, Lima.

La ejecución y el desarrollo del Núcleo Infraestructural se efectuarán mediante planes quinquenales que cubrirán veinte años. Estos planes se formulan de forma concertada con las autoridades regionales.

#### **4.2.2 INFRAESTRUCTURA ENERGÉTICA**

##### ***Situación***

*Dependemos de los hidrocarburos líquidos, que abastecen el 51% de la demanda, mayoritariamente del petróleo que seguimos importando, anualmente más de 700 millones de dólares.*

*Seguimos tolerando la tala indiscriminada de bosques para el consumo energético en particular para uso doméstico en aquellos lugares donde los sistemas de electrificación rural aún no llegan. Incluso, en el año 2009 la quema de leña abastecía todavía más del 50% del consumo residencial en el Perú.*

*No hay ninguna planificación de interés nacional para la construcción y explotación de nuestros recursos hídricos de gran potencia, a pesar de que las propias autoridades del gobierno dicen y repiten que en el largo plazo está descontada la participación de los grandes recursos hídricos en la matriz energética, por lo que continuamos en el subdesarrollo en materia de energía barata y limpia, reflejándose este hecho de manera dramática en tener las tarifas del servicio de suministro de energías más caras de toda la América Latina.*

*El desarrollo y la explotación de nuestros recursos eólicos, con proyectos en infraestructura, en particular en el norte (600 MW), han sido dejados de lado, porque los últimos gobiernos prefirieron proteger su política a favor de los combustibles fósiles bajo el pretexto de que había que seguir gobernando en correspondencia con las «señales del mercado».*

*No existe desarrollo de centrales nucleoelectricas, a pesar de que el Instituto Peruano de Energía Nuclear (IPEN) desde 1983 hasta 1989 funcionó activamente como un organismo de línea el «Proyecto Nucleoelectrico», bajo la dirección y composición de excelentes profesionales capacitados en el Centro Superior de Estudios Nucleares (CSEN) del IPEN y en el extranjero. Los profesionales y técnicos en planificación y operación energética nucleoelectrica están disponibles y con experiencia, muchos laborando aún en el quehacer nuclear. El primer estudio de prefactibilidad nucleoelectrico para instalar una Central Nucleoelectrica de 600 MW fue inspeccionado y avalado por expertos del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), dando su conformidad para pasar a la etapa de factibilidad. Este estudio se presentó al Ministerio de Energía y Minas (MEM) en 1985. Existen recursos uraníferos disponibles en reservas probadas en Macusani-Puno de 3,580 Tm y 3,720 Tm en reservas estimadas, que serían explotadas no solo para atender la creciente demanda energética nacional sino también la internacional en el futuro próximo, desde su extracción hasta su procesamiento como uranio combustible.*

*Los gasoductos que deben transportar el gas natural* aún no son una realidad para que sean aprovechados en forma masiva por los hogares y la industria en general que los necesita. Las condiciones contractuales no consideran este hecho para todo el país. Más aún, los últimos gobiernos de turno dan prioridad a la exportación, postergando la atención al mercado interno y a la incorporación del gas como parte de la nueva matriz energética.

### ***Acciones de política***

*Se confeccionará el Plan Nacional de Soberanía Energética*, en el que se incluirá la infraestructura necesaria para que sea sostenible en el tiempo y de energía diversa, segura, accesible, limpia y barata, teniendo en consideración que en las dos próximas décadas, necesitaremos incorporar entre 7,000 (caso pesimista) y 24,000 (caso optimista) nuevos MW. Si esa demanda se cubriese con proyectos de 100 a 200 MW como se hace actualmente, se requeriría incorporar de 35 a 240 nuevas unidades, esto es de 2 a 12 proyectos por año. Estas cifras nos indican que la solución no se encuentra en pequeños proyectos, sino en los grandes. Que entre ellos cubran por lo menos la mitad del requerimiento, entonces la combinación podría ser de un 75% hidroeléctrico (5,200 a 18,000 MW) y 25% nuclear (1,800 a 6,000 MW).

*Se iniciará el desarrollo de la hidroeléctrica de Manseriche*, como un gran proyecto que generará 7,500 MW. Se incluirán las líneas de transmisión para toda la nación de acuerdo al Núcleo Infraestructural.

*Desarrollaremos la concepción estratégica de la actividad nuclear*, con fines pacíficos, en aplicaciones de la energía nuclear con reactores de investigación, irradiadores multipropósito y la planificación y puesta en marcha de una central nucleoelectrónica o de alta temperatura complementaria e integrada al sistema eléctrico interconectado centro-norte-sur, que fortalezcan las acciones de seguridad nuclear y protección radiológica, con un ente autónomo y descentralizado como autoridad nacional, alcanzando así el fortalecimiento de la institucionalidad del organismo rector de las diversas aplicaciones nucleares.

*Nuestros recursos de gas natural*, que se encuentran en Camisea, en los yacimientos de los lotes 56 y 88, serán trasladados por gasoductos para el consumo interno en el ámbito nacional, así como para la creación de la industria petroquímica.

## **1.3 INFRAESTRUCTURA DE PUERTOS**

### ***Situación***

*El Perú, que tiene un total de 2,997 Km de costa en el Pacífico*, y cuyos principales puertos son Callao (Lima), Paita (Piura), Salaverry (La Libertad), Chimbote (Áncash), San Martín (Ica), Matarani (Arequipa) e Ilo (Moquegua), no cuenta con la infraestructura necesaria para atender y/o atraer los megacarriers (líneas marítimas que operan con gran cantidad de destinos), que transfieren la carga de los contenedores —conocida como carga contenedorizada— al sur, norte y oriente del subcontinente. Esta es la razón de los elevados costos portuarios y constituye una de las principales causas que generan los problemas de competitividad del país.

*El sistema portuario público* abarca también a los terminales fluviales de Iquitos (Loreto), Pucallpa (Ucayali), Yurimaguas (Loreto) y Puerto Maldonado (Madre de Dios). Debido a los importantes procesos de sedimentación y a los muy frecuentes cambios de curso de los ríos amazónicos, se requieren grandes esfuerzos técnicos para mantener activos a estos puertos y en buenas condiciones de funcionamiento.

### ***Acciones de política***

*Modernizaremos ENAPU y transformaremos el Callao como megapuerto continental competitivo.*

*Recuperaremos la infraestructura de Paita y Matarani de sus ilegales privatizaciones, y con Ilo proyectaremos los puertos interoceánicos del norte y sur.*

*Potenciaremos la infraestructura de los puertos de Salaverry, Chimbote, Pisco; la red hidroviaria fluvial y los puertos de Yurimaguas, Iquitos y Pucallpa.*

*Desarrollaremos la infraestructura de los puertos especializados, de hidrocarburos en Talara y de minerales en Bayóvar y en San Juan de Marcona.*

*Potenciaremos la industria naviera en el Perú.*

## **1.4 INFRAESTRUCTURA DE AEROPUERTOS**

### ***Situación***

*El espacio aéreo es un bien indispensable para la seguridad y desarrollo de los países, por lo que debe ser preservado y asegurado por los Estados a través de su sistema de seguridad nacional, representado por sus fuerzas aéreas, las que deben trabajar en perfecto equilibrio y justicia con el personal y autoridades civiles que estarán, bajo su control y autoridad. Este concepto es propugnado por la OACI.*

*Entre los años 1945 hasta 1975, el Perú era considerado una potencia aérea en Sudamérica. En esos años convivieron en franca competencia aerolíneas comerciales privadas con la del Estado, SATCO administrada por la FAP, sin contratiempos y en continuo fortalecimiento y desarrollo.*

*La flota aérea de transportes, aeroclubes, fumigación y particulares (privados) superaba los 1000 aviones de todo tipo y categoría.*

*Los pilotos civiles dueños de aviones pequeños y los de los aeroclubes contribuían activamente en casos de emergencia por desastres naturales y con evacuaciones de heridos o enfermos graves, representando por ello una fuerza muy importante y útil para el país, constituyéndose en la reserva aérea que el país requería.*

*Actualmente todas las empresas aéreas, que operan en el Perú son de capitales extranjeros: chilenos, ucranianos, centroamericanos, ninguna netamente peruana. No hay aeroclubes activos, los pilotos peruanos se forman mayoritariamente en el extranjero, no existen casi aviones privados ni de fumigación, excepto los del grupo Romero, que realizan operaciones comerciales no regulares.*

*En resumen, el Perú, por su conformación geográfica y orográfica, es eminentemente aeronáutico, en donde es más barato construir aeródromos y pistas de aterrizaje que construir una carretera en la selva o sierra. Sin embargo, como se puede comprobar, la aviación en general ha sido abandonada por los gobiernos de turno, desde 1985 a la fecha.*

*Dentro del proceso de promoción de la inversión privada en el país, generado por los últimos gobiernos y como parte del proceso de transferencia de actividades estratégicas al sector privado en el sector aeronáutico, en febrero de 2001 se entregó en concesión el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez (AIJCH). Luego se aprobó el Plan de Promoción, en sesión de Consejo Directivo de*

fecha 04 de febrero de 2004, ratificado por Resolución Suprema No. 022-2004-EF de fecha 24 de marzo de 2004, Se estableció, en el indicado plan de promoción, la entrega en concesión de diecinueve (19) aeropuertos, en tres grupos. Con fecha 11 de diciembre de 2006 se suscribió el contrato de Concesión del Primer Grupo de Aeropuertos con la empresa denominada Aeropuertos del Perú S.A. La concesión del segundo grupo de aeropuertos considera a:

1. Aeropuerto de Andahuaylas (Región Apurímac)
2. Aeropuerto de Arequipa (Región Arequipa)
3. Aeropuerto de Ayacucho (Región Ayacucho)
4. Aeropuerto de Juliaca (Región Puno)
5. Aeropuerto de Puerto Maldonado (Región Madre de Dios)
6. Aeropuerto de Tacna (Región Tacna)

Los aeropuertos vienen siendo concesionados sin tomar en consideración que son actividades estratégicas que están directamente relacionados con el desarrollo y la defensa del país.

### ***Acciones de política***

*Aprobar las leyes necesarias* que incentiven el desarrollo infraestructural de la aviación comercial del país. Consecuentemente, impulsar la construcción de aeropuertos, aeródromos y pistas de aterrizaje, dotándolos de mecanismos de control aéreo, aduanero y funcional.

*Incentivar la creación de los aeroclubes*, para la práctica aerodeportiva.

*Recuperación de la infraestructura del aeródromo de Collique*, alma máter de la Escuela de la Aviación Civil del Perú.

*Repotenciar la infraestructura* de todos los aeropuertos del país.

*Creación de la industria aeronáutica en el país.*

## **1.5 INFRAESTRUCTURA DE TELECOMUNICACIONES**

### ***Situación***

*El servicio público de Telecomunicaciones* cubre todas las formas de comunicación a distancia, incluyendo radio, telegrafía, televisión, telefonía, transmisión de datos e interconexión de ordenadores. El Estado es responsable de que este servicio público llegue a toda la población en forma equitativa. Su acceso debe ser universal y debe servir a la educación, la pacificación y de afianzamiento de la conciencia nacional. Los servicios de telecomunicaciones deben permitir, además, una comunicación global, multimedia, interactiva y personal a fin de favorecer el desarrollo económico, social y tecnológico del país, así como la defensa nacional. Actualmente el país no está interconectado en toda su magnitud por falta de inversión en infraestructura.

### ***Acciones de política***

*Las telecomunicaciones cumplen un rol fundamental para la seguridad y defensa nacional.* Por lo tanto, como actividad estratégica, es necesaria la creación de una empresa estatal de telecomunicaciones, con participación de la inversión pública o público-privada.

*Las telecomunicaciones en el país tendrán una red única*, con aplicación de la tecnología digital que priorice a la fibra óptica como el medio de comunicación más eficiente que se instalará en el Núcleo

Infraestructural, y así poder desarrollar en el ámbito nacional los *programas sociales*; gestión de base de datos; historia clínica nacional; la red privada virtual de voz y datos, incluyendo las universidades públicas e impulsaremos los esfuerzos de la biblioteca virtual nacional con acceso abierto a todos los centros educativos.

*En el espacio radioeléctrico y su sustantiva ampliación con la digitalización*, se construirá una amplia red de conectividad nacional, pública, de competencia interempresarial y de garantía de ejercicio de derechos ciudadanos como la prensa, expresión y difusión.

*Se promoverán las diversas tecnologías*, como las comunicaciones de microondas, satelitales y/o de televisión y de radio difusión, con especial énfasis en la red nacional de fibra óptica.

## **1.6 INFRAESTRUCTURA DE CARRETERAS**

### ***Situación***

*El estado situacional de la red vial nacional regional y local* se puede resumir en una sola palabra: inseguridad. Las consecuencias de ella son la pérdida de vidas humanas, daños físicos y psicológicos, y pérdidas económicas.

*Las políticas adoptadas por el Estado*, para hacer frente a la problemática de la inseguridad vial, constituyen solo gestos, no están estructuradas ni menos existe una coordinación interinstitucional por parte de los distintos actores públicos a quienes compete dar solución e implementar acciones al respecto. Esta desatención del Estado se refleja además en el desinterés e indiferencia frente al alto número de víctimas por accidentes de tránsito, que asciende a los 3000 muertos y más 50,000 heridos no fallecidos, anualmente.

*En relación con la infraestructura vial*, en las vías concesionadas y no concesionadas, muchas de las construcciones no han aplicado los requerimientos técnicos o criterios para la seguridad en las vías, tanto es así que Ositrán ha señalado que se concesionan y se construyen carreteras con hasta 120 especificaciones técnicas, y las primeras carreteras inicialmente concesionadas habrían sido construidas con 10 a 15 de estos requerimientos solamente.

*La Red Vial Nacional* es una red de carreteras deficitaria en relación con la necesidad de interconexión del país. Solo el 50% de carreteras construidas tiene capa asfáltica y el resto es de grava o piedra chancada y no cuentan con un buen mantenimiento.

*El Perú forma parte de la «Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana - IIRSA»*, que emana de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno realizada en Brasilia en el año 2000, la misma que involucra a los doce países de América del Sur. IIRSA ha proyectado nueve Ejes de Integración y Desarrollo en el ámbito sudamericano. El Perú participa en cuatro de estos ejes:

- Eje Amazonas (Perú, Ecuador, Colombia, Brasil)
- Eje Perú-Brasil-Bolivia
- Eje Interoceánico (Brasil, Paraguay, Bolivia, Perú, Chile)
- Eje Andino (Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela, Bolivia y Chile)

La importancia de la integración de la infraestructura sudamericana que proyectan los Ejes de IIRSA se traduce en el acceso favorable a otros países de la región y otros continentes mediante el empleo de las redes de infraestructura vial y comunicaciones compartidas en los ejes identificados.

Actualmente se viene ejecutando obras de interconexión internacional, como las siguientes:

- Infraestructura de integración regional sudamericana - IIRSA
- Interconexión vial Iñapari - puerto marítimo del sur
- Programa binacional Perú - Ecuador

### ***Acciones de política***

*Se revisarán todos los contratos de concesión de carreteras* que se han efectuado hasta la fecha a fin de iniciar las auditorías respectivas en relación con los requisitos técnicos que deben cumplir y al presupuesto final de la obra. En los procesos de concesión de vías que se realicen se incorporarán criterios vinculados a la seguridad vial y a una serie de servicios complementarios integrales como asistencia médica, auxilio mecánico, zonas de descanso, restaurantes, servicios higiénicos, entre otros.

*Los diversos niveles de gobierno* cumplirán con la competencia asignada en materia de transporte y tránsito, de forma tal que la infraestructura vial en su jurisdicción sea la adecuada y posea la señalización y semaforización correspondiente, especialmente en las zonas urbanas, asignándosele los presupuestos especiales para ese fin.

*Revisaremos y flexibilizaremos la normatividad vigente en el sector*, se pondrá énfasis en el logro de una transitabilidad permanente en toda la red nacional, y se exigirá la implementación de sistemas de control automático electrónico de tránsito, como semáforos inteligentes y radares electrónicos de velocidad complementados con una señalización adecuada. El uso de la tecnología debe impulsar la ubicación de dispositivos electrónicos tipo radares GPS en los puntos negros de la red vial nacional.

*Usaremos recursos financieros nacionales* para fortalecer la industria de la construcción, la ingeniería peruana y los servicios de consultoría nacionales. Solo se permitirá el concurso de empresas extranjeras en los casos en que existan convenios de estricta reciprocidad.

*Promoveremos la creación de empresas de mantenimiento vial (MEMV)* en toda la red vial nacional, en cada uno de sus ámbitos: nacional, departamental y local. Las MEMV estarán conformadas por profesionales de la zona con el concurso de la población local, adecuadamente capacitada.

*Los fondos para el pago a las empresas de mantenimiento vial* de las redes departamental y rural serán incorporados en los presupuestos de los gobiernos regionales y locales. A estos se añadirán las contribuciones de usuarios calificados.

*Proseguirá la ejecución de obras viales* como los proyectos IIRSA Interoceánica del Sur, Interoceánica del Norte (Amazonas Norte) y los programas Costa-Sierra, entre otros.

## **1.7 INFRAESTRUCTURA DE FERROCARRILES**

### ***Situación***

*Actualmente, el Perú es uno de los países en toda América* con uno de los índices más bajos de kilómetros de vía férrea. A pesar de que es el medio de transporte por excelencia, el mejor en el mundo, solo tenemos 1,929 km de vía férrea de los cuales 1,572 se encuentran concesionados al sector privado para su explotación comercial.

*Los ferrocarriles concesionados son del centro, del sur y sur oriente.* El ferrocarril central es usado para el transporte de minerales desde la sierra hacia el puerto del Callao. El tren del sur es utilizado especialmente para carga y pasajeros y el tren del sur oriente es netamente turístico. En los tres casos, las condiciones de operación no son las más óptimas por diferentes motivos: material rodante que no utiliza fuente de energía eléctrica, que sería lo más recomendable por la contaminación cero, el trazo de la vía que no permite obtener la velocidad y capacidad óptima de los trenes, entre otros.

*Los ferrocarriles no concesionados son:* Tacna - Arica y Huancayo - Huancavelica, que prácticamente están fuera de uso.

### **Acciones de política**

*El nuevo modelo de desarrollo considera el Núcleo Infraestructural,* que permitirá la incorporación de 9,000 km de vía férrea aproximadamente dando un gran impulso al desarrollo vertiginoso del país porque los trazos serán diseñados en forma rectilínea en la mayoría de los casos, con túneles y puentes, se utilizará energía eléctrica como alimentación de los motores de las locomotoras y serán para carga y pasajeros.

*Se renegociarán los contratos de concesión con los inversionistas privados* a fin de mejorar la capacidad, seguridad y velocidad de los trenes y el servicio que prestan, con una nueva ingeniería en los trazos que incorpore túneles y puentes. En la medida de lo posible deben cambiar la matriz de alimentación de los motores de las locomotoras por energía eléctrica o motores eléctricos con fuente de combustible y se debe incorporar trenes de pasajeros y de carga para todos los casos.

*Se reactivarán los trenes no concesionados,* y se incorporarán a la red del Núcleo Infraestructural.

*Se creará la industria ferroviaria.*

## **1.8 INFRAESTRUCTURA DE AGUA Y SANEAMIENTO**

### **Situación**

*Existen problemas de baja cobertura de agua y saneamiento; mala calidad de servicio; 59% del sistema sin desinfección en el ámbito rural; precaria situación financiera de los prestadores de servicios; política tarifaria inadecuada e inversiones mínimas con baja sostenibilidad.*

*La infraestructura en todas las ciudades y pueblos del Perú* es deficitaria porque no se cuenta con un plan de integral del manejo de cuencas en las partes altas.

### **Acciones de política**

*Es fundamental rediseñar y reordenar la infraestructura de agua* al introducir conceptos de adaptación al cambio climático para las obras de almacenamiento/reservorios, andenes, presas, canales, obras hidráulicas, centrales hidroeléctricas, sistemas de abastecimiento de agua potable para centros urbanos, etc., para reducir la vulnerabilidad y aumentar la resistencia de estos sistemas frente al cambio climático y los diversos requerimientos de todas las actividades de la sociedad.

*Promoveremos trabajos de planeamiento urbano* de manera concertada bajo un enfoque de gestión de los territorios y con un plan integral para el manejo de cuencas en las partes altas, asegurando la disponibilidad de este recurso hídrico.

*Promoveremos la implementación de adecuadas tecnologías en infraestructura, para lograr agua segura y saneamiento de bajo costo, diferentes a los del tipo convencional, los cuales guardarán armonía con las reales capacidades de pago de la población rural.*

*Asignaremos los recursos económicos necesarios para fomentar la eficiencia en la construcción de infraestructura y prestación de los servicios de agua potable y saneamiento con la coparticipación de los gobiernos locales, empresas, inversionistas privados, pequeñas empresas y agentes financieros.*

*Implementaremos la efectiva gestión ambiental de residuos sólidos municipales, mediante el concurso de microempresas comunales de limpieza pública. Esto en el ámbito de todas las municipalidades del país.*

## **1.9 LA INTERMODALIDAD**

Las vías de comunicación deben poseer adecuadas características como capacidad, velocidad, seguridad, economía, durabilidad y estar ambientalmente adecuadas. Para lograrlo es necesario incluir la intermodalidad en los diversos modos de transporte (terrestre, marítimo, fluvial, ferroviario, aéreo) de acuerdo con los grandes cambios (contenedorización, tecnologías de información, uso de superconductores, valor agregado con plataformas logísticas, personalización de la carga, relación vendedor-comprador). Es necesario hacerlo según las articulaciones macrorregionales específicas, su trama transversal (ejes intercuenas) y longitudinal (costera, altoandina y amazónica), con las respectivas carreteras, ferrocarriles, hidrovías y cabotaje, en el espacio nacional. Para lograr esta trama, se tomará en cuenta las exigencias para ser competitivos en la escala sudamericana continental y en la conexión de Sudamérica con el Asia Pacífico, en especial la necesaria conexión directa del sur peruano con Río y Sao Paulo en Brasil, del norte y amazonia del Perú con Manaus y su emporio industrial, y las sinergias urbanas y rurales del sur peruano con Bolivia y del norte peruano con Ecuador, y la afirmación de nuestras 200 millas en el dominio marítimo del Perú. De esta forma se establecerán distintas ecuaciones entre los diversos modos de transporte nacional, según cada macrorregión y en acuerdo con las poblaciones y sus ámbitos de gobierno descentralizado.

En el Perú, es una cuestión estratégica de primer orden, en la articulación de los diversos modos de transporte, afirmar en la interfaz de los mismos su soberanía marítimo-portuaria. Para esto es necesario fortalecer y desarrollar el conjunto del sistema portuario nacional descentralizado, con Enapu como administrador de los puertos públicos del Estado, sus unidades en empresas portuarias que integren un holding empresarial portuario. Es necesario proyectar zonas de desarrollo económico especial con atribuciones de transformación-tributario-aduanero, así como plataformas logísticas de valor agregado de alcance continental interoceánico, convocando a la inversión privada para este esfuerzo conjunto. De este modo, la articulación del Sistema Portuario Nacional y la modernización de Enapu deben permitir superar la actual privatización monopólica subordinada, para contar con la transformación del Callao como megapuerto continental competitivo entre Dubai Ports y Enapu; recuperar Paita y Matarani de sus ilegales privatizaciones, y con Ilo, proyectar los puertos interoceánicos del norte y el sur; potenciar los puertos de Salaverry, Chimbote, Pisco; potenciar la red hidrovial fluvial y los puertos de Yurimaguas, Iquitos y Pucallpa; desarrollar los puertos especializados de hidrocarburos en Talara, y de minerales en Bayóvar y en San Juan de Marcona.

## **4.3 DESARROLLO DEL MERCADO DE CAPITALES Y LA DEMOCRATIZACIÓN DEL CRÉDITO.**

**a) Breve diagnóstico:**

El sistema financiero es el encargado de canalizar los fondos de los agentes superavitarios (inversionistas) a los deficitarios (empresas) en la economía. Por ello, este mercado actúa como facilitador de la inversión y el financiamiento de empresas y consumidores y constituye un factor clave para el desarrollo económico del país.

La totalidad de países de la región carece de sistemas financieros desarrollados, incluso si consideramos a Chile, que es el país con los mayores avances en este sector. Si bien no ha quedado del todo clara una relación de causalidad directa entre el progreso del sistema financiero y el desarrollo económico de un país, lo cierto es que existe una fuerte correlación positiva entre ambas variables para la mayoría de países. Es decir, los países que gozan con una mayor calidad de vida (mayor acceso de bienes y servicios públicos fundamentales) son aquellos que han desarrollado una mayor cultura financiera.

El sistema financiero de una economía opera en dos ámbitos: el de intermediación financiera (sistema bancario) y el de no intermediación financiera (mercado de valores o de capitales). En América Latina las entidades bancarias constituyen la fuente más relevante de recursos financieros, mientras que la participación del mercado de valores se mantiene aún en niveles muy bajos. Al respecto, se estima que el crédito bancario alcanza un nivel cuatro veces mayor al de la deuda en el mercado de capitales.

Para el caso peruano, el sistema bancario es el que, de lejos, tiene una posición dominante en el sistema financiero. Sin embargo el nivel de bancarización en el país —medido como el ratio créditos/PBI— se ubica entre los más bajos de la región. Una de las principales características del sistema bancario nacional es su fuerte concentración. De acuerdo a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, solo cuatro bancos concentran el 91% de los créditos hipotecarios; tres el 94%, 80% y 60% de los créditos a PYMES, créditos comerciales y créditos de consumo, respectivamente.

Además nuestro sistema bancario opera con una fuerte segmentación que define estructuras de competencia diferenciadas. Mientras en el segmento de las microfinanzas unas pocas entidades crediticias poseen una alta cuota de poder en el mercado que les permite influir sobre las tasas de interés (carácter oligopólico), en el caso del rubro corporativo prima una estructura de mercado un poco más competitiva. Una de las principales razones de esta diferenciación es que los agentes del sector corporativo tienen la opción de acceder a recursos a través de emisiones propias en el mercado de valores y no únicamente vía el sistema bancario. Efectivamente, de acuerdo al portal de la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (CONASEV), en los últimos años se ha venido experimentando un efecto sustitución de deuda bancaria por deuda directa emitida por las empresas corporativas.

La intención central de desarrollar el mercado de capitales en moneda nacional en el país es que sirva de mecanismo alternativo de fondeo para los agentes económicos, con lo cual los individuos accedan a un financiamiento más barato y menos riesgoso (reducir la dependencia del crédito bancario en moneda extranjera). En ese sentido, un especial énfasis amerita el sector de las pequeñas y medianas empresas (PYMES), ya que estas aportan sustantivamente al sector real de nuestra economía (empleo y actividad económica) y constituyen la matriz de proyectos empresariales de mediana y gran escala. De acuerdo a la literatura económica, una de las mayores dificultades que deben enfrentar las PYMES es justamente el acceso al financiamiento. Por ello, resulta imperiosa la incorporación de estos actores económicos al mercado de capitales para que obtengan una mayor flexibilidad y alternativas de financiamiento a fin de desarrollarse.

En la actualidad, nuestro mercado de valores es incipiente, es decir, no está muy desarrollado ni profundizado. Para superar esta situación es indispensable la existencia de un mercado activo,

profundo y líquido, de deuda pública para generar referencias de tasas que requieren las emisiones privadas. En ese sentido, el intento más importante por desarrollar esta alternativa ha sido el Programa de Creadores de Mercado (PCM) implementado por el Viceministerio de Hacienda en el año 2003. El objetivo de este programa era expandir el mercado de deuda pública en soles en base a la emisión progresiva de bonos soberanos con plazos de maduración cada vez mayores. La idea central era la generación de una curva de rendimientos libre de riesgo en nuevos soles que sirva de referencia (*benchmark*) para el sector privado y de esta forma promover una mayor profundización del mercado de valores en moneda nacional.

En conformidad con las estadísticas, luego de implementar el PCM en base al incremento del saldo de deuda pública se experimentó paralelamente un fuerte saldo de los bonos privados —en especial por parte de entidades corporativas—, lo que constituyó un importante primer paso para el desarrollo del mercado de valores en el país. A pesar del esfuerzo inicial que significó la implementación del PCM, lo concreto es que persisten un conjunto de dificultades no solucionadas que limitan un mayor desarrollo del mercado de valores en el país. La más importante es la escasa liquidez del sistema producida por la restringida oferta de instrumentos de renta fija. De acuerdo al reporte del PCM elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en 2009 se realizaron siete colocaciones de bonos soberanos con un monto total colocado de S/. 1,400 millones, lo que representó solo el 4.4% del flujo de liquidez del sistema financiero de ese año.

Un tema importante a considerar en este punto son sus implicancias fiscales<sup>3</sup>. El país pertenece al espectro de economías dolarizadas, por lo que mantiene un alto grado de exposición financiera. Con el objetivo de reducir esta vulnerabilidad, el manejo de la deuda pública debe perseguir la concentración del financiamiento del gobierno en el mercado local, en moneda nacional y con tasas de interés fijas, tal como funciona en los países desarrollados. Con ello disminuirá su exposición al riesgo cambiario y a *shocks* externos adversos, contribuyendo a la sostenibilidad fiscal del país.

102

Otro aspecto relevante dentro de este tema son sus implicancias en la política monetaria del país. Específicamente nos referimos a los efectos que genera el desarrollo del mercado de valores en moneda local en el nivel de eficiencia de la política monetaria. En ese sentido, la dolarización económica constituye uno de los hechos estilizados más importantes del sistema financiero nacional. Si bien en los últimos años el coeficiente de dolarización de la liquidez del sistema financiero ha experimentado una clara tendencia decreciente, lo cierto es que mantiene aún un alto nivel, lo cual limita la eficiencia de la política monetaria en el país. Para ser más rigurosos, dejamos explícito el hecho de que al momento de referirnos a la eficiencia de la política monetaria se trata del «efecto traspaso» (*pass-through*)<sup>4</sup> de una variación de la tasa de referencia del BCRP en la estructura de tasas del sistema financiero. En ese sentido, desarrollar el mercado de valores en moneda nacional impulsa el proceso de solarización del sistema financiero, lo que conlleva a una mejora significativa de los mecanismos de transmisión de la política monetaria y por ende incrementa los niveles de su eficiencia.

Por otro lado, con la existencia de un mercado de capitales profundo y líquido en moneda nacional, la política monetaria impacta más rápido en la estructura de tasas de este mercado con respecto a la del sistema bancario. Pero también hay que considerar que un mercado de capitales desarrollado aumenta la competencia en el mercado bancario y, por esta vía, conduce al abaratamiento del crédito y en última instancia también mejora la eficiencia de la política monetaria.

<sup>3</sup> Para mayor detalle revisar Jiménez, Félix. Reglas y Sostenibilidad de la política fiscal. Lecciones de la experiencia peruana (2008). Fondo Editorial de la PUCP. Lima-Perú.

<sup>4</sup> Para mayor detalle revisar Lahura, Erick. El Efecto Traspaso de la Tasa de Interés y la Política Monetaria en el Perú: 1995-2004 (2005). Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

De esta forma, si bien en la actualidad opera el Programa de Creadores de Mercado, aún no se explota su importancia estratégica para el desarrollo del país. No solo nos referimos a posibilitar el acceso a fuentes de financiamiento para todos los peruanos, sino también a sus efectos positivos en materia de política fiscal y monetaria. El Perú es un país de gente pujante, creativa y emprendedora que cuenta con múltiples ideas y proyectos que en la gran mayoría de los casos no llegan a concretarse por la ausencia de alternativas de financiamiento. Se dice que el mercado de capitales en moneda local es a la economía lo que la democracia es al sistema político.

#### **b) Propuestas de política:**

- Implementaremos una política de desarrollo y profundización del mercado de capitales en soles. Esta política se llevará a cabo a través del desarrollo del mercado de deuda pública en soles, con un mayor impulso y promoción del Programa de Creadores de Mercados en base a una emisión mayor y a la vez responsable de instrumentos financieros en moneda nacional que profundice el mercado de deuda en soles y proporcione un mecanismo alternativo al sistema bancario.
- Mejoraremos la eficiencia del instrumento tasa de interés de la política monetaria mediante el desarrollo del mercado doméstico de capitales en soles. Este se impulsará con un mercado de deuda pública. Este mercado permitirá profundizar el mercado de capitales en moneda local y hacerlo más líquido, mediante las referencias de tasas que genera que solo incorporan riesgo soberano. Con el desarrollo de este mercado, también aumentará la competitividad y eficiencia del sistema financiero en su conjunto.
- Reformaremos el marco regulatorio del mercado de capitales para posibilitar la emisión de deuda privada, especialmente de las medianas y pequeñas empresas, con modalidades de fideicomisos y garantías solidarias que aseguren el cumplimiento de los compromisos de sus emisiones de deuda.
- Fortaleceremos la eficiencia de la intermediación financiera mediante la profundización de la desdolarización gradual y voluntaria de los agentes y transacciones, lo cual afirmará el rol transaccional de la moneda nacional y mejorará sustancialmente la supervisión y regulación independiente del sistema financiero, para sustraer a los agentes y al público de los riesgos de alta volatilidad financiera.
- La democratización del acceso al crédito requiere la eliminación de las barreras creadas por la segmentación entre grandes usuarios demandantes de recursos y el resto de clientes; la aplicación de criterios regulatorios que reduzcan la exposición al riesgo de concentración de la oferta crediticia; la mejora de los coeficientes de bancarización y el perfeccionamiento de los instrumentos de protección al ahorrista.
- Crearemos mecanismos que faciliten y garanticen la emisión de deuda -mediante la reforma del marco regulatorio del mercado de capitales- por parte de empresas medianas y pequeñas con buenos historiales crediticios.
- Los intermediarios especializados en microfinanzas y microcréditos serán alentados por medio de la transferencia de capacidades tecnológicas para gestionar sus portafolios, en especial en el medio rural andino y amazónico.
- Consolidaremos el rol de promotor, regulador y difusor de información del mercado de valores realizado por la Comisión Nacional Supervisor de Empresas y Valores (CONASEV). Esta medida comprende:
  - Promoción de una cultura de inversión y ahorro en el país con el objetivo de incorporar a un mayor número de entidades emisoras con énfasis en las PYMES. En ese sentido, se fortalecerá los derechos de los acreedores y se aplicará estrategias para mejorar el sistema de garantías con el respaldo de la banca de desarrollo.
  - Ampliar la difusión, promoción y mejora de la transparencia de la información y conocimiento con respecto al mercado de valores local.

- Afianzaremos el rol regulador y supervisor de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP con el objetivo de generar una mayor competencia en el sector bancario, y de esta forma restringir el poder de mercado que algunos pocos agentes poseen en dicho ámbito, lo cual permitirá un mayor acceso a las fuentes de financiamiento. Esta iniciativa contiene los siguientes puntos:
  - Proceso de estandarización de las condiciones de crédito en la publicidad de las entidades bancarias.
  - Difusión periódica del resultado de evaluación sobre el cumplimiento de las reglas financieras de cada una de las entidades bancarias.
  - Facilitar el acceso a la información del costo efectivo del crédito y del total de condiciones crediticias y financieras.
  - Promoción de campañas de difusión de derechos y obligaciones de los usuarios financieros y la implementación de programas educativos.
  
- Sistematizaremos la totalidad de la información financiera de las entidades públicas y privadas del país, de tal modo que sirva de impulso a la formación y desarrollo de las centrales de riesgo financiero en el país. Esta medida tiene como objetivo brindar una herramienta informativa para reducir la sobrevaloración del riesgo de los potenciales clientes.
- En coordinación con el sector privado, la aplicación de políticas de fomento a la investigación y desarrollo de nuevas tecnologías de crédito.
- En conjunto con los países de la región, promover la formación de una entidad regional de crédito cuyo principal objetivo sea apoyar la emisión progresiva de bonos en moneda local de los países miembros.
- En coordinación con la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), continuar con la implementación del registro único de garantías mobiliarias que permita mejorar el sistema de registro de la propiedad.
- En coordinación con el Poder Judicial, promover el proceso de desarrollo de las salas judiciales especializadas en asuntos comerciales y la capacitación de jueces en asuntos financieros.

#### 4.4 MERCADO DE TRABAJO, DERECHOS LABORALES, EMPLEO E INGRESOS

En el largo plazo, el mercado de trabajo peruano sufre la presión conjunta del crecimiento demográfico explosivo que actualmente afecta de manera especial a la población en edad de trabajar, y su descapitalización por términos de intercambio históricamente adversos, las condiciones de pago de la deuda exterior, la fuga de capitales y la aplicación de políticas adversas a la acumulación interna.

En términos del mediano plazo, el empleo es también afectado por el sistema de precios: tipo de cambio bajo, tasas de interés oligopólicas y abusivas, reducciones indistintas de aranceles, tarifas básicas relativamente caras (en combustibles, electricidad y comunicaciones), además de las secuelas productivas y de productividad del severo ajuste estructural de las décadas finales del siglo pasado. Este modelo y sistema de precios limitan la generación de empleo. Igualmente lo hacen, a través de sus efectos en la productividad del trabajo, la desprotección de la fuerza laboral por políticas desfavorables a los trabajadores, las cuales se traducen en la pérdida de su capacidad de negociación salarial, la débil cobertura de la seguridad social, y las políticas sociales —en salud y educación— insuficientes.

De tal manera, el empleo requiere, para una mejora sostenida, el rediseño de la política económica en términos compatibles con la acumulación interna y con grados crecientes de redistribución fiscal a favor de una población que debe mejorar intensamente sus actuales condiciones de generación de capital humano. Sobre esta base se puede plantear medidas que incidan en la productividad y la competitividad, las cuales paulatinamente mejoren el problema del empleo.

Los puntos más visibles en la actual problemática son:

1. El trabajo se halla poco asociado al sector transformador, de manera que la matriz productiva es adversa a la generación de valor agregado. Ni aprovecha suficientemente la disponibilidad de materias primas ni demanda tecnología avanzada, y tampoco origina demandas importantes de servicios modernos. Su dependencia de las políticas productivas externas confina al país a una producción también dependiente y a la generación de empleos que perpetúan su propio retraso.
2. Informalidad generalizada del empleo. La mayor parte del empleo urbano y rural se corresponde con unidades productivas de escasos capitales, baja productividad, marginalidad respecto de las leyes y pobre capacidad de absorción de empleo. El trabajo independiente no calificado, el trabajo en pequeñas empresas urbanas de menos de 10 trabajadores, el trabajo campesino en minifundios, el trabajo en hogares constituyen alrededor de las tres cuartas partes de la ocupación nacional y de los nuevos empleos en el país.
3. Escaso desarrollo empresarial y trabajo asalariado. El bajo impacto de empleos «modernos», en el sentido de ser dependiente de empresas formales de tamaño mediano o grande —el empleo en empresas privadas de más de 100 trabajadores asciende a solo el 7% de la ocupación total— es parte del problema de la modernización económica, pero también de la desprotección social —los sistemas de seguridad social son dependientes del trabajo formal— así como de la demanda de trabajo calificado y de especialización educativa.
4. El trabajo formal existente, que debiera actuar como locomotora de la transformación del mercado laboral, se halla desprotegido en grado que atenta contra la productividad. La cobertura de la seguridad social es escasa, pues llega a menos de la quinta parte de la población ocupada. La negociación colectiva y la sindicalización se redujeron a alrededor de la quinta parte en la década de «reformas» de los años noventa y su recuperación posterior es de poca significación.

El crecimiento del empleo depende de la tasa de crecimiento económico y de su estructura sectorial. Este crecimiento y su concentración en los sectores con mayor generación de valor agregado, para ser sostenibles, dependen del fortalecimiento del proceso de ahorro-inversión.

Las políticas de empleo para el sector rural donde se concentra la desigualdad están asociadas a la inversión en infraestructura, políticas de extensión técnica, la titularización de la propiedad precaria, el acceso al financiamiento e inversiones sociales en educación, nutrición y salud.

La competitividad se expresa en la reducción de los costos unitarios de producción. Hay dos maneras de enfocar estos costos: a) Disminuir los costos laborales salariales y no salariales por persona ocupada o por hora trabajada; b) Aumentar la productividad. Ahora bien, disminuir salarios es posible por una sola vez, y solo si hay un margen de costos susceptible de ser reducido. Por lo tanto, la opción es mejorar la competitividad mediante la ampliación de los mercados y con aumentos sistemáticos de la productividad del trabajo, lo que además privilegia el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población mayoritaria del país.

Solo cuando la productividad del trabajo y demás factores crecen sostenidamente, el país tiene asegurada su participación competitiva en el comercio mundial, esta es una condición necesaria para que los acuerdos comerciales sean benéficos para el país.

La flexibilidad y adaptabilidad del mercado laboral se logra principalmente con reformas en la educación y con sistemas de capacitación permanente en el trabajo. Esta es la manera de lograr un mercado de trabajo fluido y dinámico. Las reformas en el mercado de trabajo están estrechamente vinculadas con el desarrollo del capital físico y humano de la economía. Por eso se debe aumentar la inversión en investigación y desarrollo, para adaptar y mejorar la tecnología y elevar la calidad de la educación para facilitar la movilidad y adaptabilidad de la mano de obra.

106

Las condiciones en las cuales opera el mercado laboral afectan su cumplimiento de los tratados internacionales. El Perú ha ratificado 62 de los 159 convenios internacionales de trabajo vigentes. De cuatro convenios clasificados como prioritarios, el Perú ha firmado solo dos (sobre la inspección del trabajo y la política de empleo) queda pendiente lo concerniente a la inspección del trabajo en agro y sobre la consulta tripartita.

Una comisión de la OIT ha formulado observaciones a la aplicación de 37 convenios ratificados, entre las cuales destacan: i) la existencia de graves violaciones al convenio sobre trabajo forzoso en Atalaya y Ucayali, así como en las minas de Puno y Cusco (sistema de enganche) y lavaderos de oro de Madre de Dios y ii) las actuales normas son insuficientes para aplicar el principio de igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y femenina por un trabajo de igual valor en el sector público y promover el mismo principio en el sector privado.

Existen discrepancias entre la legislación nacional y los convenios internacionales firmados: la legislación laboral contempla trabajos «sujetos a modalidad», lo que fomenta la inseguridad jurídica de los trabajadores y promueve el uso intensivo de estos contratos en detrimento de formas estables de contratación; así como existen diversos grupos de trabajadores en condiciones de desventaja, tales como las trabajadoras del hogar, los vigilantes formales e informales, los vendedores ambulantes y los conductores y cobradores de transporte público, quienes no cuentan con normas que los amparen.

Ante esta situación, es indispensable implementar medidas que conduzcan a una gran transformación del mercado laboral. A nivel genérico, en concordancia con el objetivo estratégico de transformar el estilo de crecimiento de la economía que implica integrar la economía con la demografía y geografía del país e integrar socialmente a la nación, se promoverá el aumento del empleo decente (OIT) y de calidad, para generar el mayor número posible de nuevos puestos de

trabajo que contribuyan a la reducción del subempleo y al mejoramiento de la calidad de las ocupaciones.

Por lo tanto, las propuestas de política empleo deben centrarse en fomentar **oportunidades de trabajo decente** y productivo para todos los hombres y mujeres, es decir, promover el trabajo que se realiza en un ámbito que respeta los derechos laborales fundamentales, recibe un ingreso suficiente o digno, permite acceder a la protección social y seguridad en el trabajo y se enmarca en el diálogo social.

#### 4.4.1 PROPUESTAS DE POLÍTICA EN PROMOCIÓN DEL EMPLEO

- ❑ Apoyo muy decidido a la transformación del agro. En especial en los sistemas de riego, transformación tecnológica y modernización de la agricultura y ganadería, apoyo en infraestructura y capacitación. El retraso agrícola está al inicio de la cadena del retraso productivo y laboral nacional.
- ❑ Promoción de la inversión pública en infraestructura con intensidad en el uso de mano de obra en los proyectos de vialidad y obras de ingeniería.
- ❑ Reorientar la inversión pública en infraestructura hacia proyectos rentables y a la vez en sectores que generen una intensiva creación de empleos.
- ❑ La integración vial, energética, de comunicaciones, etc., del territorio nacional, al ampliar el mercado, creará las condiciones para el desarrollo de actividades productivas que demanden fuerza laboral.
- ❑ El Sistema Nacional de Inversión Pública debería colocar la generación de empleos como una variable importante de referencia de la evaluación de proyectos de inversión.
- ❑ Promoveremos proyectos que permitan transitar de la generación de empleos temporales a empleos permanentes. Se auspiciará la constitución de conglomerados productivos que integren empresas grandes y PYMES en la elaboración de un producto final (i.e. mantenimiento sobre la base de las micro y pequeñas empresas).
- ❑ Promoveremos un buen trato a la inversión extranjera y trato preferente a la empresa nacional que emplee fuerza de trabajo nacional.
- ❑ Organizar el mantenimiento preventivo de la infraestructura sobre la base de empresas y profesionales de ingeniería.
- ❑ Ampliar y mejorar los mecanismos de acceso de las MYPES a mercados de exportación regionales y globales.
- ❑ Corregir sesgos discriminatorios contra las MYPES en los sistemas de contratación pública, reconociendo la necesidad de su asociación competitiva y de formas legales empresariales que aprovechen la flexibilidad de la pequeña producción para diferentes mercados públicos.

#### 4.4.2 PROPUESTAS DE POLÍTICA EN MEJORAMIENTO DE INGRESOS

- ❑ Buscar el incremento gradual de las remuneraciones.
- ❑ El salario mínimo será fijado en instancias de diálogo y concertación social en función del costo de una Canasta Básica Individual y a la productividad laboral.
- ❑ Con apoyo público, se promoverá acuerdos de largo plazo para que las empresas convengan con los trabajadores en mejoras salariales que beneficien a ambos actores.
- ❑ Revisar la política de remuneraciones del Estado, buscando mejorar los actuales bajos niveles de remuneraciones de maestros, personal de salud y fuerzas policiales. Propiciar la unificación de escalas y eliminar gradualmente los denominados contratos por servicios no personales.

#### **4.4.3 PROPUESTAS DE POLÍTICA SOBRE LA PROTECCIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL Y PREVISIONAL**

- ❑ Sobre la base de la ampliación del presupuesto del sector Salud, extenderemos la protección básica en salud para todos y todas las trabajadoras, incluidos también quienes laboran en el sector de la economía no formal.
- ❑ Implementaremos medidas para que los trabajadores y trabajadoras protejan sus derechos cuando sean víctimas de accidentes de trabajo o de enfermedades profesionales.
- ❑ Revisaremos las autorizaciones de retiros ilimitados o anticipados de los fondos por CTS, para devolverles su función de proteger al trabajador frente al desempleo.
- ❑ Fortalecimiento del Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y modificación de la norma para promover la rentabilización de los fondos provisionales, mediante el uso de la propia capacidad empresarial del Estado.
- ❑ Libre afiliación y libre desafiliación o traslado en los sistemas de pensiones.
- ❑ Promoveremos la participación de los representantes de los afiliados en los directorios de las empresas administradoras de fondos de pensiones, los cuales serán elegidos por sus respectivas asociaciones.
- ❑ El límite operativo de las inversiones en el exterior de las AFP continuará siendo regulado por el Banco Central de Reserva del Perú.

#### **4.4.4 PROPUESTAS DE POLÍTICA EN ASPECTOS INSTITUCIONALES**

- ❑ Fortalecer el Consejo Nacional del Trabajo, con asistencia técnica a sus miembros para el desarrollo de sus funciones.
- ❑ Fortalecimiento del rol fiscalizador del MTPE por medio del aumento y mejora de las inspecciones laborales.
- ❑ Evaluar la posibilidad de efectuar la inspección conjunta o complementariamente con otros organismos públicos autónomos.
- ❑ Fortalecimiento y ampliación de la cobertura de las políticas y programas de formación que implementa el MTPE, como el PROJOVEN, y duplicar la oferta de empleo en 4 años.
- ❑ Fomentar la libertad sindical, la negociación colectiva por empresa y rama de actividad, así como el respeto a la autonomía política de las organizaciones laborales y empresariales.
- ❑ Aprobación e implementación de la Ley General del Trabajo

#### **4.4.5 PROPUESTAS DE POLÍTICA SOBRE EL ENFOQUE DE GÉNERO**

- ❑ Impulsar un proceso de adecuación legislativa a los convenios internacionales en materia de género y empleo y promover acciones concretas en favor de las mujeres en los programas de empleo en el país. Se apoyará la constitución de Cunas donde las madres puedan educar a sus hijos mientras ellas laboran.
- ❑ Implementaremos programas de formación profesional y tomaremos medidas para la orientación y entrenamiento específicos, con acciones positivas para que las mujeres ingresen en mayor medida a ocupaciones no tradicionales.
- ❑ Modernizaremos la producción de estadísticas desagregadas por sexo, así como también sobre la población originaria, y se formulará nuevos indicadores de análisis de género que permitan una lectura realista de la participación de las mujeres en el trabajo.
- ❑ Fomentaremos que los planes de desarrollo incluyan programas de empleo femenino y de los adultos mayores y jóvenes.

#### **4.4.6 PROPUESTAS DE POLÍTICA SOBRE LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS Y RELACIONES LABORALES**

- ❑ En el marco de la Declaración de Derechos y Principios Fundamentales en el Trabajo de la OIT, establecer mecanismos de regulación que impidan los abusos contra los trabajadores.
- ❑ Reducir sustancialmente las observaciones efectuadas por la Comisión de Expertos de la OIT a los convenios internacionales ratificados por el Perú.
- ❑ Promover la ratificación de los convenios prioritarios que aún no han sido ratificados (sobre la inspección laboral en el agro y la consulta tripartita).
- ❑ Evaluar el contenido del Código del Niño y Adolescente que reconoce el derecho a trabajar del adolescente (a partir de los 12 años) siempre que no haya riesgo de explotación económica. Esto resulta incompatible con la edad mínima de admisión al empleo y con las jornadas de trabajo establecidas con el fin de garantizar la escolaridad.
- ❑ Evaluar las distorsiones en la utilización de los convenios de formación laboral juvenil, de prácticas pre-profesionales y el contrato de aprendices, los que si bien persiguen teóricamente un objetivo formativo, no tienen para la ley carácter de contrato de trabajo y, por tanto, no proporcionan los beneficios otorgados al trabajador asalariado.
- ❑ Orientar a las familias para que el apoyo que reciben de sus hijos menores no se convierta en trabajo infantil y no ponga en peligro ni la salud y el desarrollo físico ni la educación y desarrollo mental, moral y espiritual de los niños.
- ❑ Las trabajadoras del hogar serán protegidas; y la discriminación y la violencia sobre la mujer será sancionada.

#### **4.4.7 OTRAS POLÍTICAS COMPLEMENTARIAS:**

- ❑ Reducir los costos de los trámites y establecer nuevas empresas para aumentar la demanda de trabajo.
- ❑ Fomentar la concertación entre el Estado, la empresa y las instituciones educativas para alentar la investigación, la innovación y el desarrollo científico, tecnológico y productivo, lo cual permitirá incrementar la inversión pública y privada, y el valor agregado de nuestras exportaciones y el empleo.
- ❑ Apoyar a las empresas artesanales en cuanto a lineamientos de promoción y generación de empleo.
- ❑ Promover en las empresas la inversión en capacitación laboral y que se coordine programas públicos de capacitación acordes a las economías locales y regionales.
- ❑ Garantizar la aplicación del principio de igual remuneración por trabajo de igual valor, sin discriminación por motivo de origen, raza, sexo, idioma, credo, opinión, condición económica, edad o de cualquier otra índole.
- ❑ Ampliar el alcance de Programas de Empleo Temporal como A TRABAJAR, en especial en los sectores de naturaleza productiva (como las PYMES) y en las zonas rurales.
- ❑ Eliminar el uso de los «services» en el sector público, pues en casi todos los casos son medios de explotación y corrupción. Las trabajadoras del hogar tendrán horarios de ocho horas, derechos al seguro social y la remuneración mínima vital.

## **4.5 LAS POLÍTICAS DE FUNCIONAMIENTO Y DE REGULACIÓN DE LOS MERCADOS, Y LA REGULACIÓN MEDIO AMBIENTAL**

### **4.5.1 EL MERCADO LIBRE COMO ASIGNADOR DE RECURSOS Y BIENESTAR**

La Economía Nacional de Mercado se sustenta en el correcto funcionamiento de los mercados. La existencia de un mercado presupone fundamentalmente cuatro componentes concurrentes: i) multiplicidad de proveedores en competencia; ii) multiplicidad de consumidores que realizan sus elecciones libremente; iii) información suficiente, construida sobre la base de publicidad creíble; y iv) proscripción de cualquier forma de abuso de poder de proveedores sobre consumidores, especialmente en los mercados sectoriales.

Los mercados que no cumplen con estas condiciones básicas son mercados imperfectos e ineficientes, mercados aparentes, que perjudican a los consumidores, por lo tanto, éstos deben estar sometidos necesariamente a mecanismos de supervisión, con la consiguiente sanción de conductas ilícitas; y de regulación estatal, que son las formas progresivas de intervención que tienen las sociedades modernas a favor de la verdadera libertad y competencia en los mercados.

Es necesario que en la búsqueda de una verdadera Economía Nacional de Mercado el Estado despliegue todos sus esfuerzos para lograr el funcionamiento adecuado de los mercados y acuda decididamente en caso de que ello no ocurra, a los mecanismos universalmente aplicados para corregir estas imperfecciones, las cuales van desde la promoción de la competencia hasta la intervención directa y transitoria cuando sea necesario y la excepcionalidad lo justifique. En lo ordinario, se requiere de una política firme en materia de derecho de la competencia y derecho de la regulación.

El modelo neoliberal se ha encargado de hacer creer que todos los mercados son mercados perfectos y libres y de oponerse sistemáticamente a cualquier forma de aplicación de métodos universalmente aceptados para el control o regulación de su funcionamiento, como por ejemplo las leyes de competencia o de control de concentraciones empresariales; además, ha difundido una cultura de la «desregulación» de actividades económicas y asegurado la presencia de sus seguidores ideológicos en organismos como INDECOPI y los organismos reguladores, a los efectos de que estas entidades traicionen las competencias asignadas y actúen de espaldas a los consumidores.

Se trata de emprender una batalla para recomponer la autoridad en los mercados y asegurar que estos funcionen adecuadamente; que se combata toda práctica anticompetitiva (concertación, reparto de mercado, limitación de producción, especulación, acaparamiento, etc.) y el abuso de posición de dominio (contra competidores y contra consumidores), y también que se reoriente la política regulatoria nacional. Se llevará a cabo un profundo cambio para dejar de lado el modelo neoliberal y para llevar adelante una reestructuración total de todas las instituciones que debieran vigilar el funcionamiento de los mercados y que hoy sucumben ante la «captura» de los grupos de poder económico. Es decir la SBS, INDECOPI, OSINERGMÍN, OSITRÁN, SUNASS, OSIPTTEL y la nueva SUNASA.

### **4.5.2 EL ROL DEL ESTADO EN LA DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES**

El Estado no puede desconocer su rol protector de los consumidores en una economía de mercado y menos en un modelo de Economía Nacional de Mercado. El consumidor es el centro del proceso productivo y de intercambios y, en su condición de persona, es el fin supremo de cualquier modelo económico.

El rol protector significa que la acción del Estado debe estar orientada a equiparar la asimetría informativa y de poder de mercado que pone en desventaja al consumidor, y a combatir cualquier forma de abuso de poder que pueda manifestarse en las relaciones de consumo en su perjuicio. Debe ser prioridad del Estado asegurar que el consumidor sea respetado en su dignidad, en sus intereses económicos, y en el goce de la igualdad en el trato, para así evitar cualquier clase de discriminación.

El Estado no puede ser «árbitro», observador de las relaciones de consumo, cuando las reglas son injustas o abusivas; o lo que es peor, cuando son redactadas adrede para engañar y beneficiar a los proveedores. La presencia del Estado en las relaciones de consumo es de protección a la parte más débil de la relación económica. Asimismo, el Estado nacional tiene que tener estándares diferenciados en función a los distintos consumidores que existen en todo el territorio nacional, con su diversidad de idiomas, idiosincrasia y cultura. El Estado nacional tiene que ser *inclusivo* con el consumidor, lo que significa mirar a cada peruano en su realidad y territorio.

Es importante descartar las interpretaciones ilegales de los organismos que regulan el mercado respecto de los contratos de adhesión a los cuales se otorga la categoría de inamovibles o absolutos por el solo hecho de haber sido firmados por el consumidor. Estos contratos representan hoy la totalidad de la contratación masiva y moderna. Ningún contrato de adhesión es absoluto cuando las cláusulas tienen el carácter de abusivas. El consumidor no debe ser exigido a la lectura e interpretación de cláusulas que no puede modificar, ni mucho menos negociar, y que obviamente han sido redactadas para favorecer a proveedores poderosos. Estas cláusulas no tienen valor jurídico y el Estado nacional tiene que retirarles cualquier valor en beneficio de los derechos de los consumidores. Interpretaciones del Tribunal Constitucional en este sentido y en defensa de los consumidores han sido arbitrariamente dejadas de lado por los organismos de regulación del mercado, por lo que esta ilegal e injusta situación debe corregirse.

De la misma manera, los organismos de regulación del mercado han transformado su actuación en una de justicia privada o rogada, reaccionando únicamente ante la queja o denuncia de un consumidor afectado, que vence la dificultad de acudir a una de estas instituciones y que tiene que asumir el costo que ello demanda. La actuación de los organismos de regulación debe ser sustancialmente de oficio, como articuladores de la defensa del interés colectivo. Es necesario poner los recursos del Estado al servicio de la defensa del consumidor y sus intereses, transformando la visión que los reguladores han exhibido hasta hoy de manera contumaz, en clara violación de la ley y favorecimiento a los grupos de poder económico que los tienen capturados.

La publicidad que hoy se difunde en los medios de comunicación es engañosa y falsa; conlleva una estafa grosera a los consumidores que de buena fe y creyendo en la institucionalidad del mercado le prestan algún crédito. Son particularmente nocivas a la dignidad del consumidor la publicidad de servicios telefónicos o aquella donde las restricciones son recitadas o colocadas en pantallas sin posibilidad alguna de que el consumidor las conozca; más indignantes aún son las remisiones a centrales telefónicas o páginas web inaccesibles o que ponen información que desnaturaliza abiertamente el mensaje público. El Indecopi, encargado de regular y sancionar estas conductas, ha estado ausente y su actuación es un rotundo fracaso, incluso ha sido el promotor de que los consumidores asuman el costo de conocer las restricciones de la oferta. Asimismo, la autorregulación, promovida entusiastamente por los agentes económicos, y avalada por el propio Indecopi, es en realidad una patente para la impunidad y la vulneración de los derechos de los consumidores.

Es necesario reconstruir la credibilidad publicitaria, también como una condición de eficiencia, pues en la medida de que la publicidad deja de ser creíble, la inversión cuantiosa que se realiza en la

misma se convierte en dinero desperdiciado que no contribuye a transmitir información de consumo válida.

#### **4.5.3 LA POLÍTICA REGULATORIA EN UNA ECONOMÍA NACIONAL DE MERCADO**

La política regulatoria en una Economía Nacional de Mercado debe tener objetivos claros de beneficio a los consumidores. El mercado regulado es aquel donde por eficiencia económica no resulta conveniente o no resulta posible el libre juego de los proveedores, en algún caso la inexistencia de proveedores da lugar a monopolios, y la actividad es esencial para satisfacer las necesidades básicas de la población que no tiene opciones para elegir. Muchas veces esta condición de privilegio de los proveedores es el resultado de los procesos de privatización de infraestructura de alto costo, construida por el propio Estado y que ha sido trasladada al sector privado en los noventa.

En los mercados que hoy supuestamente están regulados: la oferta está restringida; la elección de los consumidores no es posible; y el bien que se comercia es esencial para la satisfacción de necesidades básicas de los consumidores. Adicionalmente, se trata de industrias cambiantes que requieren permanente inversión en tecnología.

Hasta hoy la política neoliberal ha privilegiado a los intereses de los agentes inversionistas que prestan los servicios. Esta política y los reguladores a su servicio se han preocupado de que acumulen grandes y desproporcionadas ganancias. En todos estos años, los consumidores han sido explotados y obligados a financiar con sus pagos excesivos la recuperación prácticamente inmediata de las inversiones realizadas por los privados y también sus grandes ganancias.

Cualquier intento de restablecer los equilibrios ha sido tildado de intervencionista, retrógrado y desfasado. Se ha etiquetado rabiosamente cualquier intervención en este ámbito como «el retorno a los controles de precios», cuando en realidad, en un mercado regulado, el control de precios, y de la calidad, y de las condiciones de prestación del servicio, es la labor natural del regulador. Resulta evidente que la política «regulatoria» neoliberal ha tenido como objetivo beneficiar a la gran empresa en perjuicio del consumidor que, sin opción para elegir, se ha visto obligado a pagar los precios más altos por las actividades esenciales, sin recibir un servicios de calidad y sin que las condiciones de prestación respeten su dignidad.

El objetivo principal de la regulación en una Economía Nacional de Mercado está centrado en recomponer el equilibrio: las empresas tienen que cubrir sus costos operativos, obtener utilidades normales en el mercado y asegurar excedentes para la reinversión, trasladando a los consumidores un precio y unas condiciones de prestación que sean los estrictamente necesarios para esa finalidad, proscribiendo cualquier conducta que signifique un beneficio abusivo en contra del consumidor. Los organismos de regulación deben convertirse en estos buscadores del equilibrio y garantes del interés de los consumidores.

La fijación del precio regulado debe estar en función de la rentabilidad que se asegura al inversionista. Es necesario que los reguladores difundan periódicamente la rentabilidad del inversionista, aprobada en función de las tarifas que precisamente les autorizan a trasladar a los consumidores. Así, si un inversionista tiene un retorno sobre capital superior al 50% anual, podrá apreciarse con claridad que la rentabilidad es exagerada y que los precios trasladados a los consumidores no son los apropiados.

En el mundo competitivo, rentabilidades superiores al 7% u 8% se consideran ya interesantes y lucrativas para la inversión privada. Nuestros reguladores deben poder establecer su intervención

en función de este tipo de variables, y asegurar también que los inversionistas no obtengan ganancias inauditas a costa de los consumidores.

En los mercados regulados la medición del servicio prestado es un factor clave, pues cuando se ajusta el precio y la rentabilidad de la operación, el inversionista regulado tratará de recuperar ganancia por la vía de las unidades de medida del servicio. Además, tratándose de servicios de difícil medición se abre un espacio peligrosísimo para la afectación de derechos de consumidores. Esto es evidente en los medidores de electricidad y agua, así como en los que controlan el tiempo transcurrido en las llamadas telefónicas.

Hasta ahora, en una clamorosa inacción y complicidad con los inversionistas prestadores del servicio, los organismos de regulación únicamente aceptan como válida la medición que efectúan las propias empresas demandadas, sin que existan mecanismos razonables de verificación oficial. Esta situación tiene que acabar y tienen los reguladores que asegurar —en beneficio de los consumidores— la adecuada medición de los consumos, a los efectos que la facturación sea la apropiada. El margen de ganancia ilícita por segundos, gotas o *watts* de medición errada es impresionante si se le multiplica por el número de consumidores afectados en cada uno de los mercados regulados.

La regulación en el uso de obras de infraestructura básica como rieles, aeropuertos, puertos, mercados, pistas, autopistas, etc., debe recobrar como objetivo el desarrollo de una Economía Nacional de Mercado, donde los intereses nacionales de facilitación y crecimiento de los mercados internos se vean favorecidos con precios razonables, que no encarezcan innecesariamente el flujo de mercancías.

El regulador debe actuar como un instrumento estatal para hacer que donde no existe competencia, el comportamiento de la empresa monopólica se acerque al modelo competitivo. En este rol y dentro de una adecuada y universalmente aceptada visión de la regulación, los organismos llamados a esta tarea tienen que asumir activamente la búsqueda del equilibrio y la protección del consumidor contra los cobros abusivos y la calidad deplorable. Deben aceptar como parte de su actividad de monitorear el mercado y de la capacidad de tomar decisiones que influyan en su funcionamiento la necesaria acción tutelar a favor del consumidor. Esto es verdadera regulación que, además, únicamente se aplica con estas características en aquellos mercados donde la competencia no es posible.

#### **4.5.4 LA POLÍTICA DE COMPETENCIA EN UNA ECONOMÍA NACIONAL DE MERCADO**

La competencia, cuando es posible y se cumple con las condiciones básicas de variedad de proveedores y consumidores; superación de la asimetría informativa y proscripción de cualquier forma de abuso, es suficiente para asegurar la mejor forma de intercambio y eficiencia.

Sin embargo, cuando los mercados se caracterizan por la concentración de poder en unos cuantos actores, pese a tratarse de mercados aparentemente libres, la realidad determina que se trata de mercados imperfectos, donde no se respeta los derechos de los consumidores. En estos casos, la intervención Estatal es necesaria, pero esta fue confiada al Indecopi, el cual, bajo ideología neoliberal, es el ausente de los grandes problemas del consumo, como por ejemplo, en energía (gas, combustible), servicios (telefonía, electricidad), medicinas, servicios financieros, seguros, AFP, bienes de primera necesidad o alimenticios, etc.

Se requiere que las intervenciones de la autoridad sean prontas, efectivas y correctivas, para sancionar conductas anticompetitivas. Urge una revisión integral de las modificaciones efectuadas a la ley de la materia por el gobierno aprista en junio de 2008, con el objetivo de relajar el control de

estas conductas e incluso eliminar del Código Penal la especulación y el acaparamiento como delitos contra el mercado. Asimismo, es necesario que en materia de abuso de posición de dominio se reconstruyan conceptos como posición de dominio y abuso explotativo del consumidor, restaurando la tipificación original de estas conductas como lesivas a la competencia y a los consumidores. Para el gobierno aprista, el monopolio no abusa de los consumidores; o, lo que es peor, en su reforma normativa, ha eliminado dicho supuesto de abuso de las prohibiciones que existían en la ley, renunciando a colocar sanciones por estos actos.

La nueva visión de la Economía Nacional de Mercado requiere recomponer de manera absoluta el Indecopi, ampliar su rango de acción a todos los problemas del consumo, y replantear sus objetivos, retirando a los defensores de la ideología neoliberal. Un controlador del funcionamiento del mercado no puede sostener que el mercado soluciona de manera independiente cualquier imperfección.

Asimismo, debe retomarse el debate para la promulgación de la Ley de Control de Fusiones y Concentraciones Empresariales que permitirá complementar la labor de control del funcionamiento de los mercados con actividad preventiva. La mayoría de países del mundo, entre ellos los más capitalistas como Estados Unidos o Chile, utilizan este instrumento de manera efectiva en defensa de los consumidores. La Economía Nacional de Mercado tiene que hacer uso de los instrumentos internacionalmente aceptados y de uso universal por los distintos países y economías.

#### **4.5.5 LA REGULACIÓN SECTORIAL**

Los mercados no son iguales todos, ni sufren las mismas imperfecciones. La regulación sectorial debe estar adecuadamente informada de los problemas que afectan de manera particular el funcionamiento de un mercado determinado.

Adicionalmente, el Estado debe identificar los objetivos específicos para cada mercado sectorial en función a sus particulares características. Así, mercados particularmente sensibles como el agrícola o el de medicinas requieren un tratamiento diferenciado respecto de aquellos que pudieran corresponder a la comercialización de prendas de vestir o automóviles.

Cada uno de los Ministerios debe estar en condiciones de identificar las peculiaridades de los mercados en su sector y exigir las soluciones que se requiera en función de la importancia de los mismos para la construcción de la Economía Nacional de Mercado. Estos diagnósticos y exigencias deben ser articulados por un Indecopi reestructurado.

El nivel de coordinación tiene que permitir articular políticas nacionales con objetivos estratégicos sectoriales que satisfagan la necesidad del país de desarrollar sus mercados internos.

Un factor común que debe ser prioritariamente evaluado en todos los sectores es el que corresponde a la comercialización de bienes, pues es allí donde se encuentran la mayor cantidad de conductas anticompetitivas de agentes con posición de dominio que perjudican el correcto funcionamiento del mercado libre. Gracias a este comportamiento los productos se encarecen antes de llegar al consumidor, sin que el producto obtenga una ganancia significativa. El único beneficiado de la cadena es el comercializador, quien abusa de su posición de poder y de ventaja. Esto tiene que acabar.

#### **4.5.6 PROPUESTAS DE ACCIÓN**

#### 4.5.6.1 Legislativas

- Aprobación de un Código de Defensa del Consumidor o perfeccionamiento del existente
- Aprobación de un Sistema Metrológico Obligatorio
- Aprobación de una nueva Ley de Defensa de la Competencia
- Aprobación de una nueva Ley de Represión de Competencia Desleal
- Aprobación de una Ley de Control de Fusiones y Concentraciones Empresariales
- Aprobación de una nueva Ley de Bancos
- Aprobación de una reforma del Código Penal en los delitos económicos
- Aprobación de una nueva Ley del Sistema de Calidad y Acreditación de la Calidad

#### 4.5.6.2 Institucionales:

- Licenciar a todos los directivos de los organismos reguladores
- Reformar legislativamente la estructura de todas las entidades del gobierno que regulan el funcionamiento del mercado (SBS, Indecopi, Osinergmín, Ositrán, Sunass, etc.)
- Empoderar a las Asociaciones de Consumidores en la labor de defensa del consumidor con fondos concursables
- Fortalecer la labor del Ministerio Público en la persecución de los delitos económicos, mediante el desarrollo de fiscalías especializadas
- Descentralizar la protección al consumidor a los municipios y gobiernos locales, y restituir sus capacidades de fiscalización

#### 4.5.7 LA REGULACIÓN MEDIO AMBIENTAL

El mercado tiene que saber coexistir con el uso sostenible de los recursos naturales. No es admisible una política de regulación de mercados que auspicie la depredación de los recursos naturales y la contaminación ambiental, por ausencia de prácticas razonables y el uso de tecnología moderna. La incapacidad fiscalizadora del Estado no puede ser una carta abierta para la impunidad de los agentes económicos formales e informales que participan de este negocio.

Una economía nacional de mercado no puede ser ajena a la necesidad de construir un balance entre lo que significa la explotación eficiente de los recursos naturales, la promoción de la población en la zona de influencia y la conservación del medio ambiente.

Un ámbito que requiere particular atención es el relacionado con la explotación de los recursos forestales. El Perú es una reserva ecológica de la humanidad y resulta imprescindible concluir con la explotación indiscriminada de la madera de nuestros bosques, la que tanto afecta el ecosistema y pone en riesgo la viabilidad nacional a largo plazo.

Los árboles de nuestra selva son un recurso que debe ser preservado. No es posible la explotación sin una adecuada política de reforestación integral, que se traduzca en exigencias concretas e impostergables al beneficiario. Así, el recurso que se retira para explotación económica debe ser repuesto a los efectos de asegurar el menor impacto posible en el medio ambiente.

Los organismos sectoriales encargados de esta actividad deben ser reforzados a los efectos de que puedan contar con profesionales competentes, especializados en la materia, y con los recursos

suficientes para efectuar fiscalización eficiente. En esta labor, también deben participar activamente la policía nacional y las autoridades de fiscalización tributaria.

No es posible que las normas sean groseramente burladas, pese al hecho de que el traslado de estos recursos, desde sus zonas de explotación a las zonas de comercialización, incluso de exportación, por sus características y dimensiones, requiere de transporte en varias modalidades concurrentes: aéreo, lacustre y terrestre. La única explicación de la burla sistemática de los mecanismos de control es la existencia de corrupción y esta debe ser desterrada.

Asimismo, la participación de las comunidades nativas en el beneficio de la explotación económica de estos recursos debe asegurarse con mecanismos impositivos de intervención estatal en los beneficios económicos de la actividad. Contrariamente a lo que se sostiene, la participación de las comunidades nativas no pasa por convertirlas a forma de propiedad occidental, sino en potenciar las formas de propiedad y pertenencia desarrolladas por sus respectivas culturas milenarias.

La única forma de que la explotación de estos recursos sea aceptada como legítima y tenga el cuidado necesario con la población ubicada en las zonas de influencia es comprobar que las comunidades nativas tengan asegurada la subsistencia de su hábitat, sus formas de organización comunal y el beneficio económico directo que les brinde la posibilidad de ampliar sus horizontes culturales y de desarrollo en salud, educación y bienestar.

Los mercados no son iguales todos, ni sufren las mismas imperfecciones. La regulación sectorial debe estar adecuadamente informada de los problemas que afectan de manera particular el funcionamiento de un mercado determinado.

Adicionalmente, el Estado debe identificar los objetivos específicos para cada mercado sectorial en función a sus particulares características. Así, mercados particularmente sensibles como el agrícola o el de medicinas requieren un tratamiento diferenciado respecto de aquellos que pudieran corresponder a la comercialización de prendas de vestir o automóviles.

Cada uno de los Ministerios debe estar en condiciones de identificar las peculiaridades de los mercados a su cargo y exigir las soluciones que se requieran en función a la importancia de los mismos para la construcción de la Economía Nacional de Mercado. Estos diagnósticos y exigencias deben ser articulados por una autoridad nacional de vigilancia y control de los mercados, que podría estar ubicada en el reestructurado Indecopi.

El nivel de coordinación tiene que permitir articular políticas nacionales con objetivos estratégicos sectoriales que satisfagan la necesidad del país de desarrollar sus mercados internos.

Un factor común que debe ser prioritariamente evaluado en todos los sectores es el que corresponde a la comercialización de bienes, pues es allí donde se encuentran la mayor cantidad de conductas anticompetitivas de agentes con posición de dominio que perjudican el correcto funcionamiento del mercado libre. Gracias a este comportamiento los productos se encarecen antes de llegar al consumidor, sin que el producto obtenga una ganancia significativa. El único beneficiado de la cadena es el comercializador que abusa de su posición de poder y de ventaja. Esto tiene que acabar.

## **4.6 CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN**

### **4.6.1 TECNOLOGÍA Y ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA**

El Perú es un país que compra la mayor parte de la ciencia y tecnología del exterior. La ciencia y la tecnología no solo se encuentran en la producción de los bienes de capital que se utilizan para la producción de otros bienes y servicios, sino también en todas las industrias, procesos, servicios y formas de organización. La incorporación de conocimientos en las actividades económicas forma parte del proceso de creación de riqueza y valor agregado que se realiza para progresar. Dado que los recursos naturales y las materias primas son en parte no renovables, los países deben buscar un balance en su especialización productiva. La historia ha demostrado que son los países que se especializan en producir conocimiento los que han podido crecer industrializándose y progresar relativamente más rápido que aquellos que proveen mano de obra simple, materias primas o recursos naturales.

En esta perspectiva no es conveniente que el Perú se especialice solo en la extracción de materias primas o actividades intensivas en mano de obra no calificada, debe por lo menos gradualmente diversificarse hacia la producción de bienes, servicios y activos con mayores valores agregados y conocimientos incorporados. De esta manera obtendrá un portafolio productivo que le permita atender con mayor valor agregado su mercado interno y balancear adecuadamente el intercambio de bienes, servicios y activos con el exterior.

Este diagnóstico lleva a la necesidad de plantear como eje estratégico del modelo económico, el tema del desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación. No se trata de producir conocimientos en todos los bienes y servicios que consumimos, lo cual sería imposible y totalmente ineficiente, sino en aquellos en que podemos competir y en los que complementándose con otros recursos y factores se pueden ser exportados con mayor valor agregado.

### **4.6.2 LA SITUACIÓN DE LA CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN**

La ciencia y la tecnología en el Perú están caracterizadas por la exigua cantidad de fondos que se emplean para su impulso y por la falta de vínculos entre los diversos agentes involucrados en su desarrollo.

Como una muestra de lo primero, el Perú ocupa uno de los últimos lugares en gasto de investigación y desarrollo (I+D) a nivel de América Latina. Mientras que Brasil y Chile invierten cerca del 1% y 0.7% del PBI, Perú solamente invierte 0.08%; es decir, en términos proporcionales al PBI, 9 veces menos que Chile y 12 veces menos que Brasil. Dentro de esta paupérrima contribución, el Estado peruano participa del 28% del gasto total mientras que el Estado brasileño y el chileno lo hacen con el 58% y 65% respectivamente; es decir aún siendo la contribución del Perú pequeña en monto absoluto, la participación del Estado en el total de gastos de investigación y desarrollo es también una de las más bajas de la región. En los últimos años, los fondos provenientes de préstamos del BID (Programa de Tecnología), Banco Mundial (INCAGRO) y del Canon regional han sido los más dinámicos, aunque solo el primero se ha enfocado directamente a la promoción de tecnologías, ya que los otros dos tienen un énfasis en cadenas productivas y aumento de la competitividad en general. El financiamiento directo del presupuesto de la República es muy limitado.

Por otra parte, la falta de vínculos y relaciones entre los agentes es otra de las características de nuestro sistema. Las grandes empresas de capital extranjero y nacional importan la tecnología y trabajan con estándares técnicos altos, mientras que las empresas pequeñas operan casi sin

tecnología o con tecnología atrasada y con bajos estándares de calidad. Existe una alta dependencia de la industria peruana en importaciones de maquinaria y equipo y una muy reducida capacidad tecnológica propia. Los grandes proyectos de inversión extranjera utilizan tecnología avanzada, sin embargo la relación con sus proveedores es fundamentalmente comercial, de manera que no hay una transferencia significativa de conocimientos. De acuerdo al informe de CONCYTEC (2001), de una encuesta a 8976 firmas tanto nacionales como extranjeras solo el 9% invirtieron en tecnología propiamente dicha (no como parte de una adquisición de capital). De las firmas que lo hicieron, 61% adquirieron servicios tecnológicos en el exterior, 20% adquirieron licencias tecnológicas de afuera, 10% marcas extranjeras y 5% estandarización para servicios de control de calidad también del exterior. La falta de capacidades técnicas domésticas, el tamaño reducido de nuestro mercado y las dificultades y complicaciones en la gestión de la tecnología por parte de las empresas, hace que esta dependa de los servicios tecnológicos provenientes del exterior y no exista mayor transferencia de conocimientos.

Solo los Centros de Innovación Tecnológica (CITEs) creados por el Estado con el objetivo de incrementar la competitividad y la productividad de las pequeñas y microempresas han tenido un desempeño razonable pero limitado en la difusión del conocimiento ya existente. Si bien su cobertura es reducida, han servido para difundir alguna información tecnológica, entrenar y potenciar recursos humanos, introducir estándares de calidad e incrementar la productividad de algunas empresas.

Las oportunidades de colaboración entre universidades y entre estas y las empresas son prácticamente inexistentes. La relación entre investigadores de las universidades parte de contactos personales que muy poco ocurren y no hay costumbre ni cultura empresarial para que las corporaciones acudan a la universidad para desarrollar sus proyectos tecnológicos –si efectivamente los tuvieron. Por otro lado, los programas de cooperación técnica internacional tienen limitaciones ya que favorecen paquetes predeterminados, muchos de ellos cerrando el aprendizaje creativo e incremental.

La administración de la política científica y tecnológica pública está en manos de científicos peruanos que están dedicados a la investigación básica pero que tienen poco conocimiento de las interacciones requeridas para transferir los resultados de la investigación básica al sector productivo. A nivel institucional, los institutos tecnológicos y de investigación públicos creados durante la década de los años setenta y ochenta (IMARPE, INIA, INGEMET, INEN, INICTEL, etc.) con el objetivo de proveer soporte a las ramas industriales, se han vuelto instituciones burocratizadas y vegetativas, salvo alguna excepción. La liberalización de la economía, la privatización de las empresas públicas y la desaparición de los planes de desarrollo industrial, les quitaron piso e hicieron perder el paso acerca de su función. No existe tampoco una carrera del funcionario investigador público que premie el mérito e incentive a los investigadores, lo cual retendría a los mejores y más productivos.

En general, los recursos para la investigación y el desarrollo son escasos y dispersos. La disponibilidad de los recursos humanos con secundaria completa e inclusive universidad está creciendo en el Perú, pero la calidad de la educación proporcionada no es buena. A menudo se encuentra que los estudiantes de primaria y secundaria están rankeados en los últimos lugares a nivel regional tanto en matemáticas como lenguaje y ni qué decir de las universidades, donde hasta el día de hoy no funciona apropiadamente un buen sistema de acreditación. No existe tampoco una política que evite la «fuga de cerebros» del país o que promueva su entrenamiento afuera y su regreso posterior al Perú. Ni tampoco un sistema abierto que permita el intercambio permanente de conocimientos con otras instituciones de I&D en el exterior. La infraestructura de laboratorios públicos y de centros de investigación tecnológicos privados es prácticamente inexistente. No se conoce ningún centro de I&D de corporaciones privadas. Tampoco existen laboratorios nacionales reconocidos internacionalmente para la certificación de calidad de los bienes, servicios y procesos y

de pesos y medidas. Las universidades no disponen de la infraestructura mínima para realizar investigación y desarrollo tecnológico. En cuanto a la infraestructura legal, las estadísticas muestran lo desarticulado e inoperante que resulta el sistema de patentes como instrumento para promover la inventiva local. Las estadísticas sobre patentes indican que más del 95% de las patentes que se registran en el INDECOPI pertenecen a extranjeros y menos del 5% a ciudadanos del Perú, lo que indica la mala articulación y distancia de la infraestructura legal de propiedad intelectual de la realidad nacional.

Si bien no existen datos específicos, resulta que una proporción significativa de los pocos esfuerzos que se dedican a la innovación y el desarrollo tecnológico nunca se llegan a poner en ejecución. Las diversas fallas del mercado como la falta de información, los problemas de coordinación entre oferta y demanda, la ignorancia en el emprendimiento y en la gestión tecnológica empresarial traban los procesos. Una parte significativa de la innovación que se genera surge del lado de la oferta y muy poca del lado de la demanda, lo que incide en su no utilización. Aún con patentes y modelos de utilidad registrados legalmente, muchas innovaciones no resultan ser económicamente viables y otras no tienen prospectivas por falta de visión y gestión empresarial.

A nivel de la arquitectura institucional nacional, el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología e Innovación SINACYT, y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONCYTEC (autoridad rectora) han resultado ser meras ilusiones de papel con muy pocos recursos, capacidades y articulación. El Fondo para el desarrollo de la Ciencia y la Tecnología, Fondecyt, brazo del CONCYTEC, no tiene recursos y en la práctica ha sido sustituido por el Programa de Ciencia y Tecnología, Fincyt, que maneja los fondos del BID y del FIDECOM y no depende ni coordina con el CONCYTEC y el SINACYT.

#### **4.6.3 ADQUISICIÓN, LICENCIAMIENTO, ABSORCIÓN Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍAS**

119

Se ha mencionado en las secciones anteriores, que a pesar de los pocos estudios e información que comprueben lo expresado, el Perú compra predominantemente casi toda la tecnología que usa del exterior. Solo unas cuantas empresas están activas en la búsqueda de las tecnologías de punta; la gran mayoría buscan tecnologías de niveles medios altos o moderados o costo ahorradoras para sus actividades productivas. De otro lado, sea que la tecnología venga incorporada en los bienes de capital, procesos, insumos o bienes de consumo, generalmente las empresas peruanas no despliegan ningún esfuerzo para aprender y conocer acerca de la misma. La aproximación hacia la tecnología es tan pasiva, que un contingente importante de empresas ni siquiera se preocupa en adquirir los conocimientos mínimos necesarios para mantener o mejorar la tecnología, sino dependen exclusivamente de los servicios del exterior. Esta situación debe cambiar gradualmente. Se plantea las siguientes acciones:

- Fomentar el levantamiento de información primaria acerca del estado de la ciencia y tecnología en el Perú. Dos instrumentos básicos necesarios a elaborar son la tabla insumo producto y las cuentas satélite en ciencia y tecnología.
- Fomentar una cultura de adquisición o licenciamiento de las mejores y más eficientes tecnologías del exterior.
- Facilitar plataformas de información acerca de estudios, ferias, reuniones, demostraciones, e intercambios de experiencia acerca del desarrollo tecnológico en el mundo, especialmente en aquellas ramas de mayor potencial.
- Construir capacidades tecnológicas nacionales para lograr absorber los conocimientos desarrollados en el exterior.
- Promover la activa transferencia de tecnología de las empresas multinacionales al país. Ello se pueda hacer a través de diversos instrumentos, entre ellos: 1) la capacitación de

capacitadores, 2) redes de transferencia tecnológica local, 3) programas de acceso a recursos o concesiones a cambio de transferencia tecnológica, 4) facilitar la instalación de centros de desarrollo tecnológico impulsados por empresas multinacionales, en aquellas ramas, servicios o industrias de mayor potencial, etc.

- La promoción de la inversión y joint ventures entre empresas nacionales e multinacionales en actividades con gran potencial de desarrollo relativo.
- Colocar el aprendizaje tecnológico en el centro de la agenda de transferencia de tecnología del exterior.

#### 4.6.4 CREACIÓN DE CONOCIMIENTOS E INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO

La revisión de la situación general hecha en la sección 4.5.2 lleva a la conclusión de que el país requiere de una verdadera transformación e impulso de sus sistemas de generación de ciencia, tecnología e innovación. Esta transformación será uno de los ejes para que gradualmente el país vaya incorporando más conocimientos propios —además de los que ha podido alquilar o comprar— en los bienes, servicios y activos que produce para el mercado interno y aquellos que transa con el exterior.

En el tema del desarrollo de la ciencia y la tecnología en el Perú se privilegiaran acciones y políticas en las siguientes áreas:

##### Fondos y Financiamiento

- El aumento de los fondos asignados a la I&D a un monto del 0.7% del PBI, nivel similar al que tiene actualmente Chile, en un período no mayor a tres años.
- Parte de estos fondos deben utilizarse como contrapartida al gasto en I&D de las propias medianas y pequeñas empresas nacionales y otra parte para apalancar la entrada de capital de riesgo adicional para financiar otras actividades de I&D.
- El Estado debe concentrar al menos la mitad de los fondos públicos a la I&D en 4-5 sectores económicos previamente definidos por su potencial de generación de valor para las empresas nacionales.
- El gasto de I&D público debe favorecer la cooperación y vínculos entre los institutos tecnológicos de investigación público, las universidades y el sector de pequeñas y medianas empresas.

##### Incentivos Económicos y Morales

- El otorgamiento de incentivos tributarios para las empresas que desarrollen innovaciones o realicen I&D de sus propios recursos.
- En este marco, se espera que al menos dos grupos económicos nacionales establezcan sus propios centros de desarrollo tecnológico.
- Fomento generalizado de premios y concursos que reconozcan a los inventores y aquellos que se dedican a invertir en investigación y desarrollo.

##### Construyendo y Fortaleciendo Capacidades Tecnológicas

- El fortalecimiento de las capacidades tecnológicas de las empresas, de manera que se encuentren en mejores condiciones para absorber los conocimientos de las tecnologías procedentes del exterior.

##### Infraestructura Tecnológica

- La mejora de la infraestructura tecnológica mínima que se requiere para acompañar el crecimiento de la I&D en las áreas o sectores seleccionados. Entre ello se encuentra laboratorios, maquinaria y equipo básico para desarrollo de investigaciones, instrumentos para la normalización y metrología, etc.

#### Recursos Humanos

- La reforma del sistema educativo escolar, tecnológico y universitario. Ello debe levantar el nivel del conocimiento en ciencias básicas en forma generalizada.
- Privilegiar políticas para la formación y retención de los mejores talentos nacionales y para intercambiar conocimientos con talentos extranjeros, además de recuperar los principales cuadros nacionales que deseen regresar a dar su aporte al país.

#### Propiedad Intelectual

- La transformación y adecuación de las leyes de propiedad intelectual para hacerlas instrumentos que incentiven efectivamente la inventiva de los peruanos más que la de los extranjeros.
- Facilitar el acceso a los registros de propiedad intelectual a las micro y pequeñas empresas.

#### Fallas de Mercado

- El Estado actuará activamente promoviendo la creación y el buen funcionamiento de los mercados tecnológicos.
- Para ello, se pondrá énfasis en políticas que refuercen las demandas tecnológicas de las empresas y de los consumidores, más que el nacimiento de tecnologías creadas solo del lado de la oferta e ideas de los inventores y científicos. En ese sentido el calce entre oferta y demanda es una de las principales fallas del mercado actualmente existente.
- Son las fallas de información, cooperación entre agentes y coordinación los que hay que enfrentar. Para ello el Estado trabajará intensamente con los principales actores del sector privado, las universidades y los institutos y centros de investigación en el fomento de diversos programas y actividades.
- En situaciones específicas será necesario el desarrollo de bienes públicos tecnológicos.
- Dada la dificultad de articular el desarrollo y la gestión tecnológica con el emprendimiento y el éxito empresarial, se fomentará las actividades de valorización y puesta en marcha de los proyectos tecnológicos y sus planes de negocio para su introducción y sobre vivencia en el mercado.

#### Parques Tecnológicos

- Fomentar el desarrollo de un par de pequeños parques de desarrollo tecnológico a nivel nacional, con características de zona franca y reglas especiales, que permita la entrada de empresas íntegramente dedicadas al desarrollo tecnológico y la agregación de conocimientos a las materias primas y recursos naturales abundantes en el país.

#### Aspectos Institucionales y Organizacionales

- Promover desde el comienzo la descentralización de las actividades en ciencia y tecnología y estructurar una especialización y división del trabajo entre el gobierno central y los gobiernos regionales. Si bien los aspectos generales y normativos de la política se decidirán a nivel del gobierno central y habrá una entidad rectora central a nivel nacional; los gobiernos regionales serán los encargados de llevar a cabo e implementar las políticas en

sus áreas de jurisdicción con total autonomía al incorporar las necesidades y particularidades de cada región. Cada región desarrollará sus actividades tecnológicas en forma autónoma y competitiva en relación a su dotación de recursos y capacidades, en el marco de la política tecnológica nacional.

- Transformar la estructura, número y alcance de los actuales institutos públicos de investigación tecnológica de acuerdo a las nuevas necesidades de la economía y tomar en consideración los requerimientos espaciales y geográficos respectivos.
- Crear las condiciones organizacionales y económicas que permitan la creación de la carrera del funcionario investigador público y su respeto y apreciación por la ciudadanía en general. Una especie de patricio dedicado al engrandecimiento de la patria, que ve recompensado sus esfuerzos y crece de acuerdo al mérito y su desempeño.

#### **4.6.5 INNOVACIÓN, DIFUSIÓN Y COMPETITIVIDAD**

La otra actividad clave para mejorar los niveles de conocimientos incorporados en los bienes, servicios, activos o factores producidos en la economía, están vinculados a la promoción de la innovación y la competitividad y los esfuerzos de difusión y mejoramiento permanente de la calidad.

Un ejemplo reconocido se presenta en la rama de gastronomía, a través de la difusión de los conocimientos y el mejoramiento permanente de los mecanismos de mejora de la calidad en los diferentes eslabonamientos de la cadena. No hay duda de que los mayores conocimientos incorporados, innovaciones incrementales y difusión de los mismos elevan el grado de competitividad, satisfacción y el nivel de bienestar, tanto de productores como de consumidores, a lo largo de toda la cadena.

Por esta razón el tema de la innovación, competitividad y la difusión y expansión de los conocimientos son claves para la economía nacional de mercado. Algunas de las líneas y actividades estratégicas en este rubro son:

- El relanzamiento, fortalecimiento y expansión de los Centros de Innovación Tecnológica, CITES, como instrumentos de información, aprendizaje, difusión y mejoramiento incremental de las mejores prácticas y tecnologías existentes en las principales ramas de actividad a las que se dedican las micro y las pequeñas empresas en el Perú.
- El fortalecimiento de un verdadero sistema nacional de calidad que promueva la utilización de estándares y las mejores prácticas para elevar la calidad de las actividades económicas.
- La promoción de «star ups» y «spin offs» que sirvan para difundir los conocimientos y generar efectos sinérgicos imitadores de los procesos de innovación.
- La facilitación y mejoría de las conexiones en las diversas cadenas de abastecimiento y de los efectos sistémicos positivos que se generan a través de las actividades innovadoras.
- Mejorar los sistemas de normas técnicas, certificación, acreditación y metrología nacionales de forma que obtengan reconocimiento internacional.
- Compatibilizar y ligar el Plan Nacional de Competitividad con los esfuerzos de innovación y difusión de los conocimientos.
- Fomentar el cumplimiento de las reglas del juego de la libre competencia como instrumento para fomentar la innovación y la mejora de la calidad de las actividades económicas.
- Balancear apropiadamente las fuerzas de difusión de los conocimientos con aquellas de apropiación de resultados de forma de compatibilizar debidamente los incentivos individuales con los objetivos colectivos.

#### **4.6.6 HABRÁ UN MINISTERIO CON COMPETENCIAS EN CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN**

Este Ministerio será responsable de proponer y ejecutar las políticas públicas en ciencia y tecnología, las que tendrán como objetivo enfrentar los grandes problemas del Estado desde el mayor nivel político y con la participación de todos los sectores y todos los organismos públicos de investigación (OPIs). Las primeras acciones serán las de preparar las leyes y normas que permitan:

- ❑ Definir tres áreas prioritarias de investigación y desarrollo, en las que la inversión tenga grandes probabilidades de éxito, para orientar el uso de los recursos en proyectos de gran envergadura, tendientes a obtener productos y servicios de alto valor tecnológico, para competir con el mercado internacional. En principio, estas podrían ser las de nano-materiales, biotecnología para el mejoramiento de plantas y animales, y las ciencias de la información y la computación. Sin embargo, dicha definición debe hacerse en coordinación con las empresas, la Universidad y los OPIs, los que serán participantes de los proyectos correspondientes.
- ❑ Renovar los cuadros de investigación de los OPIs existentes, mediante criterios con estándares internacionales que aseguren la meritocracia y la promoción de la excelencia en la investigación.
- ❑ Establecer, la carrera de ciencia y tecnología, las ramas de investigación, de tecnología y de gestión, respectivamente. Para lograr instituciones científicas y tecnológicas competitivas a nivel internacional, en esa Ley debe asegurarse ingresos remunerativos igualmente competitivos a nivel internacional.
- ❑ Crear las agregadurías científicas y tecnológicas para canalizar la cooperación científica y tecnológica extranjera y la participación de investigadores peruanos residentes en el extranjero.
- ❑ Crea el Instituto de Peruanos en el Extranjero para organizar la participación de científicos e ingenieros peruanos en el extranjero en proyectos de investigación y desarrollo del Perú.
- ❑ Crear el Foro Permanente de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica, compuesto de investigadores científicos y tecnológicos y empresarios para que asesoren al Congreso en sus actividades relacionadas con la ciencia, la tecnología e innovación.
- ❑ Reorganizar y optimizar la estructura del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica.
- ❑ Adscribir todos los OPIs sean adscritos al MCTI, de modo que se logre una verdadera articulación científica y tecnológica y se optimice el uso de los recursos dedicados a la investigación en los temas priorizados.
- ❑ Fusionar todos los fondos estatales dedicados a la ciencia y la tecnología, en uno que será administrado por una sola estructura administrativa, bajo la jurisdicción del MCTI, con las prioridades definidas.
- ❑ Crear el Centro de Investigación Científica y Tecnológica Interdisciplinaria, abierto a la cooperación con las empresas privadas para investigar nuevos productos y servicios, y que aplique la Ley de Carrera de Ciencia y Tecnología para la selección de su personal.
- ❑ Crear el premio Presidente en Ciencia y Tecnología, mediante el cual se reconozca anualmente a un investigador que haya producido conocimiento científico y tecnológico relevante.
- ❑ Participar como Estado con 50% de la inversión en la investigación que realizan colaboración las OPIs, las universidades y la Empresa.
- ❑ Seleccionar por concurso, mediante la Ley de la Carrera de Ciencia y Tecnología, profesores investigadores de universidades privadas o estatales que deseen dedicarse a la investigación en la Universidad, en colaboración con los OPIs y la Empresa.
- ❑ Seleccionar por concurso, mediante la Ley de la CCT, jóvenes egresados para realizar tesis en temas que desarrollan los profesores investigadores en colaboración con la empresa.
- ❑ Fortalecer el sistema de becas de posgrado, priorizando las carreras de ciencia y tecnología que se llevan en el extranjero.

- ❑ Crear la Universidad de Altos Estudios Científicos y Tecnológicos, conformado por profesores seleccionados mediante la Ley de Carrera del Investigador y por alumnos seleccionados y becados por el Estado, de manera a formar los líderes de ciencia y tecnología en el Perú.
- ❑ Restablecer el requerimiento de tesis para obtener el título profesional.
- ❑ Incentivar la instalación de empresas tecnológicas en el vecindario de las universidades tecnológicas, fomentando la formación de polos tecnológicos.
- ❑ Crear un Centro de Creatividad e Inventiva para promover los inventos y las patentes, y salvaguardar los conocimientos de las comunidades amenazadas por la biopiratería.
- ❑ Crear el Centro Nacional de Entrenamiento para la Enseñanza de la Ciencia y la Tecnología, en el que los investigadores más productivos, miembros de la CCT enseñen a los profesores de primaria, secundaria y universitarios los últimos avances de la ciencia y la tecnología del Perú y del Mundo, y que se convierta en el semillero de científicos e ingenieros.
- ❑ Crear escuelas y colegios estatales especializados en el tema de la ciencia y la tecnología.
- ❑ Crear museos interactivos de ciencia y tecnología en las capitales de departamento, para que los niños y las familias descubran lo divertido, interesante y productivo que puede ser la ciencia y la tecnología, guiados por científicos exitosos miembros de la CCT.
- ❑ Crear programas de radio y televisión dedicados a la ciencia y la tecnología, en los que se muestre el lado divertido y productivo de la ciencia y la tecnología.
- ❑ Crear programas de radio y televisión «Los Secretos del Éxito» donde se muestre, mediante entrevistas e investigación, que la dedicación al estudio y la investigación es divertida y rentable.
- ❑ Crear centros de formación de padres para que interactúen con sus hijos a través del descubrimiento y juegos científicos que son atractivos y apropiados para incentivar la curiosidad.
- ❑ Organizar a los organismos públicos de investigación para que reciban visitas de escolares desde la primaria, para lo cual deberían contar con un museo interactivo sobre sus temas de investigación.
- ❑ Crear la red de clubes de ciencia en todo el país, en los que se involucre escolares y padres de familia.
- ❑ Fortalecer las ferias de ciencia y tecnología, mediante la formación de profesores especializados en promoverlas e incentivar la creatividad.

## Capítulo 5

# Políticas Sectoriales Complementarias a la Estrategia de Desarrollo

### 5.1. LA TRANSFORMACIÓN DE LA PRODUCCIÓN AGRARIA

El agro absorbe un tercio de la PEA nacional y aporta solo el 7% al PBI. Existen 2 millones de Unidades Agropecuarias y la gran mayoría presenta barreras para acceder al crédito, a la adquisición de equipos y herramientas modernas, a las semillas mejoradas, los sistemas tecnificados de riego, las biotécnicas de fertilización y mejoramiento genético, y a métodos efectivos de aprovechamiento, crianza y cultivos, dado su bajo nivel de capitalización y organización.

La actividad agropecuaria está desarticulada y excluye a la gran mayoría de los campesinos. La inversión pública (3 mil millones de soles) es desordenada y prioriza grandes obras para luego privatizarlas (Olmos, Majes, etc.). Vivimos creciente inseguridad alimentaria por erradas políticas de Estado y por el limitado apoyo del mismo en la defensa la producción nacional y de la pequeña producción. La apertura de mercados, producto de los TLC, ha consolidado a los agroexportadores, pero se evidencia una grave reconcentración de la propiedad de la tierra, lo cual propicia un latifundismo de nuevo tipo.

Lucharemos por tener una actividad articulada, competitiva y sostenible, orientada a dotar de seguridad alimentaria a la población peruana; insumos para la agroindustria nacional que ubique a los pequeños productores organizados de las regiones naturales, en los mejores mercados nacionales e internacionales, en condiciones ventajosas, para revalorar al hombre del campo y a la actividad agraria.

Para ello la misión de nuestro gobierno será facilitar las condiciones legales, materiales, financieras, tributarias, organizativas y tecnológicas a las comunidades campesinas y nativas, así como a los productores agrarios, empresarios y campesinos organizados, para que sean competitivos en los mercados en los que interactúan en armonía con la naturaleza; para ello se implementará una transformación radical del sector agropecuario y se defenderá el mercado nacional frente a las importaciones subsidiadas.

Nuestra estrategia será reactivar el agro con un enfoque territorial, articular el trabajo por cuencas

hidrográficas, para dar valor agregado a la producción primaria, e incorporar organizadamente a los campesinos al mercado, en condiciones competitivas, con oportunidades de empleo para los profesionales y técnicos agrarios, con el fin de priorizar la soberanía alimentaria nacional y la defensa de los mercados agrarios nacionales.

### **Nuestras Políticas Fundamentales para la gran transformación agraria son:**

#### **1. Renegociar los TLC**

- a. En lo que va del presente gobierno, se han suscrito pseudo Tratados de Libre Comercio que además de abrir indiscriminadamente nuestro mercado interno a productos subsidiados, provenientes de otros países, también permiten poner candados a la inversión directa extranjera, en cuanto a la soberanía nacional para la renegociación de contratos lesivos al interés nacional se refiere. En tal sentido, se propone una revisión técnico legal de dichos tratados, desde el punto de vista del interés nacional, luego de lo cual, en los casos que sea necesario, se solicitará una renegociación de los mismos.
- b. Así mismo, revisaremos todos los Tratados de Comercio que involucren el comercio de productos agrícolas y alimentarios (MERCOSUR), para promover la articulación equitativa a los mercados del exterior.
- c. Priorizaremos los acuerdos y tratados multilaterales de comercio internacional, al amparo de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y propiciaremos el retorno del Perú al Grupo de los Veinte.

#### **2. Reformar y descentralizar la Estructura del Sector Agrario**

- a. Asumiremos el desarrollo del sector agrario como Política de Estado.
- b. Ruralizaremos y descentralizaremos el Ministerio de Agricultura (MINAG), sus Organismos Públicos Descentralizados y Proyectos Especiales.
- c. Fortaleceremos a las AGENCIAS AGRARIAS con participación de los Gobiernos Locales y con profesionales independientes locales organizados, quienes se encargarán de los Servicios de Extensión-Asistencia Técnica a las comunidades campesinas y nativas, así como a los pequeños productores para que formulen sus Planes de Producción y de Mercadeo, Explotación y Financiamiento, con la finalidad de que puedan acceder a créditos del sistema financiero.
- d. Los **avales técnicos** serán extendidos por dichas agencias y servirán para que las solicitudes puedan ser canalizadas, a través de una ventanilla bancaria, a una entidad del sistema financiero, preferentemente del Banco de la Nación, que cuenta con la mayor red de agencias a nivel nacional. El seguimiento y evaluación estará a cargo de peritos técnicos capacitados en gestión financiera y preparación de proyectos.
- e. Impulsaremos la organización de empresas asociativas, comunales y cooperativas de los agricultores y campesinos, para su participación empresarial y gremial, lo cual generará espacios de concertación a nivel nacional, regional y provincial.
- f. Impulsaremos que la propiedad agraria en la costa no se exceda de las **10,000 hectáreas** bajo riego; mientras que en la sierra, de **1,000 hectáreas** bajo riego o **20,000**

**hectáreas** en secano. En el caso de la selva, se limitará la extensión de la propiedad de acuerdo a la calidad de los suelos y la cédula de cultivos. En todos los casos, el Estado Nacionalista impedirá la reconcentración de tierras y la vuelta al latifundio, tal como lo hacen la mayoría de países de Latinoamérica.

### **3. Soberanía alimentaria nacional**

- a. Planificaremos la producción agropecuaria en función a la Zonificación Ecológica Económica y a las demandas de los mercados domésticos e internacionales, atendiendo con prioridad a los requerimientos alimenticios a escala local, regional y nacional.
- b. La producción agropecuaria estará al servicio de la soberanía alimentaria nacional. El agro y la agroindustria son dos de los pilares fundamentales para conseguir la soberanía que garantice el abastecimiento de alimentos suficientes y capaces de competir con las importaciones subsidiadas.
- c. Defenderemos la producción nacional frente a la importación de productos subsidiados y promoveremos hábitos de consumo de productos agropecuarios nacionales, apoyando la creación de agroindustrias y la organización de cadenas productivas.
- d. Promoveremos que las organizaciones de productores realicen ventas directas a los programas sociales del Estado (PRONAA, Wawa Wasi, Vaso de Leche, hospitales, cuarteles, etc.), competitivamente.
- e. Lucharemos por el respeto a la hoja de coca como cultivo tradicional, pero aplicaremos el concepto de: ¡COCA SÍ... COCAÍNA NO!, para separarla del circuito del cultivo ilícito, en asociación con los países consumidores. La producción de hoja de coca será adquirida por ENACO; habrá un programa de recuperación progresiva de los suelos, un control de las líneas de abastecimiento y distribución de insumos y un sistema de seguridad ciudadana.
- f. Se promoverá el desarrollo de cultivos, desarrollo de servicios turísticos, la acuicultura y el desarrollo forestal para fortalecer la producción de la amazonía.

127

### **4. Crédito del sistema financiero a los pequeños productores y campesinos de la Sierra y Selva**

- a. Redefiniremos el rol de AGROBANCO para que otorgue Garantías Financieras (Avales) a favor de los productores que requieren la calificación de «sujetos de crédito» por el sistema financiero nacional, el que se orientará por conceptos de amplia cobertura, impacto y sostenibilidad.
- b. Potenciaremos y redefiniremos la red AGENCIAS AGRARIAS especializadas en el sistema de Garantías y Asistencia Técnica a través de Peritos Profesionales Independientes. Implementaremos sistemas integrales de asistencia técnica, asistencia financiera y capacitación para los pequeños y microproductores agrarios, empezaremos por los cultivos altoandinos y de selva, impulsaremos la reconversión agraria a fin de generar mercados competitivos para los productos regionales. Rescataremos y actualizaremos la experiencia de crédito con asistencia técnica privada, créditos supervisados y administración de portafolios solidarios a fin de fomentar la cultura del buen pagador. Habrá créditos grupales con garantías solidarias para pequeños parceleros, campesinos de pueblos originarios y la combinación de las estrategias microfinancieras llegará a través de Cajas Rurales, Cajas Municipales, créditos de EDPYMES, hasta un millón de pequeños agricultores. Para ello es

indispensable potenciar y descentralizar la titulación del **COFOPRI**, para que culmine con el proceso de otorgamiento de Títulos de Propiedad, e implementar un sistema de SEGURO AGRARIO accesible a los productores que acceden al sistema financiero.

## **5. Promover el desarrollo local con enfoque territorial por cuencas hidrográficas**

- a. Sentaremos las bases institucionales, sociales y organizativas para la generación de riqueza rural con enfoque territorial, para institucionalizar la cooperación y articulación de actores públicos y privados, y una creciente articulación intersectorial a nivel de cuencas y subcuencas hidrográficas.
- b. Construiremos una nueva arquitectura institucional rural para la gestión concertada en cuencas, subcuencas y corredores económicos con participación de gobiernos locales, gremios, asociaciones de profesionales y otras instituciones.
- c. Profundizaremos la redistribución del poder político a los Gobiernos Regionales y Locales, promoviendo mecanismos para facilitar la inversión pública y privada en proyectos de infraestructura productiva de impacto regional y local.

## **6. Conservación de los Recursos Naturales y de la Biodiversidad**

- a. Conservaremos nuestra diversidad biológica, priorizando y revalorando los conocimientos locales en la conservación in situ, con un enfoque ecosistémico y de énfasis en la preservación de nuestra riqueza genética. No permitiremos que se sigan patentando nuestras riquezas genéticas.
- b. Se concertará y apoyará la elaboración de planes de manejo y el aprovechamiento de la biodiversidad por los pueblos originarios y las comunidades campesinas y nativas con la finalidad de revalorar y proteger el ecosistema natural. Fortaleceremos los Planes de Ordenamiento Territorial para la conservación de nuestra biodiversidad y ordenaremos las concesiones forestales.

128

## **7. Innovación Tecnológica en el campo con rostro humano**

- a. Institucionalizaremos la formulación de políticas de innovación tecnológica específicas y concertaremos acciones conjuntas con el sector privado, vinculando el desarrollo tecnológico agrario al desarrollo económico y social del país.
- b. Desarrollaremos las habilidades de los productores a través de la formación y participación de los productores en la investigación y cambio tecnológico.
- c. Propiciaremos la colaboración de expertos nacionales que radican en el extranjero para que capaciten a nuestros técnicos del campo en las modernas tecnologías para la producción agrícola, pecuaria y forestal.

## **8. Fomentar alianzas con las organizaciones agrarias**

- a. Promoveremos la asociatividad y la organización empresarial y social de las comunidades campesinas y nativas, así como de los campesinos y los productores agrarios, en particular, los de la pequeña agricultura.
- b. Fortaleceremos a las organizaciones agrarias mediante la adopción de un autogravamen y

fondos especiales para capacitación y fomentaremos que las Asociaciones y Empresas de Productores (cooperativas, comunidades campesinas, empresas agrarias, etc.) se conviertan en actores que faciliten la intermediación en el campo.

## **9. Infraestructura productiva al servicio de la pequeña agricultura**

- a. Promoveremos la utilización eficiente del agua de riego mediante la ejecución de proyectos y obras de drenaje en la costa y sierra, para lo cual promoveremos la tecnificación del riego por aspersión y goteo de acuerdo con los cultivos.
- b. Implementaremos un programa nacional especializado en riego tecnificado de acuerdo con las tecnologías de cultivo y la región ecológica.
- c. Recuperaremos 100,000 hectáreas de andenes y de Waru Warus (camellones) al finalizar el quinquenio.
- d. Promoveremos, conjuntamente con los Gobiernos Locales, la implementación de infraestructura para el tratamiento postcosecha de los productos: Camales, Playas de Beneficio, Centros de Acopio, red de Tambos, Silos y Almacenes en las áreas de producción.

## **10. Política Tributaria acorde con la realidad agraria**

Ampliaremos la base tributaria en el campo, para lo cual:

- a. Sinceraremos la recuperación de impuestos a la exportación de manera proporcional al volumen exportado.
- b. Estableceremos un cronograma fiscal para las actividades del sector acorde con el calendario de las campañas agrícolas.
- c. Incentivaremos la organización empresarial de pequeños productores mediante canje de crédito fiscal por formación continua y capacitación técnica.
- d. Sinceraremos el valor de la tierra para un pago justo del impuesto predial a favor de los Gobiernos Locales y la constitución de la garantía hipotecaria a justiprecio.

129

## **Nuestros compromisos inmediatos con los agricultores del país:**

Promoveremos y fortaleceremos un sistema financiero que llegue al campo a través de redes sostenibles de máxima cobertura e impacto. Tenderemos los puentes para que el sistema financiero llegue a los agricultores a través de Fondos de Garantías descentralizados para el Productor que se constituirán en AGROBANCO y otros intermediarios financieros para créditos de capital de trabajo y de capitalización.

- 1) De esta manera, inyectaremos 5,000 millones de soles al año para la reactivación del agro de los menos favorecidos, lo cual incrementará el empleo productivo. El agro recobrará su rol de sector prioritario de la economía, por lo cual en el primer año AGROBANCO captará recursos por 700 millones de soles para el otorgamiento de garantías, mediante operaciones de mercado abierto en el mercado doméstico de capitales en moneda nacional.
- 2) Daremos oportunidades de trabajo digno a los casi 100,000 profesionales agrarios para que contribuyan a la formalización de los pequeños productores en medio rural y para que participen en el sistema de asistencia técnica y financiera mediante el acceso al crédito

supervisado con garantías reales.

- 3) Líneas de financiamiento asociadas a fuentes mixtas —comerciales y blandas— se usarán en créditos de capitalización a través de COFIDE para los pequeños y medianos productores, en especial exportadores.
- 4) Fortaleceremos la Unidad de Defensa Civil del Ministerio de Agricultura y construiremos una plataforma tecnológica adecuada con alerta temprana para la prevención y mitigación de los efectos en los cambios climáticos (sequías, inundaciones, huaycos, deslizamientos etc.).
- 5) Crearemos el Seguro Agrario para proteger a los agricultores de los riesgos climáticos.
- 6) Impulsaremos la Agroindustria para obtener la máxima rentabilidad y usaremos la planificación estratégica para evitar la sobreoferta de los productos más sensibles de las tres regiones, además de hacer que el valor agregado se quede en las zonas productoras, apoyando la descentralización económica del país.
- 7) Revisaremos las concesiones forestales para garantizar la explotación racional de nuestros bosques naturales, reprimiendo, con severidad, la tala ilegal.
- 8) Promoveremos circuitos productivos andinos exportadores de fibra y carne de alpaca y llama; cochinilla, cultivos andinos; engorde de ganado; piscícolas, entre otros, para lo cual pondremos en marcha, de inmediato, programas de mejoramiento genético y protección de nuestro germoplasma.
- 9) Así mismo, daremos especial importancia al repoblamiento de vicuñas, imponiendo severas sanciones a los cazadores furtivos y dándoles una mayor participación a las comunidades en el valor de la esquila anual. Incentivaremos para que los industriales desarrollen procesos de acabado de la fibra de vicuña.

## 5.2. LA TRANSFORMACIÓN DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL

La actividad manufacturera abastece a la economía de bienes de consumo final, intermedio y de capital. Constituye el núcleo de la actividad productiva de los circuitos de transformación de nuestros recursos naturales del campo, bosques, mar, minas y pozos, en productos útiles para la vida de todos. De allí la existencia de diversos circuitos productivos desde fibras animales como alpaca hasta complejos minero-metalúrgicos de transformación del cobre en que la industria es el núcleo motriz del circuito.

En el Perú, el sector industrial aporta con un quinto del Producto Bruto Interno (PBI) y genera puestos de trabajo para el 11% de la Población Económicamente Activa (PEA). Asimismo, este sector económico representa aproximadamente el 21.5% de los ingresos tributarios, el 15% del total de las exportaciones y constituye el 15% de la inversión extranjera directa (IED).

A partir del conjunto de reformas económicas implementadas en los noventa, el país experimentó un proceso de reprimarización de la actividad económica centrando la matriz productiva nacional en función de actividades primario-extractivas con reducido valor agregado. De esta forma se desplazó a la actividad manufacturera como principal determinante del crecimiento económico, lo que conllevó un estancamiento de la intensidad de capital (ratio capital/trabajo) en la economía.

Son reducidos y aislados los intentos por sustentar la competitividad de nuestros productos en innovaciones tecnológicas, nuevas formas de organización y de cadenas productivas debido a la ausencia de políticas en ese sentido.

En nuestro país se desarrollan millones de *talleristas* emergentes que tienen restricciones de acceso al crédito; a la renovación de equipos y herramientas y enfrentan un conjunto de barreras legales que limitan su acceso a los mercados. Emporios industriales de Gamarra y Unicachi en Lima y Juliaca testimonian la dinámica del emprendimiento de la pequeña producción organizada en torno a mercados y circuitos productivos. No obstante, aunque en menor número, también operan localmente grandes unidades fabriles que poseen un elevado coeficiente capital/empleo, una alta productividad, competitividad y un régimen laboral y tributario.

En ese sentido, un importante espacio de generación de valor agregado con gran capacidad de eslabonamiento nacional e internacional es la gran minería (cobre, plomo, zinc, hierro, fosfatos, oro y plata) que constituye la industria exportadora minero-metalúrgica y es abastecedora de grandes complejos de exportación de productos finales semielaborados y derivados.

Una especialización indispensable es la producción de tecnología minera. La capacidad de entregar y tomar insumos de la industria química, metalúrgica, metal-mecánica, material de transporte, energías y otras, otorga un rol director a la minería cuando se conecta a los proveedores internos.

La idea central es que la industria se sustente en los mercados internos y en la ampliación de los externos reduciendo sus costos unitarios mediante aumentos sistemáticos de la productividad. Cuando la productividad del trabajo crece, el país gana una participación competitiva en el comercio mundial. En ese sentido, buscaremos adaptar el Estado a los nuevos paradigmas como la innovación constante y servicios de calidad; la producción flexible de bienes con características distintivas; la satisfacción del consumidor final; el uso de tecnologías de punta; el control de la cadena de distribución de sus productos y la economía de las ideas. Todo esto requiere contar con gerentes altamente competentes, favorecer la iniciativa personal y promover el trabajo en equipo.

La industria caminará apoyada en los mercados internos y en la ampliación de los externos, reduciendo sus costos unitarios mediante aumentos sistemáticos de la productividad. Cuando la productividad del trabajo crece, el país gana una participación competitiva en el comercio mundial.

### Propuestas de política

- ❑ Promoveremos un circuito productivo del gas natural, seco y líquido y naftas, que se distribuya a lo largo y ancho del país, usando redes de abastecimiento que sirvan al consumo industrial, eléctrico, residencial y, sobre todo, a la transformación industrial petroquímica, las resinas y productos plásticos y junto con ella, la industria de los hidrocarburos, cuya modernización es uno de los objetivos fundamentales del circuito productivo.
- ❑ Promoveremos la formación de cadenas productivas a través del desarrollo de alianzas estratégicas entre el sector público, privado, laboratorios de universidades, institutos de investigación, entre otros. Solución a los problemas de concertación entre los eslabones de estos circuitos económicos y diseño de planes de fortalecimiento de la oferta e identificación de la demanda en los mercados internos y externos, a través del CEPLAN.
- ❑ Impulsaremos el desarrollo de los circuitos productivos de la minería desde sus fases de cateo y exploración de recursos, extracción, concentración, fundición y refinación de minerales. En especial los que abastecen a los mercados domésticos en que hay productos que van hacia la transformación en las industrias, el agro y la construcción.
- ❑ Apoyaremos fuertemente las actividades del circuito pesquero que comprende las fases de evaluación y medición de los recursos hidrobiológicos marinos y continentales, la extracción, transformación, comercialización en los mercados internos y externos. Vital importancia tiene la pesca de consumo humano y la que abastece a los circuitos con alimentos balanceados y, en general, las que apoyan la seguridad alimentaria nacional.
- ❑ Promoveremos el fortalecimiento del circuito de la construcción que sea el territorio de trabajo natural para la ingeniería peruana, en el que las firmas nacionales eslabonen materiales básicos de construcción, los servicios básicos de movimiento de tierras, maquinaria, equipo y utillaje para la propia actividad y de materiales de acabado para el transporte multimodal, en un programa sostenido de desarrollo de las infraestructuras internas.
- ❑ Fortaleceremos los **Centros de Productividad e Innovación Tecnológica** para lo cual se ampliará la Red a nivel de todo el país, apoyados en el sector privado, la cooperación internacional y los propios pequeños productores y talleristas. A estos centros se aplicarán criterios de gestión por resultados.
- ❑ Dispondremos que las instituciones especializadas del Estado hagan los estudios de preinversión sobre mercados de nuevas oportunidades industriales, con la cooperación del sector privado y las fuentes de cooperación técnica internacional, que estarán a disposición de las organizaciones representativas de los emprendedores y productores para la toma de las decisiones empresariales.
- ❑ Promoveremos los Corredores Económico-Productivos en los espacios regionales, especialmente en las zonas donde se efectúan proyectos de infraestructura vial transversal como las carreteras interoceánicas IIRSA sur y norte, costa-sierra, los puertos del Pacífico y el transporte multimodal, en los cuales se hará la propagación de la tecnología productiva, que comprende la asistencia técnica, capacitación e información para la transferencia tecnológica; la asistencia empresarial con la finalidad de mejorar la gestión de los negocios y una mayor articulación al mercado.

- ❑ Fortaleceremos la competitividad productiva a través de programas multisectoriales, priorizando necesidades y proyectos orientados a la satisfacción de la demanda de productos de calidad y de aceptación por parte de los consumidores nacionales e internacionales, con énfasis en el uso de recursos regionales y locales en la producción.
- ❑ Promoveremos la asociatividad empresarial usando los vínculos regionales y de ubicación geográfica en los corredores y circuitos económicos para el desarrollo de sinergias entre empresas y entornos competitivos, especialmente en los contratos con las MYPEs.
- ❑ Vincularemos el gas, los hidrocarburos y todas las formas de energía, la pesca, la minería, el agro, los bosques, la forestería y en general de todos los recursos naturales a la transformación productiva para desarrollar nuestros mercados internos y ampliar nuestra capacidad exportadora de nuevos valores agregados.
- ❑ Desarrollaremos un mercado de asistencia técnica y financiera, con el aporte de las diversas especialidades de la ingeniería peruana, economistas, expertos técnicos y especialistas para la asistencia técnica, capacitación y servicios especializados, con énfasis en el ámbito rural y en el emprendimiento empresarial.
- ❑ Desarrollaremos un sistema de inversión y financiamiento que incluya fideicomisos, fondos de preinversión, participaciones en *holding* y asistencia técnica dentro de mercados organizados en circuitos y corredores económicos eslabonados como *clusters*. Donde la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) liderará un sistema promotor del desarrollo empresarial, en especial de las MYPEs.
- ❑ Promoveremos la capacitación laboral en las actividades productivas en base a programas de entrenamiento para nuestros trabajadores y empresarios con el apoyo de los programas de cooperación técnica internacional y alianzas estratégicas con empresas extranjeras que aporten tecnología y capacitación a los obreros y técnicos nacionales.
- ❑ Modernizaremos el aparato administrativo del Estado para simplificar los trámites, haciéndolos ágiles y oportunos, optimizados por el análisis y reingeniería de procesos, haciendo información sistematizada y descentralizando la gestión.
- ❑ Desarrollaremos mecanismos activos de defensa comercial que reduzcan el contrabando, controle efectivamente la subvaluación, el subconteo y la falsificación en aduanas. Asimismo que se encarguen de la aplicación de medidas contra el *dumping* y de salvaguardas de acuerdo a las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC).
- ❑ Implementaremos un sistema de educación superior que atienda los requerimientos del mercado a través de una educación técnica de calidad siguiendo el modelo de SENATI, que es creación de los industriales nacionales y de la promoción del funcionamiento de un Servicio Nacional de Adiestramiento para el sector agrario.
- ❑ Implementaremos una política de incentivo a la inversión en capacitación de personal, formación profesional e innovación tecnológica.
- ❑ Promoveremos la asociatividad entre universidades e institutos de investigación con la empresa, para el desarrollo de investigaciones para la innovación científica y tecnológica.
- ❑ Fortaleceremos las instituciones públicas relacionadas con el comercio exterior (PROMPERÚ, SENASA, DIGESA, etc.)

- ❑ Fortaleceremos y promoveremos las exportaciones de productos industriales haciendo énfasis en aquellos que contribuyan a la generación de nuevos y permanentes puestos de trabajo.
- ❑ Promoveremos un sistema de normalización productiva en el que las empresas simplifiquen sus actividades y procesos, usen la ingeniería de métodos y sean internacionalmente competitivas, especialmente, en el ámbito de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y de la Comunidad Sudamericana (CSA).
- ❑ Aplicaremos las Normas de Calidad ISO 9000 en los circuitos productivos para reducir costos y optimizar procesos de producción. De esta manera haremos de la calidad, un factor clave para lograr mayor competitividad.
- ❑ Haremos que se cumplan efectivamente las normas como la Ley del Silencio Administrativo positivo, la Ley Marco de Licencias y la Ley de Eliminación de Barreras Burocráticas. Normas que facilitan a las empresas el cumplimiento de exigencias de la administración pública para formalizar las inversiones.
- ❑ Se sugerirá a la Defensoría del Pueblo que incluya como una de sus políticas institucionales el seguimiento y fiscalización de los gobiernos locales a nivel nacional en la implementación de las normas señaladas en sus correspondientes Textos Únicos de Procedimientos Administrativos.
- ❑ Fomentaremos la instauración de Mesas de Trabajo entre los gobiernos locales, para coordinar criterios de emisión de Ordenanzas, de forma que estas no generen barreras burocráticas de acceso al mercado.
- ❑ Extenderemos el apoyo a un bloque de actividades motoras del consumo masivo, donde la empresa MYPEs es indispensable: circuitos de fabricación de prendas de vestir, calzado, muebles, panadería y molinería, extensores lácteos, entre otras que serán definidas por el CEPLAN.
- ❑ Adscribiremos al Consejo Nacional de Competitividad al ámbito del Presidente del Consejo de Ministros para darle mayor autoridad y operatividad a los acuerdos tomados y para trabajar -de manera transversal- con los otros sectores de la economía.
- ❑ Implementaremos un Sistema de Información estructurado a través de bases de datos sobre Centros de Riesgos y Seguros, formalización y desarrollo de hipotecas, y una nueva cultura crediticia que articulen la inversión productiva y el ahorro interno voluntario.
- ❑ Promoveremos circuitos de desarrollo industrial alrededor de grandes proyectos o de los recursos naturales como: Camisea, Bayóvar, Biotecnología en Iquitos, etc.

### 5.3. SECTOR MINERÍA

La expansión de la minería, incorporando nuevas áreas geográficas, en los últimos quince años, ha crecido de manera significativa, superando más de 17,000 millones de hectáreas; este avance territorial ha afectado a las comunidades campesinas tradicionalmente dedicadas a actividades agropecuarias, por lo que son uno de los grupos poblacionales más afectados.

La conservación del medio ambiente, el uso de los recursos hídricos superficiales y subterráneos y en general, el uso responsable de los recursos naturales, han sido las tendencias globales que han influenciado en el comportamiento de los diferentes factores relacionados con la actividad minera.

El avance y experiencia minera ha colocado a este sector en el exportador más importante del país contribuyendo, aproximadamente, en el 50% de las divisas, con 15,000 millones USD y un crecimiento anual promedio de 5%. En este sector se estima una inversión de 35,000 millones USD, aproximadamente, para los próximos diez años.

Dentro de este marco de un crecimiento de gran envergadura, se plantean serios cuestionamientos a la manera como se elaboran los estudios de impacto ambiental, a sus aspectos técnicos y a la participación ciudadana que concurre sin la información adecuada a decidir el futuro del entorno territorial de sus comunidades.

El Estado se ha inclinado hacia la promoción de la inversión en lugar de la regulación y/o a la redistribución efectiva. El Estado no ha cumplido su rol y la nueva actividad minera en muchos casos no contribuye suficientemente al desarrollo local, provocando los conflictos sociales, ya conocidos, por su insuficiente presencia; han proliferado las demandas que reclaman servicios a las empresas mineras, que en principio corresponden al Estado, tales como la construcción de carreteras, de hospitales, escuelas, etc.

El tema laboral en el sector minero ha sido otro de los factores de conflicto social; una mayoría de los trabajadores es contratado bajo la modalidad de intermediarios (*services*) laborales que no respetan ciertos derechos como gratificaciones, horas extras, utilidades, etc. Ello conlleva a un trabajo ineficiente que por su situación temporal no recibe instrucción ni capacitación.

La falta de control y regulación en las actividades mineras ha causado accidentes, en muchos casos, por no implementar las mínimas condiciones de trabajo para los trabajadores, y ha contaminado ríos o afectado el medio ambiente, a pesar de existir códigos de conducta que buscan definir criterios de comportamiento voluntarios para el desarrollo de sus actividades; en muchos casos, estos no han dado resultados positivos.

El diseño final del Ministerio del Medio Ambiente no ha satisfecho las expectativas que auguren la solución de los problemas de conflictos entre las Comunidades campesinas y las poblaciones circundantes a las comunidades mineras.

### PROPUESTAS DE POLÍTICA

1. Es urgente planificar un contexto más amplio, que supere una perspectiva sectorial —como actualmente ocurre en el Perú— para las actuales aprobaciones en minería, que proyecto por proyecto, aparecen desfasadas frente a la necesidad de una mirada más amplia de carácter estratégico, desde la que se defina una zonificación ecológica económica, con declaración de zonas productivas, y otras protegidas o de conservación ecológica.
2. La distribución de los beneficios económicos se deben realizar adecuándolos a un país sin alto riesgo, con estabilidad política y económica, y con baja inflación. Para ello, uno de los retos

es el tema tributario. El objetivo será establecer una política fiscal y tributaria de mediano y largo plazo, destinado a que el sector contribuya a pagar impuestos y contra prestaciones que le correspondan en un escenario de estabilidad. Tendrán que ser actualizadas las regalías, el canon y el impuesto a las sobreganancias. El argumento del respeto a los contratos suscritos por el Estado no suena convincente, si bien algunas empresas han firmado en pro de la estabilidad jurídica, esta nunca ha sido un impedimento para que puedan ser revisados bajo un esquema de negociación responsable y respetuoso.

3. Creación de una autoridad ambiental autónoma y un nuevo rol del Estado con autoridad, plenamente participativa, descentralizada, transparente y accesible, que trabaje por la conservación y uso racional de los recursos naturales, en especial, del agua.

4. Se planteará un salario justo, capacitación laboral e incremento del porcentaje de trabajadores permanentes en las empresas en explotación.

5. Capacitación técnica en la formación de los trabajadores del sector para afrontar sobre todo, la innovación tecnológica necesaria para elevar la competitividad del sector.

6. Estudiar la necesidad de crear fondos soberanos de estabilización, para evitar el cierre de operaciones cuando los precios descendan por las cotizaciones internacionales y por las variaciones de los precios en los mercados externos.

7. Incentivo a políticas que aumenten el valor agregado de los minerales o metales, como son fundaciones, laminadoras, u otras.

8. Promover alianzas estratégicas con las empresas exportadoras para la creación de Industrias de Exportación no Tradicional (por ejemplo, roca fosfórica, fosfatos y fertilizantes).

9. Incentivar la participación del género femenino en todas las actividades del sector en condiciones igualitarias en su remuneración y condiciones de trabajo.

10. Se adoptarán medidas drásticas de regulación pública para evitar los accidentes en las actividades mineras que puedan poner en riesgo la vida de los trabajadores y causar la contaminación del medio ambiente.

11. Fortalecer la participación ciudadana, que debe involucrar a las comunidades sobre la base de organizaciones representativas, entregándoles información oportuna, transparente y adecuada a sus interrogantes.

12. El Ministerio del Medio Ambiente deberá jugar un rol evaluador y fiscalizador de las actividades mineras, en relación con los aspectos del agua, la contaminación y las reservas naturales, debiéndosele facilitar los mecanismos para cumplir este rol fundamental.

#### **5.4. SECTOR PESQUERÍA**

El mar peruano es uno de los más productivos del mundo: su índice de captura es de unos 7.2 millones de toneladas promedio al año, cuyo 85% corresponde a la anchoveta.

Se elaboran en promedio 2.05 millones de toneladas de productos, principalmente harina de pescado, cuyo promedio de producción es de 1.4 millones de toneladas y de unas 600 mil toneladas de productos de CHD (Consumo Humano Directo).

El 10% de lo producido se comercializa localmente, y el resto es exportado. Nuestras exportaciones pesqueras ya superaron los 2 mil millones de dólares.

Nuestra pesquería para CHD se sustenta en la captura de diversas especies que son usadas como materias primas, entre las que la más importante es la anchoveta; le siguen, en orden de importancia, la pota, caballa, jurel, perico, merluza, atún y pez espada.

Las condiciones oceánicas y climáticas son estables, pero periódicamente son alteradas por fenómenos cálidos como El Niño y por frío.

El manejo de la sostenibilidad de estos recursos es de forma monoespecífica, pero con acciones de retroalimentación incluidas en la ley y reguladas por el Instituto del Mar (IMARPE).

El Sector Industrial Pesquero Privado es muy organizado, a diferencia del Sector Artesanal y de PYMEs.

Nuestra acuicultura es incipiente, pero destacan los cultivos de langostinos, conchas de abanico, trucha, tilapia y paiche.

La flota pesquera está muy concentrada en la pesca de pequeños pelágicos y destinados para la industria de la harina y el aceite.

Hay poca capacidad de adaptación a otro tipo de pesca y especies.

Falta una flota de altura y de arrastre de media agua.

#### **PROPUESTA DE POLÍTICA**

El Sector Pesca y Acuicultura necesita:

- I Desarrollo de la acuicultura como principio para crear una nueva industria pesquera que sea competitiva a nivel mundial
  - a) Entender la acuicultura como un TODO: una actividad que integra el cultivo, laboratorios de semilla, producción de alimentos, procesamiento para productos frescos, congelados, curados y enlatados.
  - b) Reduciremos los aranceles e impuestos a la transferencia de tecnología.
  - c) Promoveremos la acuicultura en la amazonía (paiche / tilapia), en la Sierra (trucha) y en la Costa (langostinos).
  - d) Diseñaremos mejores mecanismos de financiamiento.

## II Actividades Regulatorias

- a) Mejorar el control y vigilancia de la pesca ilegal a lo largo de nuestra soberanía marítima.
- b) Mejorar el Sistema de Control y Certificación Sanitaria de la Industria Pesquera y sus Productos. Práctico y Sencillo.
- c) Incluir la gestión sanitaria en los desembarcaderos artesanales.
- d) Mantener el sistema de límite máximo de captura por embarcación.
- e) Control en la construcción y licencia de embarcaciones artesanales.

## III Promover el consumo humano directo de especies marinas

- a) Mejorar la infraestructura y equipamiento en los puertos.
- b) Desarrollar un Plan Estratégico para el mantenimiento de una Cadena de Frío tanto para el comercio interno como externo integrando a todos los niveles de la industria.
- c) Crear un Plan de Marketing que incentive el consumo de productos pesqueros, basado en un enfoque transversal y no por segmentación de estratos sociales.
- d) Capacitar a los pescadores artesanales de CHD.
- e) Creación de carreras técnicas para las tripulaciones de CHD-CHI.
- f) Facilitar incentivos tributarios para la conformación de una nueva flota de altura para el CHD.

## 5.5. TURISMO

La *Política Nacional de Turismo* persigue el objetivo general de *desarrollar la Industria Turística*, en forma equitativa, sustentable, planificada y competitiva, enfatizando la creación y consolidación de varias actitudes individuales y colectivas: *conciencia de país turístico*, conciencia de la excelencia en los servicios, conciencia de la transparencia, conciencia de la competitividad, conciencia de trabajar por el turismo convencidos de su trascendental importancia en su contribución para combatir la pobreza, generar empleos y mejorar la calidad de vida.

Cada región o territorio es un sistema dinámico compuesto por diversos elementos interactuantes tangibles e intangibles. Entre lo tangible podemos mencionar a la población, los recursos naturales, la producción, la infraestructura y los servicios.

Como elementos intangibles pero preponderantes se encuentran los elementos culturales, históricos y las relaciones sociales que generan sentimientos colectivos de pertenencia a la tierra local, regional o nacional.

El Perú cuenta con ventajas turísticas naturales y culturales, históricas y geográficas, humanas y espirituales, que en conjunto ofrecen variadas oportunidades de inversión del capital nacional e internacional, pequeño, mediano y grande en *el negocio turístico*.

La calidad del entorno natural del Perú, que se explica por la diversidad del paisaje, podemos decir que cuenta con un lecho marino constituido por las fosas marinas que tienen una profundidad de 7,000 m a 250 km de la costa y al mismo tiempo el Zócalo Continental hasta 150 km de la Costa con una profundidad que no llega a 150 m. Pero siguiendo un recorrido transversal; después de 50 km de desierto se asciende a más de 4,000 m.s.n.m. en un terreno totalmente accidentado en una extensión promedio de 300 km para luego descender a 200 m.s.n.m. en un ancho promedio de 500 km de terreno tropical húmedo. En el camino de ascenso se encuentran cañones (como el de Cotahuasi: el más profundo del mundo) en cuyas cimas de sus flancos se encuentran nevados permanentes; fenómeno único en el mundo.

Esta variedad natural geográfica le permite al turista nacional o extranjero poder optar por una combinación de:

- Andinismo en el Ausangate;
- Canotaje en el río Urubamba;
- Visita a la Reserva de Biósfera del Manu y estadía en la Comunidad de K'eros;
- Reserva de Tambopata con canotaje en el cañón de Cotahuasi;
- Visita al Centro Hidromarino de Ático, vuelos sobre las Líneas de Nasca y Pisco y estadía en la Pampa Galeras;
- Visita al Parque Nacional de Huascarán y Chavín de Huantar;
- Conocer la Fortaleza de Chan Chan, Tumbas Reales y museos del Señor de Sipán, Sicán, Túcume, Brunning;
- Realizar un tour por la ruta de las Culturas del Gran Chimú, Mochicas, el Bosque Seco, Cajamarca (Baños del Inca), Fortalezas de Kuélap y el Gran Pajatén.
- Visitar el Santuario Histórico de Machu Picchu; Valle Sagrado, Moray, Tipón, Pikillaqta, Raqchi; y las dos rutas para visitar Choquequirau, en el Cusco.

No solo estas rutas, sino todo el Perú como un eco sistema unido, sumado a su excepcional riqueza en biodiversidad, se presenta ante el mercado mundial del ecoturismo o de naturaleza aventura con ventajas comparativas imbatibles e insuperables.

La meta de la población económicamente activa para el quinquenio deberá elevarse de los 450,000 puestos actuales a 900,000 para que el sector contribuya al 7% del PBI aspirando a un crecimiento sostenido de 5% anual.

Asimismo es importante señalar que debemos posesionar al Perú como país líder en la gastronomía beneficiando con ello un flujo importante de turistas al país.

## PROPUESTAS DE POLÍTICA

- (1) *Concientizar y sensibilizar a la sociedad en su conjunto*, sobre la importancia del turismo como instrumento de crecimiento económico, de generación de empleo, de mejora de la calidad de vida de la población y preservación de su patrimonio natural y cultural.
- (2) *Desarrollar el turismo sostenidamente*, satisfaciendo las necesidades de los visitantes y las de la comunidad que los recibe, en tanto que se protege y enriquece los aspectos ecológicos del atractivo turístico para el futuro.
- (3) *Elevar el grado de sensibilización a la nación*, respecto a cuestiones de sostenibilidad del turismo en el país.
- (4) *Ofertar los Parques Nacionales, como la base de la oferta turística, ya que son paraísos naturales para el Ecoturismo, Turismo de Aventura, Etnoturismo, investigación, etc. y son el tipo de turismo, donde el entorno natural o cultural juega un rol hegemónico.*
- (5) *Otorgar facilidades para la inversión, en **servicios turísticos** con el objetivo de poner en valor los **recursos turísticos** como Kuélap, Gran Pajatén y otros.*
- (6) *Promocionar el turismo interno, como meta inmediata, para generar el desarrollo de los eslabones de la cadena del turismo: alojamientos, calidad de guías, restaurantes y comedores, calidad de guías, transporte, comercialización de productos artesanales, etc.*
- (7) *Otorgar facilidades a todos los Centros educativos del país de nivel secundario, para que las últimas promociones realicen viajes de promoción al interior del país, con la finalidad de acentuar el sentido nacionalista y el amor al Perú, lo que debe ser normado por la Ley y su Reglamento a cargo del Poder Ejecutivo.*
- (8) *Impulsaremos el Circuito Turístico del Norte y otro circuito alternativo a definir con los operadores, identificando segmentos de interés asociables a la oferta turística potencial del país. También apoyaremos el diseño de productos adecuados a esa demanda como observación de aves, deportes náuticos, pesca de altura, arqueología especializada.*
- (9) *Formularemos, además del Fondo especializado, un marco legal y tributario para atraer inversión nacional y extranjera al sector el mismo que debe incluir incentivos como los créditos tributarios condicionados a la generación de empleo y la conservación de los ecosistemas, cuando se trate de inversiones en complejos turísticos en zonas previamente seleccionadas por la autoridad del sector. Al sector privado, las comunidades, los profesionales y la sociedad civil vinculada al turismo se les propone un compromiso de participación activa en la protección de nuestro patrimonio cultural y natural y el beneficio de las poblaciones locales.*
- (10) *Por último, para desarrollar este sector es indispensable mejorar la competitividad en lo que respecta al transporte internacional y nacional, aéreo y terrestre. Para ello deberá llevarse a cabo una política que mejore:*
  - La sostenibilidad ambiental
  - La seguridad
  - La preparación y capacitación de los operadores turísticos
  - La formación y adecuación de cuadros en turismo

## Capítulo 6

## Políticas Horizontales de la Estrategia de Desarrollo

### 6.1 CAMBIO CLIMÁTICO Y POLÍTICAS DE MEDIO AMBIENTE

141

El cambio climático es un hecho demostrado científicamente que en el Perú se puede constatar sin ser erudito en la materia. En los Andes Peruanos se encuentran más del 70% de todos los glaciares tropicales del mundo, y estos se hallan en un proceso de retroceso acelerado y visible a simple vista.

El cambio climático afectará de manera sustantiva la hidrología de los ríos que alimentan las ciudades y pueblos costeros y afectará dramáticamente la disponibilidad de agua de las poblaciones andinas y alto andinas, es decir, a los pobladores más desprotegidos del país.

#### 6.1.1 EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL MEDIO AMBIENTE Y EN LA POBLACIÓN

##### **Ha aumentado la presencia de gases nocivos en la atmósfera**

El cambio climático es una de las mayores amenazas para la humanidad y en especial para los países en vías de desarrollo como el nuestro. El uso masivo e indiscriminado de combustibles fósiles (carbón mineral, petróleo y gas) en los países industrializados del hemisferio norte, principalmente, desde la Revolución Industrial hasta la fecha, ha generado un aumento de la presencia de gases nocivos en la atmósfera entre los cuales, también se encuentran los gases de efecto invernadero como el CO<sub>2</sub> producto de la combustión.

Estos gases han generado efectos nocivos de carácter local como es el caso de la presencia del «smog» en algunas ciudades, la lluvia ácida en otras partes del mundo o la contaminación del aire con material particulado que respiramos en la ciudad de Lima y hay también otros efectos de carácter global como es el aumento de la temperatura media de la atmósfera de la tierra (que en los últimos 150 años ha aumentado en casi un grado, en promedio) efecto conocido también como

el calentamiento global. Esta situación ha sido demostrada científicamente en el Cuarto Informe del IPCC (Panel Intergubernamental de Cambio Climático de Naciones Unidas) de febrero del 2007.

El petróleo es un energético que domina el balance energético nacional, es decir, la llamada «matriz energética».

Este combustible se ha hecho fundamental para el funcionamiento de las industrias, para la generación de una parte importante de la energía eléctrica y sobre todo para el transporte, tanto público como privado, en vehículos terrestres, acuáticos y aéreos. El principal problema de esta fuente de energía es que el país no cuenta con grandes reservas de la misma y cada vez más se ha convertido en una pesada carga en la balanza comercial del Perú.

Se sabe además que el empleo masivo de combustibles por parte de la humanidad, desde la Revolución Industrial, ha generado un aumento en la densidad de dióxido de carbono, CO<sub>2</sub>, que es un gas producto de la combustión y al mismo tiempo de efecto invernadero y por lo tanto, causante del calentamiento global.

La dependencia física del petróleo, que el país generó, también se logró convertir en una dependencia de carácter fiscal, puesto que una parte muy importante de la recaudación de impuestos anuales ha dependido y depende de ella (IGV e ISC).

### **El cambio climático y el deterioro de la función reguladora de los glaciares afectan la disponibilidad de agua.**

En el Perú, el efecto del cambio climático se evidencia de manera dramática y visible en el rápido retroceso de los glaciares de los andes tropicales (en el Perú se encuentran más del 70% de todos los glaciares tropicales del mundo). Los servicios ambientales de los glaciares, han consistido siempre y hasta la fecha en representar un gigantesco sistema de regulación del agua de lluvia en forma de nieve y hielo, los cuales eran liberados en las épocas de sequía y de mayor calor en los Andes. El cambio de esta situación tendrá impactos en la disponibilidad del recurso agua.

142

El aumento de la temperatura por el calentamiento global va a afectar la biodiversidad porque muchas especies animales y vegetales van a migrar de unos pisos ecológicos a otros, porque los pisos más altos tendrán mayor temperatura, lo que podrá significar también la migración de vectores de enfermedades endémicas de pisos bajos a pisos altos, como por ejemplo el dengue y el paludismo.

### **El uso de la hidroelectricidad y el desarrollo de la minería acelerarán la escasez de agua.**

También es importante notar que en la actualidad un porcentaje muy importante (más del 50%) de la energía eléctrica del país, es generada usando centrales hidroeléctricas, que como su nombre lo indica hacen uso del agua especialmente en las cuencas que van al Pacífico, o sea, la costa del Perú. Por esta razón, se prevé reducción, en los meses de estiaje, en la disponibilidad de agua para la generación de electricidad, para el abastecimiento de las ciudades costeras (uso doméstico, industrial y comercial), también se podrá ver seriamente afectada la disponibilidad del agua requerida para los cultivos de consumo local y para la agroexportación.

El Estado no tiene ningún conjunto de acciones en marcha ni una política definida fuera de algunos enunciados fragmentados y sectoriales, para enfrentar esta situación. Sin embargo, impulsa las inversiones mineras, las mismas que necesitan del recurso agua para todas sus operaciones, de

manera cuantiosa, lo cual empeorará la situación, porque es un uso concurrente al del uso agrícola y urbano, y que, por otro lado, aumentará los costos de su depuración o potabilización.

### **La deforestación genera gases de efecto invernadero y más cambio climático.**

El Perú genera muy poco de estos gases de efecto invernadero y se estima que su contribución total es poco menos del medio por ciento del total de los gases de efecto invernadero que se emiten globalmente; y de este total de emisiones, las representadas por la deforestación de nuestros bosques primarios, representa más del 60% del total de las emisiones nacionales. (Los bosques primarios actúan como sumideros de CO<sub>2</sub> de gases de efecto invernadero y lo retiran de la atmósfera, fijándolo como carbono en los árboles del bosque). Sin embargo, la paradoja consiste en que a pesar de ser un pequeñísimo contribuyente al cambio climático, el Perú, su población, y especialmente la rural de menores ingresos relativos (que dependen casi totalmente del clima para todas sus actividades productivas), estarán entre los más perjudicados del planeta por el impacto del cambio climático.

### **6.1.2 POLÍTICAS PARA ENFRENTAR LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO**

El cambio climático está afectando y afectará dramáticamente la biodiversidad, las zonas marino costeras, y la agricultura en el país. Por lo tanto, URGE tomar acciones en la dirección de la determinación de las vulnerabilidades específicas a lo largo y ancho del país, echando mano a todas las herramientas científicas disponibles a nivel internacional para determinar las estrategias más adecuadas y las correspondientes políticas públicas que ayuden a diseñar las medidas de adaptación de carácter transversal.

143

El Perú debe conseguir toda la ayuda posible de parte de los diferentes organismos bilaterales y multilaterales de cooperación técnica y financiera para enfrentar las necesidades de la adaptación al cambio climático. Por ejemplo, la escasez de agua que se va a producir en algunos meses del invierno en las ciudades costeras, incluyendo Lima, deberá contar con una solución como la desalinización del agua de mar para suplir los faltantes y para ello es imprescindible contar con una fuente energética limpia, propia y de costo muy accesible como es el Gas de Camisea.

- Identificar de manera urgente y precisa las poblaciones que presenten el mayor grado de vulnerabilidad al impacto del cambio climático y diseñar las medidas de adaptación más adecuadas para mitigar los efectos aumentando la resiliencia (o capacidad de respuesta frente a situaciones de adversas o de crisis) de las poblaciones.
- Adoptar una política de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, que contemple:
  - a) La incorporación de la realidad del cambio climático en todas las instancias del planeamiento del desarrollo (gobierno distrital, provincial y regional).
  - b) La conservación de los bosques primarios amazónicos y la reforestación de tierras de bosques degradados.
  - c) La disminución del consumo de combustibles líquidos de petróleo por el consumo de vehículos híbridos (combustibles y electricidad), vehículos más eficientes (buses en vez de micros) y, la conversión del máximo número de unidades de transporte al gas natural comprimido o gas natural vehicular.
  - d) Promover la eficiencia energética, reduciendo el despilfarro de la misma. Llevar a cabo un proceso nacional de ahorro de energía en todos y cada uno de los sectores de consumo: doméstico y residencial, transportes, público, industrial, minero, pesquero, y energético; tender a la reducción del consumo y/o a la sustitución de combustibles para reducir

- también las emisiones contaminantes del ambiente y reducir con ventajas comerciales, las emisiones de gases de efecto invernadero que pueden generar ingresos en el mercado internacional del carbono.
- e) Estimular patrones de consumo más amigables al ambiente, un estilo de vida en que la huella ecológica sea sostenible.
  - f) Desarrollar energías renovables destinadas a apoyar el desarrollo rural de nuestros pueblos de manera urgente, para lograr la mejora de la calidad de vida, de la producción y de la productividad en el medio rural: pequeñas centrales hidroeléctricas, electricidad producida con los paneles fotovoltaicos, uso directo de la energía solar en calentadores de agua o cocinas, energía eólica generada con molinos de viento, energía geotérmica o a la producción de electricidad mediante el uso del biogás proveniente de los rellenos sanitarios, como combustible para cubrir necesidades locales. Estas tecnologías existen desde hace muchos años, pero la planificación del desarrollo territorial no las ha tenido en cuenta de la manera en que se ha hecho necesaria hasta la fecha.
- Disponer, como una medida de seguridad energética, de una red nacional de gas natural que permita abastecer en cada ciudad: a) del agua (vía la desalinización del agua de mar) para usos urbanos, industriales y agrícolas; b) de la energía eléctrica necesaria; c) de un combustible limpio para el transporte privado y público, de pasajeros y de carga. En otras palabras, se podrá lograr varios objetivos como: la seguridad energética, la seguridad alimentaria, una mejora sustantiva de la competitividad, y una matriz o sistema de producción y consumo de energía menos dependiente del exterior y menos contaminante, reduciendo sustancialmente las emisiones de gases de efecto invernadero por unidad de PBI.
  - Es muy inconveniente que el país dependa demasiado de un producto que tiene que importar de manera creciente, por lo que el desarrollo de gas natural de Camisea representa una posibilidad sumamente interesante para poder cambiar la matriz energética del país, con efectos positivos en la balanza comercial (disminuye el petróleo importado) y en la generación de energía eléctrica en forma masiva a través de turbinas de ciclo combinado. Para ello se hace imprescindible el tendido de tuberías de gas natural hacia el norte, centro y sur del país en el plazo más breve posible.
  - El gas natural se puede desarrollar como un recurso de carácter regional y las redes de gas natural pueden contribuir a la integración energética regional, reduciendo los riesgos de desabastecimiento así como los peligros para las inversiones requeridas para el desarrollo de los sistemas energéticos de nuestro país.
  - Disponer de gas natural a lo largo de toda la costa del Perú permitirá contar con una industria pesquera muy competitiva y menos agresiva al ambiente. También permitirá, en un futuro previsible, la integración gasífera regional con Bolivia y Colombia. El gas natural, que es un recurso de carácter nacional se debe desarrollar, también, como un recurso en el ámbito de la región andina, de manera que las redes de gas natural contribuyan a la integración energética regional y local, reduciendo los riesgos de desabastecimiento y consolidando la seguridad energética de cada país.
  - Incorporar los saberes y prácticas de los campesinos andinos y altoandinos que durante cientos y miles de años han desarrollado y aplicado tecnologías locales para adaptarse y mitigar el impacto negativo de eventos climáticos extremos (heladas, granizos, sequías, lluvias torrenciales, el Niño y la Niña), complementándolos con los conocimientos científicos del cambio climático.
  - Desarrollar políticas de cambio climático articuladas con los demás países miembros de la CAN para enfrentar como bloque, con mayores posibilidades de éxito, las negociaciones globales del

clima en lo referente a los procesos de adaptación que tienen que llevarse a cabo de manera urgente e impostergable en la región.

- ❑ Fortalecer los marcos legales e institucionales relacionados con el medio ambiente, y fomentar e invertir, en asociación con el sector privado, en la gestión eficiente y sostenible de los recursos naturales, como la gestión de los recursos hídricos, el manejo de bosques, la diversidad biológica, la agricultura, etc.
- ❑ Utilizar la política de generación de capacidad en gestión ambiental y de recursos naturales para impulsar la integración entre nuestros países vecinos.
- ❑ Implementar un sistema de información ambiental.

## 6.2 CIUDADES, AMBIENTES SALUDABLES Y DESARROLLO URBANO

Las urbanizaciones provincianas, los pueblos jóvenes, cooperativas y asociaciones, han sido dejados a su libre albedrío, sin considerar que allí habitan la mayoría de las familias de bajos ingresos y las nuevas clases medias. Esta situación solamente promueve el desarrollo económico de un sector de la sociedad peruana y excluye al resto, pese a los denodados esfuerzos de autoridades municipales que tienen obligaciones, pero carecen de financiamiento, y de un número suficiente de recursos humanos y normativos. Estos sectores son la mayoría en todas nuestras ciudades medianas y grandes y allí vive la gente más emprendedora y necesitada de apoyo.

- Por eso, habrá un Ministerio de Desarrollo Urbano que sustituirá en su misión y funciones al actual Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento. El Ministerio trabajará reforzando e incentivando a las autoridades regionales y locales en hacer los planes, los programas y los proyectos que se necesitan para el desarrollo integrado de sus ciudades.
- Planteamos incentivar el planeamiento urbano concertado; el incentivo y fortalecimiento de las capacidades locales; la formulación de leyes generales y normas técnicas específicas para la edificación y formalización de los diferentes tipos de vivienda; la participación ciudadana en los planes de desarrollo local concertados y los planes nacionales de acondicionamiento de territorio. Daremos facilidades para generar los planes y expedientes técnicos que necesitan las ciudades, en vez de ponerles trabas. Apoyaremos que se formulen y se ejecuten Planes integrales de mejoramiento de ciudades y barrios con apoyo del gobierno central. Los presupuestos participativos adquirirán así su verdadera dimensión de ser instrumentos de gestión y gobernabilidad de las ciudades.
- El mejoramiento de los barrios será integral y no en base a proyectos puntuales, que escogen un barrio y dejan de lado a la urbanización vecina —caso de la Ciudadela Pachacútec en Lima—. Para las ciudades en expansión, impulsaremos la Producción urbana primaria para los sectores de bajos ingresos que no solamente genera un importante mercado, sino que brinda alternativas a los procesos de invasión de suelo.
- Sobre la base de los planes concertados, operaremos con programas nacionales concursables de apoyo a la formulación de expedientes técnicos. Habrá un financiamiento ligado a una tarifa justa de agua para usuarios y para cubrir todos los costos empresariales. La gestión del Estado estará asociada a los actuales propietarios, buscando la asociación con operadores privados, según las escalas de la ciudad y el tipo de empresa.
- En la cúspide del sistema, el Consejo Nacional del Medio Ambiente será un organismo rector y contralor para el manejo del medio ambiente urbano y rural. Convocará al conjunto de organismos públicos y privados, locales y subnacionales, para generar consensos y planes que faciliten y orienten las actividades de las poblaciones y del mercado en general. Así definiremos políticas sostenibles para las grandes eco-regiones del país e impulsaremos el sistema nacional de ciudades. Las ciudades deberán ser la plataforma de la calidad de vida y el lugar donde las familias quieran residir y oportunidades para mejorar su situación y la del país.
- Fortaleceremos el rol de la SUNASS y demás organismos reguladores y de supervisión con participación de los usuarios y los gobiernos subnacionales, generando y transfiriendo capacidades a los mismos para que ellos no solamente efectúen una labor reguladora, sino de pedagogía y apoyo a la formación de capacidades regionales y locales. Las ciudades deben

desarrollar sus proyectos de agua y saneamiento, de aire limpio y de manejo de desechos con el apoyo del Estado y no defendiéndose contra fiscalizadores sin capacidad de transferir tecnologías.

- ❑ Nuestras acciones en vivienda atenderán a quien viene edificando su propia casa, por esfuerzo propio para sí, para sus hijos o para alquilar, lo que jamás ha sido hecho en el país de manera sistemática. Facilitaremos la producción de alojamientos sociales en todas las ciudades del país y la producción social de viviendas con bonos, créditos y asistencia técnica adecuada, creando un gran sistema de apoyo a quien edifica por cuenta propia. Apoyaremos el mejoramiento y ampliación de viviendas, con en estructuras sanitarias, acabados y ampliación de más viviendas en el mismo terreno. Reorientaremos el programa Techo Propio, que no ha sido capaz de gastar los dineros que le fueron asignados, para que llegue a los pueblos jóvenes y urbanizaciones.
- ❑ Para el caso de la vivienda que las familias edifican por esfuerzo propio, se necesita una gran iniciativa en el apoyo técnico profesional para su certificación, formalización, mejoramiento y ampliación. Esa iniciativa requerirá movilizar a miles de jóvenes egresados y profesionales, en especial arquitectos, ingenieros y abogados que brindarán la asistencia técnica que las familias requieren para que su esfuerzo se recompense con viviendas seguras y saludables. Los jóvenes profesionales se iniciarán así en el ejercicio de su profesión en sus propias ciudades, abriendo un mercado muy importante para ellos y para el país y fortaleciendo las capacidades que nunca debieron ser arrancadas a los gobiernos municipales.
- ❑ Para el caso de la llamada vivienda social, llevaremos el programa Mi Vivienda hacia las ciudades de provincias, largamente dejadas de lado por quienes solamente se han esforzado en atender el mercado de Lima. Ello demandará de nosotros el mismo esfuerzo y cuidado al concertar con los constructores locales que el que se ha brindado a los constructores limeños.
- ❑ Lo anterior significa que apoyaremos en el logro de sus objetivos, desde la pequeña iniciativa privada hasta la mediana y gran empresa constructora de viviendas, buscando que cuando utilicen el dinero público como garantía para sus inversiones se orienten a los mercados de menores ingresos y no al revés.
- ❑ El mismo principio será aplicado a las acciones de destugurización en aquellas ciudades donde los inquilinatos y tugurios están presentes. Los fondos públicos disponibles, también deben estar al servicio de las acciones de transformación urbana de las áreas de renovación y no de algunas pocas edificaciones de carácter histórico y monumental. Los habitantes de quintas y solares deberán mejorar sus condiciones de hábitat para así sentirse orgullosos y productivos en las ciudades que habitan.

### **6.3 POLÍTICAS PARA REDUCIR LA INFORMALIDAD Y LA HETEROGENEIDAD PRODUCTIVA**

#### **a) El Concepto de Sector Informal Urbano**

En algunas ocasiones, se ha señalado que el Sector Informal Urbano abarca el 50% o 55% de los ocupados en el área urbana y que genera el 60%, 70% o incluso el 80% de la actividad económica, o que el tamaño del sector es menor a esa cifra, pero su actividad económica es mayor, o que la informalidad se debe a las excesivas regulaciones laborales o tributarias. Muchas de estas afirmaciones son totalmente erróneas. Si el Sector Informal Urbano soportase al 50% del empleo y sustentase el 70% de la actividad económica, entonces la productividad media del sector sería mayor que uno, y la del Sector Formal (50% restante del empleo y 30% restante de la actividad económica) sería menor de uno, es decir, que la productividad del Sector Informal Urbano sería mayor que la del Sector Formal, y, por tanto, el ingreso del Sector Informal Urbano también sería superior. Esto es, obviamente, un absurdo teórico que no se sustenta ni puede sustentarse, en la menor evidencia empírica.

Esta confusión, tan frecuente en muchos países, se debe a que los investigadores y las instituciones definen al Sector Informal Urbano de muy distintas maneras, dependiendo de enfoques económicos, sociales o jurídicos diferentes.

El concepto de Sector Informal Urbano surgió tras el conocido «Informe sobre Kenia» en 1972, cuando una misión técnica de la OIT descubrió que el desempleo en ese país era bajo, pero que había un enorme contingente de trabajadores pobres que habían conseguido sobrevivir, desempeñando oficios con muy poco o ningún capital, y sin someterse a las normas legales vigentes, muy costosas para ellos. Los integrantes de la misión de la OIT denominaron a este contingente de trabajadores pobres como «sector no institucionalizado».

148

El enfoque de la informalidad basado en el informe de Kenia fue desarrollado posteriormente, a fines de la década del 70, por el Programa Mundial del Empleo (WEP) de la OIT, denominado PREALC en el caso de América Latina y el Caribe, relacionándolo, además, con las teorías estructuralistas desarrolladas, en el caso de esta región, por Paul Singer, Aníbal Pinto y Raúl Prebisch, entre otros.

Según este enfoque, las personas que no alcanzan a conseguir un trabajo en las empresas (capitalistas) del sector moderno, se ven obligadas a trabajar como pueden, sin mayores posibilidades de acceso al capital productivo, dado que precisan sobrevivir. Es decir, un amplio número de personas que viven en el área urbana —contingente que inicialmente se originó como producto de las migraciones del campo a la ciudad— no encuentra trabajo en el sector moderno o formal de la economía, y, para no caer en el desempleo y en la indigencia, debe «inventarse» su propio empleo, utilizando para ello, aquello de lo que dispone, que es su propia actividad, y con una utilización muy escasa del factor caro que constituye el capital<sup>5</sup>. Son, por lo tanto, empleos intensivos en trabajo, con baja productividad y bajo ingreso. Es debido justamente a este bajo ingreso que el trabajador informal, sea por cuenta propia, o bien, sea asalariado en una microempresa informal, no puede financiar los costos de la modernidad, incluidos los costos laborales vinculados a la protección social.

La causa de que este contingente de personas que quiere trabajar no pueda ser absorbido por el sector moderno o formal de la economía, es la heterogeneidad estructural de las economías latinoamericanas; heterogeneidad caracterizada por las grandes diferencias en productividad entre

<sup>5</sup> Para superar esta restricción, gran parte de las políticas hacia el Sector Informal Urbano se han orientado a facilitar créditos productivos con bajas tasas de interés y garantías solidarias.

los sectores, «lo que hace más costosa y paulatina la absorción de los trabajadores informales por el sector moderno»<sup>6</sup>.

Este enfoque estructuralista es diferente al enfoque dual, por más que en muchas ocasiones se suele confundir a uno con otro. En el enfoque dualista, los sectores informal y formal existen porque hay personas que, debido a las fallas del mercado de trabajo, optan por ocuparse en el sector informal o en el formal, ya que consideran que en el sector que ellos escogen, serán más productivos. En el enfoque estructuralista, la opción de la informalidad no es una opción voluntaria, sino más bien, una estrategia de sobrevivencia laboral ante la imposibilidad de conseguir un empleo en el sector formal. El hecho de que, como se verá mas adelante, se utilice la categoría ocupacional como variable de análisis, no quiere decir en modo alguno, que los trabajadores optan por ocuparse en una determinada categoría porque es la que prefiere, sino que se ocupan en ella porque es la única en la que han encontrado una oportunidad de empleo (o en todo caso, una oportunidad menos mala que otras).

En la década del noventa, Hernando de Soto planteó un enfoque diferente de lo que es el Sector Informal Urbano, cómo nace y cómo se reproduce. Para él, la informalidad es resultado de la imposibilidad que tienen muchas personas, en su mayor parte migrantes del campo, de acceder a la legalidad, dado el alto costo en dinero y tiempo que esa legalidad implica. Si bien el enfoque de De Soto tiene la debilidad de que desconoce el problema de la heterogeneidad estructural que está detrás del fenómeno de la informalidad, tiene la virtud de que incorpora un aspecto, los altos costos de transacción, un tanto ausente en los enfoques estructuralistas.

Un enfoque diferente a los anteriores, si bien en la misma línea estructuralista que el del PREALC, es el desarrollado por Alejandro Portes, Manuel Castells, Bryan Roberts y otros. Para ellos, el Sector Informal Urbano es «el conjunto de actividades generadoras de ingresos que no son reguladas por el Estado en un ambiente social donde actividades similares sí lo son. Estas actividades no reguladas persiguen la reducción de los costos por la vía de la exclusión de los derechos y beneficios incorporados en la legislación y las regulaciones administrativas en torno a los derechos de propiedad, licencias comerciales, contratos laborales, sistema de seguridad social, etc. Su lógica de funcionamiento es la descentralización»<sup>7</sup>. En este sentido, el Sector Informal Urbano no es ajeno a la economía moderna, sino un elemento sustancial de la misma, como estrategia para la reducción de los costos y el logro de una mayor competitividad.

Otra concepción relativamente diferente es la que Pérez Sainz<sup>8</sup> ha denominado *neoinformalidad*. Explica que el Sector Informal Urbano es un conjunto de actividades que se realizan en el área urbana, caracterizadas por la participación directa del propietario en el proceso productivo.

La conceptualización que hizo el Programa Mundial del Empleo de la OIT del «Sector Informal Urbano» es muy diferente a la de «economía informal» que la propia OIT formuló hace unos años (2002). La nueva definición se refiere no tanto a las características de los empleos sino más bien a las unidades de producción, sean estas de trabajadores independientes, sean de empresas. La informalidad sería la característica de aquellas unidades de producción en las que no se aplica, total o parcialmente, la legislación vigente. Esta «desprotección» normativa provocaría un determinado déficit de trabajo digno. En consecuencia, se genera, con esta definición de «economía informal»,

---

<sup>6</sup> Tokman V. *Una Voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda* (página 197). Fondo de Cultura económica. Santiago de Chile, 2004

<sup>7</sup> Trejos, JD. *El trabajo decente y el Sector Informal Urbano en los países del istmo centroamericano*. OIT. San José de Costa Rica, 2001.

<sup>8</sup> Pérez Sainz, Juan Pablo. *Neoinformalidad en Centroamérica*. FLACSO. San José de Costa Rica, 1996.

una confusión entre informalidad, precariedad y evasión del cumplimiento de las regulaciones legales vigentes.

Finalmente, a la luz de estas definiciones, y sobre la base de las recomendaciones del Grupo de Delhi, constituido por expertos de diferentes países que estudian las estadísticas del sector informal, la XVII Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET), efectuada en 2003, aprobó una directriz sobre una definición estadística del empleo informal como complemento a la Resolución sobre las estadísticas de empleo en dicho sector. En dicha definición, el concepto de empleo informal es utilizado como el número total de empleos informales, tanto si están ocupados en empresas del sector formal o informal.

A pesar de este cambio en la definición de la informalidad, al pasar del concepto de sector al de economía informal, la utilización de la definición, así como el enfoque de *sector* informal, tiene indudables ventajas.

En primer lugar, otra ventaja de utilizar la definición de Sector Informal Urbano y no la de Economía informal es que la primera hace relación a un excedente estructural de mano de obra que genera actividades económicas basadas en una baja relación capital-trabajo, con los consiguientes bajos niveles de productividad e ingreso. Esta definición acotada, facilita la adopción de políticas públicas orientadas a facilitar el acceso de estas personas a una mayor dotación de capital —humano, financiero y tecnológico— y, por tanto, con posibilidades de aumentar su productividad y sus ingresos. En el caso de la nueva definición de la OIT, respecto de economía informal, a los integrantes «clásicos» del Sector Informal Urbano se suman los trabajadores desprotegidos, que pueden trabajar en el Sector Formal (lo que en Argentina se denomina «trabajo en negro»). Es decir, es una definición que suma informalidad con precariedad en el empleo, fenómenos muy diferentes, no relacionados entre sí, y que también requieren de políticas públicas muy diferentes.

En segundo lugar, al consentir la definición de economía informal que coexistan trabajadores formales con informales (es decir, con trabajadores precarios o no registrados) en una empresa formal, habría que aceptar que parte de la producción de esa empresa corresponde al trabajo de los formales y otra parte al de los informales.

Tampoco parece útil la definición de informalidad de De Soto, ya que, reconociendo que en la informalidad hay un alto componente de elevados costos de transacción que establece la legalidad vigente, ella desconoce la profunda heterogeneidad estructural que caracteriza tanto a la economía como al mercado de trabajo del Perú.

## **b) Políticas para reducir la informalidad y la heterogeneidad productiva**

El Sector Informal Urbano es también un conjunto heterogéneo de unidades productivas y, por lo tanto, se requieren políticas diferenciadas para cada uno de los componentes de ese conjunto. Se distinguen aquí tres tipos de unidades informales.

Por un lado están las unidades de producción con acceso reducido a los recursos productivos y, por tanto, con una productividad y unos ingresos bajos, pero que sí están en condiciones de financiar, al menos en parte, el costo de la legalidad o formalidad (impuestos, cargas laborales, tributos, etc.).

Por otro lado, están las unidades que actúan al margen de la normativa, sin registros administrativos y legales y sin pagar impuestos; todo ello asociado, fundamentalmente, a los

elevados costos de transacción generados por las regulaciones del Estado. En la práctica, estos dos tipos de informalidad coexisten y tienen amplias interrelaciones. Sin embargo, como queda claro, no todas las unidades de baja productividad tienen problemas de legalidad, y no todas las empresas fuera del ámbito de la regulación son de baja productividad. Ambas comparten la característica de que en ellas la calidad del trabajo es bastante precaria.

En tercer lugar, están los trabajadores informales por cuenta propia y las unidades familiares de subsistencia, todos ellos con los más bajos niveles de productividad e ingreso de toda la estructura ocupacional urbana.

*1. En relación con las unidades informales que pueden financiar, al menos parcialmente, los costos de transacción.*

En el caso de estas unidades es necesario actuar en, al menos, tres ámbitos prioritarios.

En primer lugar, se deben diseñar y aplicar estrategias de política que faciliten un mayor acceso de las MYPEs informales a los mercados y servicios, en particular, al mercado crediticio, la capacitación, las estrategias comerciales, la calidad y la información, para aumentar su presencia y participación en el mercado, aumentar la productividad y crear y mantener empleos de buena calidad.

Además, es importante diseñar y aplicar estrategias que alienten a las microempresas y pequeñas empresas informales a incorporarse a conglomerados productivos. Para ello, podría ser especialmente eficaz ofrecer algún tipo de incentivo a las empresas que constituyen el núcleo del conglomerado para que promuevan la incorporación de las microempresas y pequeñas empresas<sup>9</sup>.

Por otra parte, es necesario afrontar los problemas derivados de la baja tasa de protección social de los trabajadores de estas MYPEs informales. Para ello deben evaluarse los diferentes programas desarrollados en el Perú y en otros países (programa de microseguros, municipales, etcétera) y ver su aplicabilidad en el país, en caso de que hubiesen sido programas exitosos.

Sin embargo, en esta misma categoría de unidades informales también se encuentran aquellas empresas que en realidad son formales pero que, pudiendo financiar el costo de la legalidad, optan por actuar al margen de ella, con el fin de obtener ventajas sobre sus competidores que respetan la ley. Es obvio que en este caso la política que debería aplicarse es, además de la relativa a la educación y a la prevención de este tipo de prácticas, la identificación de esas empresas y la aplicación de las sanciones correspondientes.

*2. En cuanto a las unidades informales que sí tienen acceso a los recursos productivos —aunque no sean abundantes— pero que no pueden financiar los costos de transacción impuestos por las regulaciones legales y administrativas.*

En este caso es evidente que se debe proceder a analizar el impacto de dichas regulaciones, ya que hay evidencias suficientes de que un exceso de regulaciones promueve la informalidad y, en el caso de las empresas formales, el empleo no registrado.

Sin embargo, esto no debe llevar a considerar evasoras a las MYPEs informales (lo cual, por cierto, conlleva estrategias como la desregulación o la persecución), sino que «se debe tener presente que la principal causa de que estas unidades informales no cumplan con sus obligaciones, es su incapacidad para financiar los costos que dicho cumplimiento conlleva, dados sus niveles de productividad actuales. El reto, entonces, consiste en delinear estrategias que permitan generar las

<sup>9</sup> Ver *Agenda Hemisférica*. OIT, 2006

condiciones necesarias para que los informales puedan enfrentar los costos que representa el cumplimiento de sus obligaciones administrativas, impositivas y tributarias<sup>10</sup>. Para ello, la simplificación administrativa, la exoneración de algunas cargas tributarias y los programas como los ya puestos en marcha en muchos países para desarrollar centros de servicios empresariales (crédito solidario, capacitación, apoyo tecnológico, identificación de mercados, etc.) podrían ser una buena solución»<sup>11</sup>.

Por otra parte, el Ministerio de Trabajo debería prestar especial atención a la brecha de ingresos existentes entre hombres y mujeres, en especial en los sectores en los que se concentra la mayoría de los empleos informales, diseñando y ejecutando políticas de discriminación positiva que favorezcan directamente a la mujer. En este campo, las muy estudiadas y aplicadas políticas en materia de compras estatales podrían ser una buena vía para ayudar a las mujeres a elevar sus ingresos.

El problema de estas estrategias no ha sido ni su diseño ni su aplicación, sino más bien su perdurabilidad, ya que, en muchos casos, un cambio de administración provoca una revisión de los procesos administrativos que hace que se retroceda en un instante mucho más de lo avanzado en varios años. Es por ello, importante asegurar la permanencia en el tiempo de estas políticas y estrategias con las lógicas modificaciones y ajustes que resulten recomendables de las periódicas evaluaciones de las mismas.

### *3. En cuanto a los trabajadores por cuenta propia informales y a las unidades familiares de subsistencia.*

En primer lugar, las políticas a diseñar y ejecutar deben prestar especial atención a las actividades informales en las que se concentran los trabajadores por cuenta propia. Esto es, a las actividades que corresponden a los sectores de comercio minorista, servicios personales, incluido el servicio doméstico. Los demás sectores son importantes, pero no prioritarios.

En segundo lugar, de estos tres sectores de actividad económica, las políticas orientadas a las actividades en el comercio informal y el servicio doméstico deberían tener componentes específicamente orientados a atender la situación de la mujer, ya que son actividades en las que predomina el trabajo femenino. En concreto, estas políticas deberían atender el bajo nivel educativo de las mujeres que trabajan en estos sectores y la carga familiar que les obliga a atender al unísono a los hijos, al hogar y al trabajo. Parte sustantiva de estas políticas, deberían ser los programas educativos especiales para mujeres, guarderías infantiles, etcétera.

En tercer lugar, los ingresos de los informales por cuenta propia y de las unidades familiares de subsistencia, son más bajos que los del resto de trabajadores del mismo sector. Ello presenta un grave problema en materia de productividad, ya que el ingreso proveniente del trabajo depende, en el mediano y largo plazo, de la productividad. Debe priorizarse, por tanto, políticas y programas orientados a aumentar la productividad de los informales por cuenta propia y de las unidades familiares de subsistencia, al igual que la del resto de trabajadores informales. Para ello, y al igual que en las demás unidades productivas informales, podrían ser una buena solución, la simplificación administrativa, la exoneración de algunas cargas tributarias y los programas como los ya puestos en marcha en muchos países para desarrollar centros de servicios empresariales (crédito solidario, capacitación, apoyo tecnológico, identificación de mercados, etc.).

---

<sup>10</sup> *Ibídem*

<sup>11</sup> *Ibídem*

En cuarto lugar, es preciso profundizar el esfuerzo del Estado en materia educativa. En este esfuerzo, las mujeres que trabajan en el sector informal, en especial en el comercio ambulatorio y en el servicio doméstico, deben merecer la mayor prioridad.

En quinto lugar, se debe focalizar este grupo a la hora de diseñar políticas públicas de transferencia de ingresos a través de programas nacionales o regionales, financiados con el gasto social del Estado.

Finalmente, es prioritario desarrollar la inspección tributaria y la de trabajo, a efectos de detectar y sancionar a los profesionales que, siendo formales y debiendo actuar respetando las normas legales, las evaden para trabajar por cuenta propia, como informales, bajando costos, para ser así más competitivos que los otros profesionales que sí trabajan con sujeción a la normativa vigente.

#### 6.4 EMPRESAS PYMES EN LA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

El sector de las Micro y Pequeñas empresas<sup>12</sup> (MYPEs) tiene un rol neurálgico en la estructura productiva del país. De acuerdo a estimaciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), el 98% del total de unidades productivas formales del país son micro o pequeñas empresas (94% micro y 4% pequeña) que contribuyen aproximadamente con el 35% del Producto Bruto Interno (PBI) generan alrededor del 80% del empleo privado y significan alrededor del 3.2% del total de las exportaciones.

La densidad del capital por persona en las MYPEs es baja. Esto se ve reflejado en que gran parte de estas carecen de medios propios de producción. Comparada a la de las grandes actividades extractivas, el costo por unidad empleo es inferior entre treinta y cuarenta veces. Los procesos productivos de las MYPEs tienen un alto componente de la mano de obra por lo cual la productividad medida como el costo de los factores entre el valor total de las ventas es muy baja, el empleo de baja calidad y en muchos casos de subsistencia o autoempleo.

La cifra de ventas apenas alcanza para remunerar la compra de insumos y la obra de mano por lo que difícilmente admite costos de inserción laboral, impuestos y gabelas, proceso acumulativo que las aleja de la formalidad de las medianas y grandes empresas. Asimismo, tienen menor acceso a tecnologías de desarrollo y expansión empresariales en una perspectiva de largo plazo. Son, en suma, excluidos del modo de producción y acumulación de capital.

Además las empresas enfrentan barreras de acceso de la reglamentación estatal. Entre ellas:

1. Muy poco acceso al sistema financiero formal y a sistemas de garantía, que limita sus posibilidades de crecimiento empresarial.
2. Imposibilidad de ser proveedora de empresas mayores o del aparato público.
3. Dificultades de convertirse en exportadora.

154

Sin embargo, las MYPEs son las principales proveedoras de bienes y servicios de los sectores de menores ingresos del país. Estas unidades productivas utilizan esencialmente insumos nacionales lo que deriva en pequeños, pero numerosos circuitos productivos que explican el elevado aporte de las MYPEs al sector real de la economía nacional (producción y empleo).

Una característica determinante de las MYPEs (en especial las microempresas) es su alto grado de informalidad. El 86% del total de MYPEs son informales. Se trata básicamente de unidades familiares que luchan día a día por sobrevivir. Al respecto, alrededor del 30% de las personas empleadas por las MYPEs son trabajadores familiares no remunerados (TFNR). Por ello, para pasar a plantear políticas en el sector MYPEs es imprescindible tocar el tema de la informalidad lo que en última instancia deriva en plantear un modelo económico alternativo al actual.

#### Propuestas de política

- Reduciremos significativamente los costos de formalización y desburocratazaremos dichos procesos. Se dará continuidad, se fomentará y se corregirán las políticas públicas y normas destinadas a simplificar los trámites burocráticos (municipales y notariales) para la constitución de Nuevas Empresas. Al respecto, se propone operar bajo un sistema de ventanilla única que permita la efectiva reducción de los costos de transacción.

<sup>12</sup> Usamos el criterio de número de trabajadores (microempresa: de 1 a 10 trabajadores ; pequeña empresa: de 11 hasta 50 trabajadores) y el de niveles de venta anual (microempresa: monto máximo de 150 UIT; pequeña empresa: desde 150 UIT hasta 850 UIT)

- Nos comprometemos, en acuerdo con las instituciones tecnológicas y las universidades nacionales, a dar asistencia técnica y capacitación técnica, laboral y crediticia.
- Apoyaremos el proceso de acumulación de capital en las MYPEs con la creación de un Organismo Público Descentralizado (OPD) para la Micro y Pequeña Empresa. Este organismo concentrará en forma exclusiva todas las funciones y atribuciones para la planificación y el desarrollo de políticas públicas en materia de Micro y Pequeña Empresa. Sus principales características serán:
  - Contará dentro de su estructura orgánica interna con un órgano político en el que participen representantes de cada sector económico, para otorgar representatividad a cada uno de ellos y cuenten con interlocutores válidos.
  - Tendrá competencias para planificar las políticas nacionales en materia de s conjuntamente con los gobiernos regionales y locales.
  - El presupuesto institucional de este nuevo organismo tendrá como fuente a los recursos de todas las partidas presupuestales destinadas a las MYPEs en cada uno de los sectores. Este mecanismo de financiamiento responde a que la concentración de fondos permite una dirección eficiente de éstos y centralizar la administración de los fondos captados de la Cooperación Internacional.
- Formulación de una legislación que disponga que todo emprendimiento empresarial debe realizarse a través de cualquiera de las modalidades de persona jurídica que prevea el ordenamiento jurídico.
- Creación de una nueva modalidad de persona jurídica especial que se adecue a las necesidades de los emprendimientos micro-empresariales: la Nueva Empresa.
- Facilitaremos y promoveremos la conformación de redes productivas con valor agregado a través de las MYPES, con una orientación exportadora y/o hacia los mercados internos de seguridad alimentaria.
- Promoción de un programa de crédito y de asistencia técnica concursable que estará focalizado en proyectos de jóvenes emprendedores. Este programa incluirá becas para formación técnica en convenio con el Servicio Nacional de Desarrollo Tecnológico (SENATI) y el Servicio Nacional de Capacitación para la industria de la Construcción (SENCICO).
- Fortaleceremos el apoyo financiero a la pequeña y microempresa proporcionados por las instituciones financieras especializadas como EDYPIMES, Cajas Rurales y Cajas Municipales de Ahorro y Crédito, fondos contravalor, organismos de cooperación, creando una instancia de cooperación en tecnología especializada en microcréditos.
- Fortaleceremos al FOGAPI para que extienda sus garantías a favor de las MYPEs con la finalidad de que puedan modernizarse y ser más competitivas.
- Igualmente, fortaleceremos PROMPYME y el CONSUCODE para que se canalicen las demandas de bienes y servicios de las entidades y empresas del Estado a favor de las MYPEs nacionales.
- Promoveremos y fortaleceremos la participación del Banco de la Nación en el financiamiento de las pequeñas y medianas empresas mediante su red de agencias y en aquellos lugares donde constituye la única oferta bancaria. El Banco de la Nación debe contribuir de este modo al desarrollo de la intermediación financiera, la competitividad en el mercado de créditos y a la expansión de la bancarización, movilizándolo en todo el país.
- Con respecto al tema de las compras estatales se proponen los siguientes puntos:

- Creación mediante ley de un procedimiento especial para las compras a la Nueva Empresa.
  - El Estado deberá reservar el 40% de sus compras para realizarlas a las Nuevas Empresas con preferencia por las locales.
  
  - Otorgamientos de beneficios relacionados con el tema de las garantías de fiel cumplimiento, como las cesiones de derechos sobre la facturación futura, con el propósito de permitir el acceso cabal de las Nuevas Empresas a las compras estatales.
  - Promoveremos la transparencia y efectividad en las compras estatales a través de la gradual incorporación de la participación ciudadana en los Comités de Adquisiciones, la difusión en línea y la modificación de la ley de contrataciones y adquisiciones del Estado para agilizar los procesos y otorgarle plena transparencia.
- Estableceremos el plan de empoderamiento tecnológico y de las capacidades de gestión, el programa de promoción de la pequeña empresa agro-familiar y programas especializados, como el desarrollo de camélidos sudamericanos, de la tuna-cochinilla, de cereales andinos, de tuberosas, de engorde y beneficio de ganado, de camu camu, paiche, café orgánico, tara, trébol, formante, entre otros.
- Facilitaremos la titulación de activos en los registros públicos para que las PYMEs puedan usarlos como garantía en la búsqueda de créditos.
- Emisión de normas para cada sector de la actividad económica donde se desarrollen emprendimientos empresariales, para atender en forma especializada la problemática en cada uno de ellos. Por ejemplo: artesanía, metalmecánica, entre otros.
- Promoveremos la participación de las empresas en el mercado de capitales que ayudan al ordenamiento y apertura de información, a tener acceso a nuevas formas de financiamiento a menor costo, y a mejorar la percepción de riesgo. Para crear alternativas de participación de las empresas en el Mercado de Valores, se deben adoptar medidas para aminorar los siguientes sobrecostos:
- Inscripción en el Registro Público de Mercados de Valores.
  - Emisión de instrumentos de negociación (Bonos) por la participación de terceros. (Empresas clasificadoras de riesgos, estructurador, agente colocador, representantes de bonistas).
  - Requisitos excesivos para empresas emisoras que acceden al Mercado de Valores.
  - Aplicación de reglas de gobierno corporativo, a menudo infrecuente en empresas de accionariado familiar.
  - Creación de una instancia de cooperación en tecnología especializada en microcréditos.

Para incorporar a las empresas y a las MYPEs en el mercado de capitales:

- Promoveremos la emisión de medios o instrumentos de garantía (Carta Garantía Bursátil o Fianza Bursátil), mediante la participación de redes de organismos sectoriales, multisectoriales, nacionales e internacionales (COFIDE, FOGAPI, CAF).
- Creación de un régimen que constituye un fondo de garantía, administrado por Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), que permite garantizar las operaciones de las Nuevas Empresas en el mercado financiero de la banca privada.
- Impulsaremos la captación de líneas de crédito y aporte de capital de trabajo, canjes de deudas, desarrollo de fondos de inversión y fideicomisos especializados, que dan acceso a inversionistas institucionales calificados, la colocación de instrumentos de deuda a tasas atractivas afianzadas

por instrumentos de garantía, para que las PYMES se valoren con la participación del ahorro movilizado por la BVL.

- ❑ Regularemos los requisitos, costos y plazos de emisión de instrumentos de deuda de las PYMES para promover su participación en el mercado.
- ❑ Implementación de convenios entre empresas públicas y privadas con la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) y con las Centrales de Riesgo Privadas, para crear una currícula de los emprendedores que operen a través de las Nuevas Empresas. De esta manera se contribuirá con la información básica que sirva para dotar de herramientas al sistema financiero, en pro de conceder las líneas de financiamiento requeridas por las MYPEs.
- ❑ Reduiremos los costos de acceso al Registro Público de Mercado de Capitales para las PYMES, mediante la Reglamentación para el registro y emisión de los nuevos instrumentos negociables a través de la BVL (Pagarés PYMES, Papeles Negociables PYMES, Bonos PYMES, etc.) cuyas características estarían de acuerdo con el plazo y al mecanismo de negociación.
- ❑ Implementaremos aplicativos en las normas regulatorias de los mecanismos de negociación para facilitar las operaciones de las MYPES en el mercado de capitales, y la flexibilización del registro de los títulos de la deuda de corto plazo, como las facturas, y su negociación.
- ❑ Modificaremos la regulación de inversión para los intermediarios financieros no bancarios, permitiéndose su participación en estos nuevos instrumentos de inversión y mecanismos de negociación. Esto permitirá dinamizar el mercado de renta fija, así como dará nuevas y mejores alternativas de rendimiento con mecanismos que cubran los riesgos inherentes, por los cuales son supervisados y monitoreados.

## 6.5 RENEGOCIAR LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO

La ola globalizadora sesgó el énfasis de las políticas económicas de nuestros países hacia los mercados externos. La consecuencia fue el embargo de nuestros mercados internos a los grupos transnacionales justo cuando el desempeño económico de los países altamente industrializados depende más de sus exportaciones.

Los globalizadores y neoliberales del país no entienden que la productividad y cambio técnico es un fenómeno macroeconómico. Por eso defienden la tercerización del trabajo y su precarización salarial como medios para aumentar la productividad y la competitividad internacionales.

Esta estrategia de disminución de costos del trabajo para ganar participación en los mercados externos tiende a reducir el tamaño de mercado doméstico porque comprime los ingresos o capacidad de compra de los trabajadores.

Además, la estrategia de los globalizadores neoliberales de reducir los costos del trabajo para aumentar la productividad y competitividad acentúa el conflicto distributivo y exacerba la exclusión y marginalidad social y económica.

Esa estrategia no es el camino para construir relaciones internacionales armoniosas. Generará más conflictos comerciales entre las naciones porque privilegia la participación en el comercio internacional o en los mercados externos más que en los mercados internos.

La agenda de un crecimiento integrador del país, con un nuevo modo de crecer, generando mercados internos, aumentando el empleo e incorporando al mercado a la población excluida y provinciana del país, es avanzar desde adentro hacia afuera, sin cerrarse al mundo y sin crear déficit externos ni presiones inflacionarias.

De allí que una política de ingresos que utilice el salario mínimo como instrumento tiene más probabilidades de éxito en una economía que crece con aumentos en la productividad que una en la que la producción retrocede y en la que se precariza el empleo. Una orientación de la demanda interna para la expansión de los mercados internos es una precondition para atenuar los conflictos distributivos.

El argumento que se esgrime a favor de los tratados de libre comercio es que favorece al consumidor porque la competencia internacional induce a bajar el costo y mejorar la calidad de los productos. Pero este argumento es incompleto. El bienestar de la población consumidora no mejorará con la competencia entre productores cuando se reduce el tamaño del mercado doméstico por los efectos negativos sobre los ingresos y el empleo, y, visto dinámicamente, se inhibe la creación de otros.

Si el tamaño del mercado doméstico y la actividad económica declinan, a medida que los productores extranjeros capturan una larga porción del mismo, el nivel de bienestar de los consumidores nacionales tendrá que caer debido a la reducción del empleo y de los ingresos.

Solo bajo el supuesto de pleno empleo, la competencia internacional podría no afectar los niveles de ocupación de la mano de obra.

Por lo demás, con altos niveles de desempleo y subempleo, no es posible una utilización eficiente de los recursos. En consecuencia, el argumento de que el libre comercio mejora el bienestar de los consumidores mediante una localización más eficiente de los recursos, es cuestionable.

Hay otra manera de insertarse en el mundo globalizado actual. Porque creemos que es posible otro tipo de relación del Perú con el mundo, proponemos:

- a) El Congreso instalado en julio de 2011 deberá revisar los TLC y autorizar su renegociación, en caso necesario.
- b) Desarrollar una nueva relación internacional, comercial y económica, con énfasis en las relaciones con Latinoamérica, China y los países en desarrollo, y en las negociaciones multilaterales en las que podamos unirnos a ellos para tener más fuerza.
- c) Específicamente, se propone fortalecer la integración regional con la CAN y el MERCOSUR para luego desarrollar negociaciones comerciales con otros bloques regionales y la propia OMC.

## Capítulo 7

# Políticas Sociales, Derechos Humanos, Vida Segura y Paz Social

### 7.1 POLÍTICAS SOCIALES PARA AFIRMAR DERECHOS

La propuesta de la Gran Transformación busca contribuir al desarrollo integral de nuestro país, con bienestar para toda la población. Y por ello considera que es necesaria una unidad entre el modelo económico y el social y afirma por tanto que la mejor base para la política social es un crecimiento económico con redistribución (con énfasis en lo salarial) y acumulación interna. Como ya se ha señalado en capítulos anteriores, no se trata solamente de crecer y distribuir sino que una estrategia nacional de desarrollo requiere acumulación interna en capitales humanos, físicos y financieros. Pero un desarrollo integral supone también atender la dimensión ambiental y la institucional, de allí que estos temas también hayan sido tratados en capítulos anteriores.

160

La propuesta de la Gran Transformación afirma un enfoque de derechos en el cual la persona es el fin, tal como lo señala la Constitución, y en ese sentido la política social que propone está orientada a garantizar el ejercicio de esos derechos por todos los ciudadanos y ciudadanas del Perú, de manera universal, para que logren el pleno desarrollo de sus capacidades y potencialidades. Asimismo, nuestra propuesta se basa en un enfoque de equidad, lo que significa que busca atender, con políticas específicas, los diferentes factores de discriminación y exclusión que afectan a nuestra sociedad.

La visión del desarrollo y el enfoque de derechos que planteamos, supone también una manera diferente de entender la pobreza, a partir de sus múltiples dimensiones, no solo como pobreza económica sino también como restricción en el acceso a condiciones básicas de vida, como limitación en el desarrollo pleno de las capacidades de las personas y en las oportunidades para desempeñarse adecuadamente, así como en sus posibilidades de participación, individual y colectiva en la sociedad. Por lo tanto, las políticas sociales que se proponen para superarla tienen que ser integrales y más que políticas de alivio deben ser políticas habilitadoras que contribuyan a ampliar oportunidades, romper barreras y restricciones y crear condiciones favorables para que las personas y familias enfrenten su propio desarrollo y sean partícipes de las decisiones que los afectan.

Por ello, medir el avance en cuanto al bienestar de la población y la disminución de la pobreza, solo en términos de la reducción de los índices de pobreza monetaria es totalmente insuficiente y hasta engañoso, por lo que, para evaluar si se ha avanzado o no en este periodo y cuánto, debe observarse otros indicadores como el de la equidad en la distribución del ingreso y en el acceso a oportunidades.

Si bien en los últimos años ha continuado una tendencia decreciente en los resultados de la pobreza monetaria esta sigue estando en niveles elevados (35 de cada 100 peruanos son pobres y 11 de cada 100 son pobres extremos), sobre todo si tenemos en cuenta el crecimiento económico de los últimos años. La situación se agrava en las zonas rurales en especial en la selva y en los dos extremos de la pirámide etaria (los niños y los adultos mayores). Para el caso de las zonas rurales, de acuerdo a las cifras del INEI para 2009 el 60.3% de la población rural se encuentra en situación de pobreza monetaria. En la costa rural esta cifra ascendió a 40.6%, mientras que en la selva y sierra rural es de 57.4% y 65.6% respectivamente. Por otro lado, la incidencia del déficit calórico se ha incrementado en todos los ámbitos de la economía nacional de 2006 al 2009: de 28% a 30% en el área urbana y de 38% a 45% en el área rural. Solo en Lima Metropolitana se produjo una ligera mejora (pasó de 20% a 18%).

De otro lado, si miramos el tema de la desigualdad y lo vemos más allá de la desigualdad en los ingresos, tal como lo hace la última medición del índice de desarrollo humano del PNUD, se evidencia que, al incorporar la variable desigualdad en términos amplios, el índice se reduce, en el caso de nuestro país, de 0.723 a 0.584 (una caída del 20%), siendo lo que más explica esta situación la desigualdad en acceso a salud y educación, mientras que la desigualdad en el ingreso queda rezagada.

Finalmente, es importante también evaluar cuánto destina el Estado a garantizar los derechos sociales de la población y si esos montos están acordes al nivel de crecimiento económico que ha tenido el país en este periodo y comparativamente con la región. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), para el año 2008 el gasto público social en el Perú ascendió a 7.82% del PBI, el nivel más bajo de los registrados en los países de América del Sur. Esta situación debe cambiar.

A continuación planteamos nuestro diagnóstico y nuestras propuestas para los diferentes campos de la política social orientados a garantizar los derechos sociales de la población, a luchar contra la pobreza y la inequidad así como a superar la discriminación y la exclusión en sus diferentes manifestaciones.

## **NUESTRAS PRIORIDADES**

Nuestro centro de atención en la política social, en razón de su particular vulnerabilidad, de las brechas existentes en los servicios e indicadores sociales para estos sectores y de su importancia para el desarrollo futuro del país son: el **ámbito rural la población campesina e indígena**, la **población infantil** y la de **adultos mayores**.

Nuestro plan prioriza por tanto a estos sectores, y esto se evidencia no solo en lo que se propone a continuación con relación a cada uno de ellos, sino en cada uno de los campos específicos que se presentan a partir del siguiente acápite.

### **El ámbito rural:**

Más allá del esfuerzo realizado en el ámbito social por darle prioridad al espacio rural, a través del programa Juntos y la estrategia Crecer, es patente el desinterés mostrado por el Estado en los

últimos años por desarrollar propuestas coherentes y articuladas que respondan a la diversidad y complejidad de esta realidad y a la necesidad de garantizar nuestra seguridad alimentaria.

Particularmente olvidado es el mundo amazónico (donde la realidad rural tiene un peso mayoritario) que no ha merecido políticas específicas de este gobierno y aquellas que se desarrollaron en el marco de las mesas de diálogo instaladas a partir de los sucesos de Bagua, no han sido llevadas a la práctica.

Un aspecto importante para ello es desarrollar un nuevo consenso sobre la concepción de ruralidad en el país, que es sin duda mucho más de lo que el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) plantea. Este primer paso resulta fundamental para lograr mejores instituciones y políticas que permitan asumir el desafío de estas zonas, diseñando intervenciones que atiendan y aprovechen las relaciones urbano-rurales de manera de conseguir mayores avances en la superación de la pobreza en estos ámbitos.

Una referencia importante para ir hacia una política como la que se requiere para este ámbito, la constituye la agenda para el desarrollo integral de la población rural y lucha contra la pobreza planteada por la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP), que plantea cinco estrategias en las dimensiones social, económica, ambiental e institucional, y propone metas, orientaciones y acciones para cada una de ellas, las cuales nos comprometemos a implementar.

### **La infancia:**

Los esfuerzos e iniciativas desplegados desde la sociedad para que la atención a la infancia sea una prioridad nacional han sido crecientes en los últimos años. Ello sin duda ha incidido en el avance que se viene dando a nivel del Estado en cuanto a la coordinación de acciones y la puesta en marcha de programas para enfrentar algunos problemas claves como la desnutrición crónica, la atención de salud materna y neonatal, la mejora de los aprendizajes en los primeros años y la indocumentación de los niños, sin embargo ello resulta insuficiente, los problemas no solo persisten y se reproducen, además de que es poco lo que se ha avanzado en cuanto a otros problemas graves como por ejemplo la violencia contra los niños.

En ese sentido, para poder contar con una agenda común que movilice a la ciudadanía y al Estado a favor de la infancia, es necesaria la actualización del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA) con participación de la sociedad civil. Al respecto, el último balance de los objetivos del PNAIA realizado por UNICEF muestra resultados mixtos en los avances obtenidos de las metas propuestas por este plan.

La acción a favor de la infancia en el próximo periodo debe priorizar la atención integral de la problemática de la infancia e incluir una estimación del presupuesto necesario para su implementación, frente a ello se plantea el compromiso expreso de asignarle los recursos necesarios en la gestión de gobierno de los próximos cinco años.

### **Los adultos mayores:**

Este problema, un tanto desconocido para la mayoría de la sociedad, tampoco ha merecido mayor atención de parte del Estado. Si bien en distintas oportunidades, tanto en el Congreso como en el Ejecutivo, se mencionó la posibilidad de implementar pensiones no contributivas, no se ha dado un avance concreto al respecto en nuestro país, como sí ha ocurrido con nuestros vecinos (casos de Chile y Bolivia, por ejemplo). El reciente anuncio del Presidente de la República de iniciar la entrega de un bono de 100 soles a los mayores de 75 años es todavía un tímido avance al respecto.

Se prevé que la proporción de adultos mayores de 65 años pasará del 6% en el 2007 al 16% en el año 2050, lo que supone un aumento de las condiciones promedio de vulnerabilidad social. En ese sentido se propone iniciar la implementación de esta política, comenzando con los adultos mayores de 75 años y progresivamente hasta atender a todos los adultos mayores de 65 años a nivel nacional que no cuenten con una pensión de vejez.

### **NUESTRA PROPUESTA**

La política social incluye fundamentalmente las acciones que realiza el Estado a través de servicios sociales de alcance universal y de programas focalizados, que se dirigen en particular a poblaciones en situación de pobreza o exclusión. En ese sentido, en este capítulo, en una primera parte se presentarán las políticas de educación, salud, vivienda, agua y saneamiento, trabajo y previsión social, en una segunda parte se abordarán los programas sociales y políticas para la equidad, dirigidas a sectores específicos.

## 7.2 POR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

### 7.2.1 EDUCACIÓN DE CALIDAD PARA TODOS

#### a) Diagnóstico:

Persiste un serio deterioro de la calidad educativa que se refleja en los resultados de aprendizaje. Cada año, miles de estudiantes no alcanzan los niveles mínimos de rendimiento que los currículos establecen para lograr habilidades en el grado correspondiente. Pruebas nacionales e internacionales como el Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA, 2001), el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE, 2006) y las evaluaciones censales entre 2006 y 2009, así lo corroboran.

Continúa la inequidad educativa. El Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) realizado entre el 2001 y 2008 —auspiciado por la UNESCO y considerado como la evaluación de desempeño más ambiciosa realizada en América Latina— ubica al Perú como el país más inequitativo, con mayores disparidades urbano-rurales, y entre los países en los que las niñas rurales e indígenas alcanzan desempeños significativamente menores que los niños. Las evaluaciones nacionales revelan un problema de calidad de los aprendizajes en todos los grados estudiados, y reafirman que aprenden menos los pobres, las mujeres, los quechua-hablantes y los estudiantes del campo.

El sistema educativo no brinda los elementos necesarios para que los peruanos nos podamos desempeñar con autonomía en la construcción del bienestar social. Se impone una forma de entrar al proceso de globalización que nos somete a intereses extranjeros, que no consideran nuestros valores culturales y saberes propios, pero nos toman en cuenta como mano de obra barata, o simples excluidos de un circuito de producción y consumo ajeno a nuestro control. Esta exclusión alcanza niveles muy agudos con el dominio del proyecto neoliberal que diseña una integración al mundo de una pequeña minoría que solo requiere de una porción igualmente pequeña de la población educada. Este hecho, sin embargo, choca con la demanda de millones de peruanos por educarse adecuadamente y, de esta manera, contar con las herramientas necesarias para labrarse un porvenir. La ineficacia de nuestro sistema educativo y la realidad de la globalización, nos lleva por lo tanto a la necesidad de redefinir la lucha por el *derecho a la educación*.

Hay, además, una crónica desconexión del sistema educativo en su conjunto (en especial el nivel superior-universitario) con el mercado laboral. En los últimos 50 años se viene experimentando la multiplicación de carreras con mercado saturado donde casi todas las universidades quieren tener varias de las carreras más ofertadas, lo que responde a una distorsión de expectativas más que a una demanda real. Se ha multiplicado por 10 la cantidad de universidades y por 20 la cantidad de estudiantes. La universidad en el país no atiende a las demandas del mercado y/o las necesidades del país. Hoy en día, la universidad no cumple con sus funciones básicas de producción de conocimiento, formación profesional, formación técnica y proyección social.

La causa de esta situación es el abandono de la educación por parte de quienes han gobernado históricamente al país. No les ha interesado educar a las mayorías porque no era necesario para los modelos económicos que implementaron. La ampliación del sistema educativo fue producto más de los movimientos sociales y políticos por el derecho a la educación que de los gobiernos. El interés estuvo en la ampliación de la cobertura pero sin prestar atención a la calidad de los resultados.

Un ejemplo de ese desinterés se expresa en el hecho que el Perú sea uno de los países de América Latina que menos invierte en educación superior. Así, en 2006, el Perú dedicaba el 0,89% del PBI a educación superior mientras que Chile el 1.79%, y México el 1.31%. De otro lado, los gastos en

investigación básica y aplicada como porcentaje del PBI, caen en un 70% en los últimos treinta años. Es decir se multiplican la oferta y se reduce la calidad hasta caer en la situación actual. Tenemos, paradójicamente, en un país de escasos recursos un problema de oferta de baja calidad y no de demanda como solía suceder, en la educación universitaria.

Asimismo, a partir de 1996 con la aprobación del Decreto Legislativo 882 de Promoción a la Inversión Privada en la Educación, han proliferado las universidades-empresa o universidades con fines de lucro, que supuestamente responden a la demanda del mercado por educación universitaria. Hay alrededor de cincuenta de estas universidades y un número indeterminado de filiales, que parecen contarse por cientos, de universidades tanto privadas como estatales, pero que tienen como punto de partida la «liberalización» del mercado universitario. Es más, de acuerdo con cifras de la Asamblea Nacional de Rectores (ANR) para el año 2007, las universidades privadas cuentan con más estudiantes que las estatales, 57% versus 43%, situación contraria a la tendencia histórica. Empero, a contrapelo de lo que señalan sus promotores, este tipo de universidades no responden a las demandas del mercado sino, en la mayor parte de los casos, al afán de negocio rápido de sus dueños. A estos no les interesa el carácter de institución pública de la universidad ni, como lo demuestran los resultados, la creación de conocimientos como su actividad primordial. Se trata de universidades que promueven carreras baratas, con profesores por horas y alumnos reclutados sin selección académica rigurosa.

Desde el año 2006, el gobierno aprista ha abordado tres problemas pero con desacierto: la política docente, los cambios en la gestión (centrados en el tema de municipalización) y la alfabetización. Se ha reconocido la importancia de una Carrera Pública Magisterial que revalorice la profesión docente y mejore sus capacidades y desempeño. Pero el tema se ha reducido a cuestionadas evaluaciones de docentes que finalmente debían servir para nombrar profesores e impulsar la nueva carrera magisterial. En la práctica esta política suscitó desconfianza y poco interés de los docentes, no se garantizaron los recursos para mejorar los sueldos de quienes entrarían al sistema, y las pruebas cayeron en la improvisación e incluso en manejos turbios de los resultados.

Por otro lado, la descentralización educativa se encuentra entrampada y debiera centrarse en el fortalecimiento de la autonomía de las instituciones educativas con políticas de estímulo a la participación que garanticen una mayor calidad y equidad en cada región y localidad. La municipalización de la educación básica fue un gran anuncio al inicio del actual gobierno, con importantes implicancias para la gestión educativa y la participación. Sin embargo, casi cuatro años más tarde, no hay señales de que la etapa de planes piloto haya rendido frutos suficientes para pasar a la etapa de implementación amplia de acuerdo con las lecciones aprendidas. Más aún, la municipalización se decidió de manera arbitraria y sin tomar en cuenta el proceso de descentralización del Estado en curso ni a los procesos de descentralización en marcha en el propio sector. En cuanto a participación, la municipalización no está asociada con procesos que trasciendan las consultas formales y busquen incorporar a la comunidad como socios activos en la mejora de la educación.

En el tema de la alfabetización, el gobierno aprista menciona cifras espectaculares de avances en el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (PRONAMA). Sin embargo, se ha puesto en tela de juicio los supuestos logros de un programa que no ha contado con el apoyo ni consultoría de organizaciones especializadas en el tema educativo y ha sido criticado hasta por la UNESCO. No se definió con claridad una línea de base de cuántos analfabetos se buscaba beneficiar, y las cifras de alfabetizados se publicaron sin explicar cómo se habían logrado.

## **b) Propuestas de Política:**

La educación es fundamental para la viabilidad de nuestro país, necesitamos llevar a cabo una *Revolución Educativa*. Necesitamos completar la cobertura pendiente y elevar de manera drástica la calidad del servicio educativo que se brinda.

La *Revolución Educativa* será parte de un programa de transformación democrática integral de la sociedad peruana, llevado a la práctica por un movimiento ciudadano por la educación que sea expresión de la voluntad (que hoy no existe en el país) para cambiar y mejorar la educación. El movimiento ciudadano por la educación debe incluir a la comunidad educativa —maestros, padres y estudiantes—, pero también trascenderla, donde las mujeres y los hombres puedan realizarse como personas y ciudadanos en libertad y con posibilidades de acceder a los recursos necesarios para el desarrollo. El movimiento ciudadano debe ser la manera de superar la falta de importancia que tiene la educación para la clase política dominante, de darle su verdadero status y permitir que sea considerado de prioridad nacional.

El eje de un movimiento ciudadano debe ser un acuerdo social y político por la educación, que afirme la política del sector como una política de Estado y le dé una perspectiva de largo plazo para ir logrando los cambios necesarios. Este acuerdo social y político debe tener a la base una conjunción de esfuerzos desde la sociedad civil y los partidos políticos para que la participación sea efectiva y las políticas tengan sostenibilidad en el tiempo.

Revalorar el Proyecto Educativo Nacional (PEN) como política de Estado (que el gobierno aprista no ha implementado) como la propuesta de mayor consenso social y político de los últimos años. El PEN constituye un buen punto de partida para iniciar una reforma educativa como parte de un programa de transformación democrática integral de la sociedad peruana, haciendo nuestros seis grandes objetivos estratégicos al 2021:

- Objetivo 1: Oportunidades y resultados educativos de igual calidad para todos.
- Objetivo 2: Estudiantes e instituciones que logran aprendizajes pertinentes y de calidad.
- Objetivo 3: Maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia.
- Objetivo 4: Una gestión descentralizada, democrática, que logra resultados y es financiada con equidad.
- Objetivo 5: La educación superior de calidad se convierte en un factor favorable para el desarrollo y la competitividad nacional.
- Objetivo 6: Una sociedad que educa a sus ciudadanos y los compromete con su comunidad.

Un punto vital en la concreción de las políticas educativas es la prioridad presupuestal. Ella ha sido ya contemplada en el marco del Acuerdo Nacional (2002), donde se planteó que al sector Educación se le debe asignar el 6% del PBI en 2011, con incrementos anuales no menores de 0.25%.

Los auténticos cambios en la educación peruana tendrán un contenido democrático-participativo, donde los protagonistas deben ser todos los ciudadanos, asumiendo como básicos los siguientes compromisos y líneas de acción:

- Implementar las acciones educativas desde una perspectiva intercultural. Buscando educar para la vida en un país diverso y pluricultural, que necesita afirmar su identidad y ejercer la tolerancia como un valor fundamental que vaya en dirección de cerrar las brechas que limitan el pleno desarrollo de cada uno de los habitantes del país, atendiendo en particular a las áreas rurales. En nuestra sociedad, marcada por el conflicto y las relaciones asimétricas de poder entre miembros de diferentes culturas, la interculturalidad se torna imperativa para lograr una sociedad justa. La apuesta educativa por la interculturalidad y la biodiversidad parte de constatar las relaciones de hecho y afirma la inviabilidad a largo plazo de un mundo que no asuma su diversidad como riqueza y como potencial.

- Hacer efectivas medidas urgentes para mejorar los porcentajes de ejecución y la calidad del gasto en el sector. Liberar mayores recursos para elevar el gasto anual por estudiante que en 2007 fue de solo US\$ 479 en primaria, frente a los US\$ 2,120 destinados para ello en Chile. Asegurar un mayor financiamiento de la universidad pública, aumentando gradualmente del 0,36% de años recientes a un 1% del PBI.
- Priorizar la calidad educativa, haciendo énfasis en el nivel inicial y los primeros años de primaria debido a su incidencia en el posterior rendimiento escolar. Se debe apuntar a que todos los estudiantes logren competencias para su desarrollo personal y ciudadano, así como para el progreso e integración nacionales. Las instituciones educativas deben ofrecer aprendizajes pertinentes al estudiante y a la diversa vida productiva de la comunidad y del país. Se debe orientar el sistema de la articulación de la educación básica y superior a los objetivos del desarrollo nacional, formando técnicos y profesionales éticos, competentes y productivos.
- Revisar el sistema de evaluación de la Carrera Pública Magisterial implementado por el actual Gobierno en dirección a un Sistema Integral de Formación Docente. Es preciso conciliar al docente con el Estado, mejorar la situación remunerativa de todos los docentes en la medida que lo permitan los recursos actuales, pero a la vez implementar un Sistema Integral de Formación Docente. Se debe diseñar un sistema de capacitación articulado con evaluaciones serias para que los docentes bien capacitados accedan (y tengan incentivos para querer acceder) a una Carrera Pública Magisterial renovada.
- Erradicar el analfabetismo implementando programas de alfabetización intercultural y promoviendo el apoyo de organizaciones especializadas para obtener resultados consistentes en ese histórico problema nacional.
- Crear las condiciones materiales y espirituales para la participación de los gobiernos locales en la educación tomando en consideración al proceso de descentralización del Estado. Los distintos niveles de gobierno (central regional y municipal) deben compartir la responsabilidad de las políticas educativas y en cada uno de estos niveles debe lograrse un lugar importante para la participación ciudadana en la determinación de dichas políticas, así como en la gestión de las escuelas.
- Recuperar la universidad como una institución pública, más allá de si sus promotores son estatales o privados. Institución pública en el sentido que brinda servicios públicos como la enseñanza profesional, la investigación y la proyección social.
- Llevar a cabo una Nueva Reforma Universitaria que tenga como base a una nueva Ley Universitaria con un enfoque común para todas las universidades (públicas y privadas) luego de muchos años de haber tenido múltiples normas, muchas veces contradictorias entre sí; y que contenga los siguientes puntos:
  - a. Evaluar y hacer un seguimiento activo y transparente de la relación entre costo e impacto de los diversos programas y proyectos educativos en marcha. Las universidades públicas deben contar con una asignación básica para cubrir sus gastos corrientes, una asignación adicional de acuerdo a la evaluación que haga el Consejo Nacional de Universidades y asignaciones especiales para proyectos de infraestructura y equipamiento. Las universidades privadas con fines de lucro que no reinviertan sus utilidades, deben pagar los respectivos impuestos.
  - b. Para ser docente universitario de pregrado se necesita como mínimo grado de maestría y para ser docente universitario de postgrado se necesita grado de doctor. Los docentes que no cumplan con tener los grados académicos respectivos para estar en determinada categoría o enseñar en un determinado nivel de estudios tendrán cinco años para adecuarse a este requisito.
  - c. La organización académica universitaria debe incluir un ciclo de estudios generales, la obligatoriedad de una pequeña tesis de pregrado y un mínimo de créditos para los estudios de postgrado.
  - d. Recuperar para el Perú un nivel de producción de conocimientos adecuado a las crecientes exigencias de nuestro desarrollo y de la globalización en curso. Esto significa poner a la investigación como la actividad fundamental del sistema universitario peruano, de manera

- tal que las otras dos funciones, la enseñanza y la proyección social se articulen creativamente con la primera. La prioridad de la producción de conocimientos es fundamental para que los cambios tengan sentido e incidencia.
- e. Para fomentar la investigación en las universidades públicas, se creará el Sistema Nacional de Investigadores Universitario con el objeto de financiar a los profesores investigadores y el Fondo Nacional de Investigación Universitaria para los proyectos de investigación.
  - f. Promover un vínculo permanente —a través de convenios— entre la demanda de profesionales, recursos o innovaciones tecnológicas por parte de las empresas privadas y las universidades.
  - g. Para superar el giro autoritario de las universidades hay que incorporar al gobierno de estas, los tres estamentos: docentes, estudiantes y graduados; que es la base de la democracia universitaria, teniendo en cuenta que el peso de cada estamento es diferente. Los rectores y decanos deben tener la función ejecutiva y la autoridad necesaria para ejercerla, no deben estar sujetos para ello a pesados organismos colegiados, como sucede en la actualidad con las asambleas universitarias, los consejos universitarios y los consejos de facultad para llevar adelante su función. Debe estar claramente diferenciada la autoridad ejecutiva de unos y la función deliberativa de los otros.
  - h. Las universidades nacionales que son responsabilidad directa del Estado encomendada a sus comunidades universitarias deben tener un cogobierno democrático que incluya dos tercios de profesores y un tercio de estudiantes, teniendo los graduados representación supernumeraria. Las universidades privadas deberían incluir también a los tres estamentos en la proporción que lo consideren conveniente.
  - i. La universidad estatal debe mantenerse como una universidad gratuita. La gratuidad de la enseñanza con recursos y orientación, no solo permite que puedan acceder a ella los estudiantes de menores ingresos sino también que esta sea un espacio de encuentro entre personas de distintas clases sociales; un espacio de integración social donde se forja el futuro liderazgo del Perú.

## 7.2.2 SALUD DE CALIDAD AL ALCANCE DE TODOS

### a) Diagnóstico

El derecho a la salud al igual que el derecho a la educación y otro conjunto de derechos sociales no ha sido protegido activamente por el Estado en las últimas décadas. El actual modelo de desarrollo no tiene dentro de sus prioridades a la salud. Lo cual se observa en el permanente divorcio entre el nivel de ingresos medios del país con respecto a indicadores de salud. Por ejemplo: la tasa de mortalidad materna se ubica cercana al doble del promedio latinoamericano, la desnutrición crónica afecta a uno de cada cinco niños y la incidencia de tuberculosis es la segunda más alta del continente después de Haití.

La salud en el país no se asume como un derecho democrático de la población sino como una mercancía para los que pueden pagarla y una caridad para los más pobres. Esto se expresa en el mínimo gasto del país en salud que está por debajo de la media de la región latinoamericana, con tan solo 4.9% del PBI de gasto total, contra 7% en la región, y 1.9% del PBI de gasto público, contra 3.4% en la región.

Asimismo, existe una grave inequidad en el acceso al servicio, lo que se revela en que en Lima existe un médico por cada 1,750 habitantes y en Huancavelica un médico por 23,000 habitantes. A esto se agrega el grave perjuicio a la salud de la población por el hecho de que el 45% de peruanos no tiene acceso al saneamiento y el 30% tampoco lo tiene al agua potable.

En los últimos tiempos problemas como la mortalidad materna, la mortalidad materno-infantil, el incremento del embarazo adolescente y el deterioro de la salud mental han tendido a profundizarse y masificarse, junto a estos han persistido el desconocimiento y falta de acceso a políticas de planificación familiar principalmente de las mujeres pobres.

Las políticas del sector Salud no impulsan efectivamente la promoción y prevención que son las mejores armas contra los determinantes sociales de los problemas de salud. A pesar de contar con una Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud (Ley 29344), lo concreto es que el tema se ha mantenido relegado. El Gobierno no ha destinado los fondos para la aplicación de los programas pilotos de Aseguramiento Universal en Salud (AUS). Para la aplicación del Plan Esencial de Aseguramiento en Salud (PEAS) solo se han canalizado S/. 40 de los S/. 140 millones presupuestados por el Ministerio de Salud (MINSA).

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) de 2009, el 39.5% de la población no tiene ningún tipo de cobertura de salud. EsSalud (21.2%) y el Seguro Integral de Salud —SIS— (33.8%) son los principales aseguradores con más del 50% de la población afiliada. Un dato relevante es que el 82% de los individuos que no consultaron a un médico o profesional de salud a pesar de necesitarlo no lo hicieron por falta de dinero.

Los factores subyacentes de esta subcobertura son: la alta informalidad laboral imperante en la economía local —ya que el aseguramiento depende en gran parte de las contribuciones en la planilla de los trabajadores— y el reducido presupuesto público en salud que asciende a 1.9% del PBI muy por debajo del promedio de América Latina (3.4%).

Tenemos como resultado un sistema de salud segregado, desorganizado e injusto porque mantiene un trato diferenciado a las personas de menores recursos (especialmente en las zonas rurales) a quienes ofrece un servicio de inferior calidad y cobertura con respecto a los contribuyentes. Siendo justamente esta población la que más necesita la atención por sus altos niveles de vulnerabilidad. Sectores todavía importantes del ámbito rural se mantienen al margen del sistema de atención de salud.

Si bien la cobertura del Sistema Integral de Salud (SIS) ha sido ampliada, los recursos no han sido incrementados en manera proporcional al aumento de la población cubierta provocando un mayor malestar entre los usuarios debido al mayor tiempo de espera para la atención, la falta de medicinas y el restringido plan de beneficios. Con respecto a este último punto tengamos en cuenta que el SIS solo asegura la atención del 45% de las causas de enfermedad (morbilidad).

## **b) Propuestas de política:**

- Otorgar a toda la población peruana atención de salud de calidad y gratuita, con enfoque de derecho humano -sin exclusiones de ninguna naturaleza- a través de un SISTEMA NACIONAL DE SALUD, inicialmente coordinado y descentralizado, GARANTIZANDO LA RECTORIA DEL MINSA EN EL SECTOR, con recursos humanos, presupuestales y de infraestructura suficientes, con acción directa sobre los determinantes sociales de la salud y la enfermedad y, por tanto, con énfasis en los temas preventivo-promocionales, atención primaria de salud y por niveles de atención de menor a mayor complejidad, en la perspectiva de un SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL UNIVERSAL, regido por los principios de solidaridad, universalidad, igualdad, integralidad, unidad y justicia.
- Recuperar el carácter integral y universal del derecho a la salud de todos los ciudadanos sin diferencia alguna de extracción social, étnica, edad, género, orientación sexual, discapacidad física y mental, vivir con VIH, SIDA, TBC, u otras condiciones.
- Desarrollo de una política de salud centrada en la prevención y promoción, orientada a evitar la enfermedad antes que a curarla, y a la detección temprana antes de que se

complique. Se focalizarán los esfuerzos en la información y educación para la salud de manera tal que los peruanos puedan tomar decisiones mejor informadas con respecto a su estilo de vida.

- Viraje en el financiamiento del seguro de salud, pasando de un mecanismo con preeminencia contributiva a uno en el cual el Estado (a través de la recaudación de impuestos) sea el sostén financiero. Se plantea el incremento progresivo en un lapso de 5 años del gasto público de salud, hasta ubicar a nuestro país por encima del promedio de los países de la región.

- Promover la ampliación de la cobertura y la calidad de los planes de atención en salud, incorporando a los sectores en situación de extrema pobreza y exclusión social principalmente del ámbito rural. Se buscará ir cerrando gradualmente las brechas entre planes para contribuyentes (trabajadores en planillas) y no contribuyentes.

- Promover la formación de un sistema de salud integrado y coordinado, donde el Ministerio de Salud sea el ente rector y administrador único de fondos.

- Fortalecer las capacidades de los gobiernos locales y regionales como promotores de la salud y de un enfoque preventivo de la misma. En el marco de la descentralización, estos gobiernos están llamados a liderar el desarrollo de sus respectivos ámbitos y formular políticas de salud en coordinación con los otros niveles de gobierno.

- Incorporar al sistema de atención de salud los conocimientos tradicionales de las diversas culturas de los usuarios a la par de la implementación de prácticas modernas de gerencia pública.

#### **c) Medidas/Acciones inmediatas:**

- Replantear la Ley de Aseguramiento Universal en Salud de modo que estipule la integración de EsSalud y el SIS en un Sistema Nacional de Salud bajo responsabilidad del Ministerio de Salud (MINSA) que sea el encargado de la política de salud nacional. De esta forma se prevé obtener un uso más eficiente de los recursos al evitar la duplicación de funciones.

- Implementar la Ley de los Derechos de los Usuarios de Salud con el propósito de generar un mecanismo de control ciudadano en torno a la calidad y equidad de los servicios de salud.

- Hacer efectiva la propuesta de Forosalud y el Colegio Médico de asegurar como mínimo a un 85% de enfermedades que son causas de morbilidad para lo cual se canalizará el 0.5% del PBI que es el monto considerado en dicha iniciativa.

- Implementar un mecanismo de incentivos para promocionar el desplazamiento de profesionales de la salud a zonas rurales de la mano con la movilidad de mayores recursos logísticos en pos de la atención de la población más vulnerable.

- Implementación de las defensorías de la salud y contralorías sociales en salud que se encargarían de prestar protección, promoción, defensa y concreción del derecho a la salud con una participación activa, informada y protagónica de la ciudadanía en todos los niveles del proceso de toma de decisiones en salud.

- Implementación de programas de atención especializada para personas contaminadas crónicamente con plomo y otros metales pesados con especial énfasis en las mujeres embarazadas, niños y niñas lactantes.

### **7.2.3 TRABAJO DECENTE Y PENSIONES DIGNAS**

#### **a) Diagnóstico**

Todos tenemos derecho al trabajo decente, pero este derecho ha sido olvidado por los gobernantes en las últimas décadas, la legislación y políticas neoliberales instauradas por Fujimori y mantenidas por Toledo y García, terminaron por precarizar las condiciones del empleo.

Una de las consecuencias más importantes de estas décadas de neoliberalismo ha sido la destrucción de buena parte de los puestos de trabajo formalmente existente y la incapacidad del modelo para crear nuevos puestos de trabajo, el 75% de la PEA es informal y de estos el 52% esta subempleada. En este enfoque neoliberal se ha puesto en cuestión el valor del trabajo, la importancia de las organizaciones sindicales y la dignidad de los trabajadores, los derechos laborales han sido calificados como sobrecostos empresariales.

Esta contrarreforma debe ser revertida, un nuevo modelo de desarrollo que promueva el trabajo con derechos, es decir el trabajo decente es la alternativa, es urgente promover las necesarias reformas legales e institucionales que permitan multiplicar los puestos de trabajo, reponer los derechos plenos a la organización sindical, la negociación colectiva, terminar con el despido arbitrario y restituir el rol del Estado en la regulación de las relaciones entre el empresariado y los trabajadores. El trabajo es la política social más importante por sus efectos directos en la lucha contra la desigualdad y la erradicación de la pobreza.

La formulación del trabajo decente contiene lineamientos generales respecto del empleo adecuado, definiendo objetivos estratégicos orientados a su consecución, éstos son:

- a. La promoción de empleos productivos.
- b. La protección de los derechos fundamentales en el trabajo.
- c. El establecimiento de una remuneración adecuada y una debida protección social para los trabajadores.
- d. La promoción del dialogo social.

Existe un déficit de trabajo decente en el Perú como consecuencia de un conjunto de condiciones estructurales de larga data, como el crecimiento demográfico, la debilidad institucional del Estado y el déficit de calificaciones laborales, que se suman a otras vinculadas con las políticas económicas adoptadas por los gobiernos recientes.

También enfrentamos un marco institucional y normativo incluso a nivel constitucional que no permite un equilibrio de poder entre trabajadores y empleadores, por el contrario claramente favorece a los empleadores y en particular al gran capital nacional y extranjero. En los debates recientes el tema de las condiciones de empleo y remuneración han estado ausentes, el manejo de las relaciones de trabajo ha quedado a merced de la voluntad del Estado y los grupos empresariales y responde a procesos de negociación como en otros países democráticos.

En el gobierno actual, en el marco de las negociaciones y adecuaciones a los TLC se implementó un marco normativo que debía promover a las PYMES, pero en la práctica reduce aún más los derechos sociales de cerca del 80% de la PEA laboral que ya están al margen del Decreto Legislativo 728. Más aún nunca se llegó a aprobar la Ley General del Trabajo, ni la del empleo público a pesar de ser acuerdos alcanzados durante la transición democrática 200-2001.

El mercado laboral peruano es esencialmente informal. Entre el 70% y 80% de la población labora informalmente en el país<sup>13</sup>. Este sector mayoritario de la población registra los niveles más bajos de cobertura del sistema de pensiones. Menos del 3% de los trabajadores sin contrato de trabajo está afiliado al Sistema Privado de Pensiones. Con respecto a la población formal-asalariada, el Perú es uno de los países de América Latina con menor cobertura (35%) muy por debajo del promedio de la región (65%). Las pensiones ascienden a S/. 750 como promedio en el sector público y a S/. 870 en el privado por lo cual la mayoría de la población continúa trabajando luego de los 65 años (edad establecida para la jubilación).

<sup>13</sup> Incluso de acuerdo al profesor José Rodríguez (PUCP), dicho porcentaje estaría subestimado ya que dentro de esta cifra no estaría considerando al Trabajador Formal No Remunerado (TFNR) ni a los niños trabajadores menores de 14 años.

Esta baja cobertura y los bajos montos de las pensiones tienen como problema de fondo la implementación de un sistema de pensiones que reposa en la capitalización individual y es propio de un país desarrollado, urbano y formal, y no de una sociedad con altos niveles de informalidad laboral como la nuestra.

No obstante, la gran mayoría de países de la región han empezado a implementar un sistema de pensiones no contributivo y focalizado en los sectores de la población más vulnerables. El caso emblemático es el uruguayo en donde se mantiene un sistema público obligatorio y el sistema de AFP solo es complementario con la participación de una AFP estatal (que concentra el 50% del total de afiliados) con lo cual regula el mercado de las comisiones. Mientras que una nueva reforma en Chile asegura una pensión mínima a todos los chilenos, focalizando un aumento en las pensiones de los sectores más vulnerables. Brasil por su parte prioriza en su sistema de pensiones no contributivas a las personas mayores de 60 años que acrediten falta de recursos económicos y a aquellas que han estado vinculadas a lo largo de su vida a la actividad rural. Tenemos también el caso de países como Argentina, Bolivia y Ecuador que cuentan con pensiones no contributivas o de asistencia social.

En el Perú, la introducción del Sistema Privado de Pensiones (SPP) en la década de los noventa atentó directamente contra el carácter solidario y redistributivo sobre los cuales se sustenta cualquier esquema de seguridad social. Recientemente se ha anunciado un bono de 100 soles para los mayores de 75 años, lo cual resulta totalmente insuficiente.

#### **b) Propuestas de política:**

- Impulsar la reforma institucional y normativa que nos acerquen lo más posible a las condiciones de trabajo decente para todos los peruanos, en cuya elaboración comprometa la participación del Estado, el sector privado y los trabajadores.
- Institucionalizar la participación del poder legislativo y sobre todo de las organizaciones de trabajadores y empleadores. Para ello es fundamental fortalecer la legitimidad del Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo como espacio para el diálogo entre el Estado, los trabajadores y los empleadores con miras a generar acuerdos y consensos en la promoción del trabajo decente.
- Como parte de la reforma constitucional debe recuperarse al Estado como garante de los derechos de los ciudadanos, tanto de los derechos individuales y políticos como de los derechos sociales, culturales y solidarios que se consideran en su conjunto derechos fundamentales.
- Se requiere una Ley General del Trabajo que unifique la excesiva cantidad de regímenes laborales en la perspectiva del trabajo decente y que refleje consensos amplios, debe retomarse el debate sobre el Proyecto de Ley existente, se requiere voluntad política del más alto nivel para que esta norma discutida y consensuada pueda aprobarse a pesar de los poderosos lobbies que buscan perpetuar el marco legal y situación existente.
- Perfeccionar el marco legal y normativo del sector público haciendo ajustes necesarios de la ley marco del empleo decente para que sea promotora del empleo decente, en el sector público existen regímenes especiales que recortan los derechos laborales de los trabajadores y deben ser revisados, como el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) que se creó para adecuarse los requerimientos del TLC, pero no ha significado ningún avance en materia de derechos laborales.
- Además de las políticas económicas y marcos normativos se requiere de una institucionalidad fuerte que garantice el cumplimiento efectivo de estas, será necesario fortalecer las funciones de fiscalización y la asignación de los recursos necesarios para la implementación y seguimiento de las políticas y normas.
- Además de restablecer los derechos laborales conculcados será necesario cambios en el modelo económico vigente, es decir solo con nuevas y mejores políticas de desarrollo

económico será posible los cambios efectivos en el campo laboral, tales como: la promoción de la sindicalización, la negociación colectiva y la recuperación de una política salarial activa con aumentos en el salario mínimo.

- Recuperar el carácter solidario y redistributivo inherente a un esquema de sistema de pensiones.
- Universalización del Sistema de Pensiones en base a un sistema de pensiones contributivas complementado con un régimen de administración privado sin que este desvirtúe el carácter público del sistema.
- Focalización en los adultos mayores de 75 años.
- Regresar al Estado su rol activo como garante de la sostenibilidad financiera del Sistema Nacional de Pensiones.

### c) Medidas/Acciones inmediatas

- Implementación de un régimen de pensiones sustentado en dos sistemas.
  - I. Un primer sistema público que garantiza pensiones de jubilación para todos y que contiene dos componentes:
    - El contributivo-obligatorio (base del sistema) que garantice un nivel de pensión de acuerdo tanto a la edad como al número de cuotas aportadas al régimen. La afiliación en el régimen contributivo será obligatoria para todos los trabajadores activos, tanto asalariados como independientes cuya aportación estará en función de sus salarios o ingresos.
    - El segundo, no contributivo, que ofrece una pensión básica para todos los adultos mayores de 65 años sin importar su historia de afiliación a algún sistema de pensiones. Esta opción será financiada básicamente por impuestos y por una porción de los fondos aportados por los trabajadores.
  - II. Un segundo sistema privado que sirva de complemento al primero. Este pilar es voluntario y está basado en cuentas individuales para trabajadores asalariados e independientes. Los aportes se determinan en función del nivel de ingresos que excede al tope establecido para determinar las contribuciones al sistema público. Adicionalmente a la pensión del pilar público cada contribuyente recibe una pensión en función de lo aportado y el rendimiento del fondo escogido.
- Paralelamente se implementará un sistema de pensiones no contributivas para personas adultas mayores que habitan en las zonas rurales. Al respecto, un estudio de la MCLCP<sup>14</sup> calcula en 0.24% del PBI<sup>15</sup> el costo fiscal de una asignación pensionaria de S/.100 para la población mayor de 60 años de las zonas rurales del país. Monto que nos comprometemos en canalizar por ser la población más vulnerable y formar parte de nuestras prioridades de política social.
- Creación del Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) encargado de la formulación de políticas integrales de pensiones que incluye la regulación y supervisión de los actores, incluidos los del sector privado. El CNSS contará con la participación de asegurados, empleadores, el Estado y otros actores involucrados con el tema.
- Centralización de las actividades de recaudación en una única entidad, desde la cual se distribuirán los fondos bajo la supervisión del CNSS.
- Implementar un plan nacional para combatir la morosidad y evasión en los aportes previsionales por parte de los empleadores.
- Reforma del actual régimen público contributivo que gestiona la ONP para que se constituya en parte fundamental del nuevo modelo de pilares.

<sup>14</sup> Arnillas, Federico (2009). Pensiones no contributivas para adultos mayores en zonas rurales. MCLCP. Lima-Perú.

<sup>15</sup> Se plantea un escenario pesimista con una tasa de crecimiento de 0% y otro con una tasa de crecimiento de 3%.

- Reformular y unificar las tablas de esperanza de vida utilizadas actualmente por las AFP que responden a una realidad diferente a la nacional. Tablas acordes a la esperanza de vida nacional conllevarían efectos positivos en los montos de las pensiones.

## 7.2.4 VIVIENDA, AGUA Y SANEAMIENTO

### a. Diagnóstico

La protección de la vivienda social llegó a fortalecerse con la promulgación de la Constitución del año 1979 donde se consideraba como derecho de la familia el contar con una vivienda decorosa (Art. 10º). Dicha Carta política dispuso que el Estado debiera atender preferentemente las necesidades básicas de la persona y de su familia en materia de alimentación, vivienda y recreación, para cuyo efecto la Ley regulaba la utilización del suelo urbano, de acuerdo al bien común y con la participación de la comunidad local. Asimismo, el Estado promovía la ejecución de programas públicos y privados de urbanización y de vivienda. (Art. 18º). Esta protección fue destruida por la constitución de Fujimori. Los programas promovidos por el Estado han sido hechos para favorecer a las empresas, más que a las familias que habitan en pueblos jóvenes y en tugurios.

Más del 70% de los peruanos vive en ciudades. Las condiciones de vida en esas ciudades son muy diferentes para las familias, según su nivel de ingreso. La preocupación de los últimos dos gobiernos democráticos no ha estado centrada en las familias de ingresos bajos y muy bajos que son quienes más apoyo necesitan. El gobierno ha dedicado el total del fondo MiVivienda, ascendiente a más de 600 millones de dólares en la producción de vivienda nueva para los sectores medios. Ahora es necesario cubrir el déficit de vivienda de las familias de más bajos ingresos y el de aquellas que viven en pueblos jóvenes, urbanizaciones, quienes edifican sus viviendas de manera progresiva.

La política de vivienda de los anteriores gobiernos ha estado dirigida por los grandes constructores de vivienda, quienes son eficientes en la producción de vivienda nueva para familias de ingresos medios y altos, pero no están capacitados para trabajar en los miles de pequeños procesos que tienen que ver con la vivienda progresiva. La política de vivienda de los anteriores gobiernos ha sido elaborada por los grandes constructores en función de sus intereses, que son diferentes de los intereses de la demanda.

Es por eso que se han edificado miles de viviendas en el mercado más fácil, que es el de Lima, dejando de lado el mercado de las demás ciudades del país; se han edificado viviendas sin pensar en las necesidades de las propias ciudades. La vivienda sin urbanismo —que es el modelo chileno— no respeta espacios públicos, no deja estacionamientos, densifica la habitación, pero no aumenta ni desarrolla los parques. Se ha destinado 20 veces más dinero público para las familias de ingresos altos y medios que para las familias de ingresos bajos y muy bajos. Ni siquiera se ha prestado atención a la reconstrucción de las 72,000 viviendas seriamente afectadas por el terremoto del 15 de agosto de 2007.

Entendemos que los millones de familias que tienen su terreno propio y construyen allí para ellos, para sus hijos y para sus negocios no son el mercado de los bancos hipotecarios ni de los grandes empresarios. Estos bancos y constructores deben entender también que su reactivación se ha hecho en base a dineros públicos y que ahora esos dineros deben dedicarse a la pequeña producción de viviendas, que en este momento se efectúa sin apoyo ni control alguno.

Por ello, sin dejar de atender el mercado medio, el dinero público estimulará el mercado de la vivienda de más bajos ingresos y a quienes en este momento edifican en sus lotes de terreno ya titulados.

La política de vivienda en nuestro país ha consistido en proporcionar vivienda a las familias de mejores ingresos y solamente terreno (a veces con agua) a los demás. Eso cambiará de manera radical, en beneficio de las todas las ciudades del país y de las familias que ya tienen sus terrenos y edifican allí.

El acceso al agua potable y saneamiento es un derecho de todos los ciudadanos del país, el mismo que ha sido recientemente elevado por las Naciones Unidas a categoría de derecho humano universal. Más aun cuando dicho acceso es determinante en la aparición y reproducción de una serie de enfermedades (como las diarreicas) que afectan a los más pobres y son muchas veces la causa de muerte entre niños. De acuerdo a las estadísticas, el 45% de la población no tiene acceso a saneamiento y 30% no tiene acceso a agua potable. Por ello, la actividad privada en este sector debe estar cuidadosamente regulada por el Estado, con la finalidad de que el servicio sea accesible a todos.

SEDAPAL es una solución empresarial para grandes metrópolis como Lima pero hay que trabajar con las numerosas organizaciones comunales y Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento (JASS) para la operación y mantenimiento de la infraestructura construida en otros ámbitos, en especial rurales. Actualmente en las zonas rurales son más de 3 millones las personas que no tienen acceso al agua potable y más de 6 millones los que carecen de una adecuada eliminación de excretas y aguas residuales.

En la actualidad, en el Programa Agua para Todos persisten fuertes debilidades en la definición concreta de propósitos y actividades. El carácter «abierto» de los objetivos del Programa permite enfocar los esfuerzos en la conclusión de un resultado concreto y la definición de un horizonte de solución de la necesidad identificada. Debido a que las actividades están definidas como proyectos de infraestructura no existe medición del aporte de cada proyecto a la meta agregada.

Los Programas similares en el resto de Latinoamérica no necesariamente cubren todos los aspectos del cierre de brecha de acceso al servicio de agua potable, pero buscan determinar objetivos concretos.

Con el objetivo de cumplir con las Metas del Milenio referidas a la mejora en la cobertura de agua potable y saneamiento en beneficio de la población ubicada en zonas áridas, el país requiere más de US\$ 5 mil millones para inversión en infraestructura, desarrollo de tecnologías y gestión.

## **b. Propuestas de política**

- Transformaremos el Ministerio de Vivienda en un verdadero Ministerio de Desarrollo Urbano que impulsará los proyectos regionales y municipales para desarrollar ciudades productivas y saludables. Uno de sus mecanismos de acción será la creación de un fondo concursable para la elaboración de expedientes técnicos para la los servicios de las ciudades. La atención pública no se limitará a la dotación de agua y saneamiento básico a las ciudades, sino que abarcará los importantes asuntos del manejo de los residuos sólidos y de la calidad del aire.
- Promoveremos y apoyaremos los esfuerzos de las familias, que construyen nuevos departamentos y viviendas en sus propios terrenos para alojar allí a las nuevas generaciones, sea en venta o en alquiler. El programa de subsidios y asistencia técnica llegará a los pueblos jóvenes, urbanizaciones, cooperativas y urbanizaciones similares. Con ellos se promoverá,

además, el empleo de jóvenes abogados, arquitectos e ingenieros que deseen prestar su concurso profesional a las acciones de asistencia técnica a la población en cada ciudad del país.

□ Los recursos del Fondo MiVivienda se orientarán a incentivar el esfuerzo privado para producir alojamientos adecuados en las ciudades de provincias y a abaratar la producción de vivienda para los sectores medios. En la actualidad, estos fondos se utilizan sin proporcionar orientaciones al mercado y permiten la edificación de las viviendas más caras, lo que debe cesar.

□ Promoveremos a los micro y pequeños empresarios que actualmente trabajan como profesionales independientes o como maestros de obra, con el objetivo que lleguen a quien produce su vivienda paso a paso, puesto que allí no llega la gran industria de la construcción

□ Priorizaremos el acceso al servicio de saneamiento y agua potable, con especial énfasis en las zonas rurales del país con una evaluación y actualización del Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural (PRONASAR).

□ Fortaleceremos SEDAPAL que está a cargo de un porcentaje importante de las conexiones en Lima y apoyaremos la modernización de las Entidades Prestadora de Servicio de Saneamiento (EPS) en el resto del país.

□ Reorientación del programa Agua para Todos en función a objetivos o metas fijas por plazos específicos. Dada la naturaleza del servicio de abastecimiento de agua resulta innecesario que un solo programa se ocupe integralmente de cerrar la brecha del acceso a agua potable debido a que constantemente se agregan nuevos proyectos sin poder manejar criterios de focalización ni medición de beneficios.

□ Incorporación de los hábitos culturales, la participación comunal y la educación sanitaria como herramientas claves para la sostenibilidad de los servicios, y, como consecuencia, para la rentabilidad de las inversiones efectuadas en dichos ámbitos.

□ Hacer efectivas las inversiones necesarias para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio que para 2015 plantean una cobertura del 82% y 77% de los servicios de agua potable y saneamiento, respectivamente.

□ Reforzar la estructura de los municipios para garantizar el mantenimiento y ampliación de la atención a nuevos usuarios.

□ Revisión de la estructura tarifaria con el objeto de implementar tarifas diferenciadas que garanticen a todos y todas el acceso a las unidades básicas de saneamiento que permitan contar con agua segura.

□ Profundización de criterios que conlleven a una formulación adecuada de las factibilidades técnica, económica, financiera, social y política del emprendimiento sanitario que resuelva las necesidades de la gente.

□ Mayor impulso a la inversión pública con el objetivo de encarar el déficit en el ámbito de pequeñas ciudades y de esta forma aminorar los costos del servicio que permita aumentar la oferta del servicio.

□ Registro de consumidores y usuarios no catastrados. Motivar la conectividad de usuarios a los sistemas instalados para mejorar los ingresos e implementar microcréditos a los usuarios para la adquisición de los equipos sanitarios mínimos, tales como un lavatorio multiuso, una ducha y un inodoro en zonas de pobreza.

□ Realizar el reperfilamiento de la deuda a plazo del sector, adecuando la tarifa a la capacidad de pago de la población. Asimismo considerar subsidios cruzados y fuentes compensatorias de financiamiento externas a los proyectos.

□ Promoción de mayores capacidades institucionales para elaborar y evaluar proyectos de inversión, presentar alternativas de bajo costo y supervisar la ejecución de la obra en Gobiernos Locales.

□ Implementación de una efectiva gestión ambiental de residuos sólidos municipales, mediante el concurso de microempresas comunales de limpieza pública. Esto en cumplimiento con la Ley General de Residuos Sólidos Nº 27314, a nivel del ámbito de todas las municipalidades del país.

## **7.3 POR LA EQUIDAD Y LA INCLUSIÓN SOCIAL**

### **7.3.1 NUEVA ORIENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES**

#### **a) Diagnóstico:**

En la última década, se han dado algunos pasos hacia una reforma de los programas sociales que, aunque insuficiente, ha empezado a incorporar algunos nuevos enfoques que van en el sentido de que estos programas complementen o refuercen los servicios universales del Estado (en particular salud y educación), mejorando el acceso de las poblaciones más pobres y marginadas a los mismos (en particular del área rural), y que pasen crecientemente de un enfoque sectorial a uno territorial, así como a tener al ciclo de vida como eje ordenador.

Asimismo, está planteada la necesidad de reorientar y reestructurar estos programas en función a los tres ejes definidos en el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza aprobado el año 2004 y que están recogidos en el primer Marco Social Multianual (aprobado el año 2008). Estos ejes son:

1. Protección Social
2. Desarrollo de Capacidades
3. Promoción de Oportunidades

Sin embargo es poco lo que se ha avanzado, manteniéndose la mayoría de programas sociales existentes en el primer eje, cuando la intención era pasar crecientemente a priorizar el eje 2 y el 3, dada la situación y requerimientos actuales del país, diferentes a los de la década del 90.

Más allá del intento frustrado del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) de transformar la acción de FONCODES en el medio rural con el nuevo programa Mi Chacra Productiva —inspirado en el proyecto Sierra Productiva y la experiencia de los Yachachiq— que buscaba complementar las acciones anteriores con la incorporación de un paquete de diez tecnologías para mejorar capacidades productivas de las familias rurales en extrema pobreza, es poco lo que se ha avanzado en términos de programas orientados a superar la situación de inseguridad alimentaria de estas familias y su inclusión progresiva al mercado.

Asimismo, el avance que supuso la fusión de varios programas del Ministerio de Agricultura (MINAG) en Agrorural, no ha significado tampoco un cambio mayor en la articulación y coordinación al interior del propio sector para llegar a la población rural en pobreza y tampoco ha llevado a dar mayor impulso a proyectos exitosos como Marenass y el Corredor Puno-Cusco.

La Estrategia Crecer que proponía, además de su acción en relación a la desnutrición infantil, articular los programas sociales existentes, y otros nuevos que se pudieran crear, en función al eje 2 y al eje 3 de la política social, finalmente no se concretó.

De otra parte, otros programas sociales que requerían ser repensados, de manera conjunta con sus beneficiarias y dirigentes, como es el caso en particular del Vaso de Leche y en menor medida los comedores populares (estos reciben solo un apoyo marginal del Estado correspondiendo la mayor parte de los aportes a las propias mujeres organizadas), de manera de potenciar la acción de estas redes sociales en apoyo a la prioridad de la infancia, permanecieron iguales, desconectados de los esfuerzos anteriormente señalados. Asimismo en la reestructuración propuesta, si bien estuvo planteado que el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) fortaleciera los aspectos de educación alimentaria y nutricional y no solo de reparto de alimentos, ello se hizo muy

tímidamente, continuando el interés por su utilización política y por una orientación básicamente asistencial.

La importancia del rol de las organizaciones sociales y de su participación en la gestión de los programas sociales ha estado ausente en este periodo.

## b) Propuestas de política

- Terminar con las prácticas clientelistas y no democráticas de representantes del Estado y de los partidos políticos en el poder en particular en la utilización de los programas sociales y de sus beneficiarios. Para ello se propone incrementar y hacer efectivos los canales de participación política, a través de los presupuestos participativos, de los comités de gestión local y de la participación de la población en los mecanismos que aseguren la transparencia y la responsabilidad en la ejecución del gasto social y productivo.
- Consensuar una agenda para el desarrollo integral de la población rural, partiendo de las cinco estrategias propuestas por la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza:
  - Desarrollo y cuidado de capacidades humanas con enfoque multicultural, de género e intergeneracional.
  - Capitalización y diversificación de la pequeña producción rural, en especial la de base campesina e indígena, orientada a mejorar la calidad de la alimentación y a mejorar los ingresos familiares.
  - Mejora de los servicios e infraestructura orientados a la producción, el acceso a mercados, financiamiento y tecnología, que son requeridos para elevar la rentabilidad de los pequeños productores rurales.
  - Adaptación al cambio climático y reducción de vulnerabilidades naturales.
  - Fortalecimiento de la institucionalidad social y política.
- En ese sentido se propone la extensión progresiva en los cinco años de gobierno a las familias campesinas de los 1500 distritos de la sierra rural, de la propuesta de **Sierra Productiva** y la experiencia de los Yachachiq en la difusión de 18 tecnologías básicas en agricultura, ganadería, medio ambiente y organización (esta experiencia ha sido impulsada por la Federación de Campesinos del Cusco y el Instituto para una Alternativa Agraria desde hace más de 15 años); adicionalmente se plantea desarrollar una alternativa tecnológica adecuada a la selva rural, para que un programa similar alcance a las familias rurales de este ámbito.
- En lo que se refiere a los programas alimentarios, se plantea una reasignación de recursos para el caso de las zonas rurales de sierra a través de la creación y funcionamiento de Centros Comunales de Seguridad Alimentaria (CECOSA), en el cual las madres de familia tendrán un rol fundamental en la promoción, educación y vigilancia nutricional y la lucha contra la desnutrición infantil. La generalización del programa de **cocinas mejoradas** así como de la suplementación con multimicronutrientes con un enfoque integral e intersectorial, serán también una prioridad.
- Continuar, fortalecer y complementar programas y estrategias como Juntos, Crecer y los Programas Presupuestales Estratégicos vinculados a la primera infancia (salud materno-infantil, nutrición, logros de aprendizaje e identidad), de manera de avanzar sustantivamente en el cierre de brechas en educación, salud y nutrición en el ámbito rural y en particular en los distritos de mayor pobreza.
- Fortalecer los programas presupuestales estratégicos orientados a infraestructura (electrificación y telecomunicación rural, agua y saneamiento) y los Programas de Mantenimiento Básico en centros educativos, establecimientos de salud y pequeñas obras de irrigación, que se orientan de manera prioritaria a la lucha contra la pobreza rural. Incorporar asimismo un programa orientado a mejorar la vivienda rural y otros aspectos

vinculados a la mejora de la calidad de vida de las familias, avanzando progresivamente hacia viviendas con acceso a agua segura, fuente de energía, con cocina mejorada y sin hacinamiento.

- Creación de tres nuevos Programas Presupuestales Estratégicos para la protección de grupos vulnerables, tal como lo plantea la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza:
  - Programa de Protección de las Niñas, Niños y Adolescentes frente a la Violencia.
  - Programa de Pensiones No Contributivas para Personas Adultas Mayores.
  - Programa de Capitalización de la Pequeña Producción Rural (500 mil unidades económicas productivas rurales de pequeña escala (UEPR) capitalizadas con aporte de capital por parte del Estado del orden de 5,000 soles por UEPR; y 300 mil predios agrícolas de pequeños agricultores con al menos ¼ de hectárea de terreno con riego tecnificado.
  
- Ampliación de la cobertura del Programa JUNTOS a 700 mil hogares rurales. A enero del presente año la cobertura ha llegado a 450 mil 110 hogares por debajo de meta propuesta (se preveía llegar a una cobertura de 500 mil hogares en el 2008). Esta ampliación y los reajustes que sean necesarios hacer al programa serán definidos en base a las conclusiones y recomendaciones de la evaluación integral (cualitativa y cuantitativa) que se propone realizar cumplidos los primeros cinco años de su aplicación.
- Consolidar redes de protección social y de activación de capacidades y capital social de manera coordinada entre el Estado y las organizaciones sociales. Un reciente estudio<sup>16</sup> revela el alto potencial distributivo de los Comedores Populares, los cuales nos comprometemos a repotenciar. A la vez que solucionar los problemas que limitan su potencial distributivo. Todo en coordinación permanente con las municipalidades y las organizaciones sociales.
- Aplicación de una política que permita superar los problemas de subcobertura y filtración del Vaso de Leche y los Desayunos Escolares, de manera concertada con los dirigentes de los distintos comités y las organizaciones sociales respectivas. Para este fin se propone desarrollar la capacidad de los programas para ampliar la información que permita la elegibilidad de los usuarios y sistemas de graduación que reconozcan la capacidad de los beneficiarios para resolver sus vulnerabilidades y su desvinculación progresiva del programa social.
- Reforzamiento y ampliación de cobertura del programa Wawa-wasi que se ocupa de la nutrición de los niños de 1 a 3 años, salud y educación, a través de técnicas de estimulación temprana que ayudan al desarrollo de su inteligencia. Al ser un programa que busca la atención integral del niño su expansión debe contribuir a mejorar el desempeño escolar de los niños.
- Dar pasos firmes, tal como se plantea en el Marco Social Multianual 2009-2011, y en lo cual casi no se ha avanzado, en la construcción de un Sistema de Gestión Social Nacional Descentralizado, que debe vertebrarse desde PCM-CIAS y abarcar los sectores y programas, así como los gobiernos regionales y locales, fortaleciendo la gestión de la política social en sus tres niveles: multisectorial, intergubernamental y participativa (Estado-sociedad civil-sector privado). En este último nivel, el fortalecimiento de los espacios de concertación de las políticas sociales debería ser una prioridad efectiva (a diferencia de lo que ha sucedido en el actual gobierno). Nos referimos tanto a la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, como al Consejo Nacional de Educación, el Consejo Nacional de Salud y espacios como los Presupuestos Participativos y los Planes de Desarrollo Concertados.
- Fortalecer la gestión de la política social, estableciendo, como se propone igualmente en el mencionado Marco Social Multianual, un subsistema de planificación social que identifique

<sup>16</sup> Monge Álvaro, Vásquez Enrique, Winkelreid Diego, (2009) ¿Es el gasto público en programas sociales regresivo en el Perú? CIES. Universidad del Pacífico. Lima-Perú.

las necesidades y los consiguientes paquetes de ayuda y formas de la intervención, definiendo la operación y los roles de los diferentes actores en la ejecución social (incluyendo los diferentes niveles del Estado); un subsistema de monitoreo que permita controlar la ejecución de los programas sociales, que integre un Sistema de Información confiable de los beneficiarios de los programas sociales del Estado, en coordinación con el INEI; y un subsistema de evaluación externa, que pueda medir los impactos logrados en relación a la línea de base establecida.

- Articulación de las políticas y programas sociales mediante el fortalecimiento de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) y su Secretaría Técnica (ST).
- Implementación del Comité de Coordinación Intergubernamental (gobierno nacional-gobiernos regionales-gobiernos locales) para el campo social y en particular los programas sociales.

### **7.3.2 POLÍTICAS PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO**

#### **a) Diagnóstico**

En los últimos años el movimiento de mujeres ha realizado avances significativos para exigir políticas públicas para el logro de la igualdad de oportunidades, sin embargo, el grado de exclusión y desigualdad sigue siendo especialmente marcado en relación a las mujeres, niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres adultas, lo que impide el ejercicio pleno de su ciudadanía. Un requisito para continuar hablando de democracia es incorporar a las mujeres en los espacios públicos y de decisión política, por esto es importante seguir apostando por las acciones afirmativas que contribuyen a que las condiciones de desigualdad puedan cambiar, equilibrando de esta manera la presencia de mujeres en todos los espacios del poder.

Para esto tenemos que contribuir a que deban cambiar las condiciones de pobreza que viven una mayoría de mujeres de nuestro país, El censo de 2007 da cuenta que el 54.89% de las mujeres peruanas viven en situación de pobreza. Y la encuesta de Hogares ENAHO 2009, nos informa que el nivel de educación secundaria alcanzado por las mujeres de 15 años a más es de solo el 37.2% y un 26.8% de mujeres acceden solo a educación primaria. Aún existe un 9.9% de mujeres entre 15 años a más, que no cuentan con ningún nivel educativo. De acuerdo a Unesco las cifras del analfabetismo funcional siguen en aumento entre las mujeres, aspecto que no está tomado en cuenta en nuestras estadísticas.

Con respecto a la salud, el acceso a esta, sigue siendo un problema que viven las mujeres de sectores pobres y extremadamente pobres tanto urbano como rural, según ENAHO 2009, solo el 53.3% de los sectores urbanos tienen acceso a un método anticonceptivo, frente a un 42.3% de mujeres rurales que acceden a este servicio. En cuanto a la atención por parto en el sector urbano solo el 82.5% es atendida por un especialista, y solo el 36.6% del sector rural. Cada 8 horas muere una mujer por complicaciones en el embarazo debido principalmente a la falta de centros asistenciales en las zonas más alejadas de nuestro territorio, lo que no permite que las mujeres tengan servicios de calidad y eficiencia cercanos a las zonas especialmente de mujeres pobres, campesinas e indígenas.

La tasa de desempleo en mujeres entre 15 a más años de edad es del 11.6%, las mujeres en edad de trabajar están principalmente laborando en servicios y comercio; en servicios se encuentran el 49% y en comercio 29.8%. Ante esta situación persiste una creciente demanda de empleo femenino decente y bien remunerado, de manera que pueda permitir el sostén de sus familias y superar el enfoque asistencial de atención a las necesidades de las mujeres.

Otro aspecto que aún está pendiente, el ejercicio de la ciudadanía del total de las mujeres, aspecto que no es posible porque existe un 20% de mujeres rurales que no cuentan con DNI lo que le impide el ejercicio de su ciudadanía.

De acuerdo a la información del Mindes aún persiste la violencia de género, siendo un 87.8% de mujeres que sufren de violencia. El feminicidio es otra situación que va en crecimiento alarmante en lo que va del año en lima 30.4% de mujeres fueron víctimas de asesinato por su pareja, conviviente, ex pareja. Otra regiones que tienen altos índices de feminicidio son Junín con el 10.9% y Arequipa con el 9.8% (datos de MINDES).

La violencia sexual es una de las forma más críticas de la violencia contra las mujeres y las niñas y los niños. Es una forma de ejercicio de poder y una expresión de desigualdades entre sexos y generaciones, que afecta en mayor proporción a las mujeres jóvenes y a las niñas, atenta contra la dignidad y la libertad sexual de las personas, vulnerando sus derechos sexuales o reproductivos mediante el uso de la fuerza o la amenaza de usarla, la intimidación, la coerción, chantaje, presión indebida, soborno, manipulación o cualquier otro mecanismo que anule, limite la voluntad personal de decidir acerca de la sexualidad y de la reproducción. Durante el primer semestre del año 2009 (enero-junio), el Ministerio del Interior atendió 3,406 denuncias de violación sexual en todo el país, de las cuales el 94.13% (3,206) fueron a mujeres, mientras que el 5.87% (200) a varones.

En los últimos años otro de los problemas que afecta la salud sexual de las mujeres es la contaminación por la presencia de plomo y otros metales pesados. Durante el embarazo la transmisión de estos metales es a través de la placenta lo que genera que gesten niños infectados que al nacer son niños que en su vida tendrán probabilidades de la desnutrición crónica. En La Oroya, Cerro de Pasco, Callao son en las zonas que se tienen problemas de alta presencia de estos metales más allá de los permitidos por OMS.

### **Nuestra visión**

Que en el mediano plazo nos comprometemos a fortalecer las políticas de igualdad de oportunidades en todos los sectores del Estado, que permitan el empoderamiento de las mujeres para el ejercicio pleno de su ciudadanía. Apostamos por tener mujeres con trabajo digno, educación, salud eficiente y de calidad y libres de violencia.

### **b) Propuestas de política**

- ❑ Garantizar el reconocimiento de las mujeres de la ciudad, rurales, indígenas, trabajadoras, que aún no tienen acceso a los servicios elementales como es la educación, salud, trabajo.
- ❑ Cumplimiento irrestricto de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (Ley 28983) otorgando presupuesto para su implementación a nivel nacional, regional y local.
- ❑ Cumplimiento de la Ley de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales (Ley 27558) con la incorporación de mecanismos de prohibición, sanción y prevención de todo acto discriminatorio por identidad de género.
- ❑ Promoción y ejecución de programas de inversión social para el desarrollo de capacidades y competencias laborales de mujeres acorde a su grupo étnico, región y sectores de producción.
- ❑ Respeto irrestricto de los derechos laborales de las mujeres trabajadoras, del cumplimiento de la normatividad que establece igual salario por trabajo de igual valor realizado por varones y mujeres.
- ❑ Reforzar la implementación del Plan Nacional Contra la Violencia hacia las Mujeres 2009-2015 comprometiendo los fondos necesarios para su implementación, impulsando la

creación y mantenimiento de las casas de refugio y la ampliación de cobertura y calidad de los Centros de Emergencia Mujer. Con atención de personal que dominen el idioma de la región o localidad.

- ❑ Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de todas las mujeres; el acceso a métodos de planificación familiar y protección contra ETS, incluyendo la AOE (Anticonceptivo Oral de Emergencia), así como el VHSIDA y la despenalización del aborto.
- ❑ Garantizar los derechos humanos de las personas con diferente opción sexual respetando su identidad y opción
- ❑ Penalizar los casos de violencia que se ejerce impunemente contra las personas de los grupos LGTB.
- ❑ Promover los protocolos de atención en salud sexual y salud reproductiva para mujeres y niñas en zonas de altos niveles de contaminación por plomo y otros metales pesados.

### c) **Medidas/Acciones inmediatas:**

- ❑ Se canalizarán los fondos necesarios para la reducción de la brecha de gastos familiares rurales en bienes educativos. En ese sentido, un reciente estudio<sup>17</sup> revela que la reducción de la brecha de gastos en este sector de la población implica una transferencia del Gobierno aproximada de S/. 15 millones anuales considerando diferentes criterios de focalización. Este monto significa el 0.11% del Presupuesto en educación de 2010. Monto que comprometemos canalizar.
- ❑ Implementación de un observatorio nacional encargado de supervisar la aplicación de la Ley de Igual de Oportunidades en todos los niveles del Estado.
- ❑ Dar pase inmediato para generar el protocolo de atención de aborto terapéutico como lo exige Naciones Unidas.
- ❑ Suministrar presupuestos para una mejor atención en los Centros de Emergencia Mujer.
- ❑ Se generarán protocolos de atención a mujeres en edad reproductiva, que viven en zonas de alta contaminación de plomo y otros metales pesados. Promoviendo la legislación regional para penar a las empresas mineras y metalúrgicas que no cumplan con los requisitos de no contaminación ambiental.

## 7.3.3 **POLÍTICAS DE EMPLEO JUVENIL**

### a) **Diagnóstico.**

No todos los problemas del empleo son de jóvenes, ni todos los problemas de jóvenes son del empleo. Los jóvenes tienen naturalmente tasas de desempleo y subempleo más altas que los adultos, pues se hallan en proceso masivo de incorporación y adquisición de experiencias. Su tasa de desempleo es en promedio el doble que las de los adultos.

A la vez, también suelen ser más afectados por la discriminación, la precariedad e inestabilidad y la ausencia de protección de sus derechos laborales y sociales. Por ejemplo, en las crisis se suele elevar su tasa de desempleo hasta ser el triple de la de los adultos.

En el Perú, y en otros países del tercer mundo, el desempleo juvenil no es de aspirantes (que buscan empleo por primera vez) como fue en el pasado. No hay una cola de 350 a 400 mil egresados del sistema educativo buscando entrar a trabajar, como se afirma hace décadas. El

<sup>17</sup> Vásquez Enrique, Monge Álvaro (2009). "Desigualdad de género en la educación de niñas y adolescentes rurales del Perú: Situación y Propuestas de Políticas". ONG Manuela Ramos.

desempleo juvenil (el 95% del total del desempleo) es de cesantes, de personas que ya han trabajado antes. Es decir, los jóvenes entran y salen del mercado de trabajo, son constantemente expulsados y vuelven a intentar, debido precisamente a su fragilidad frente a los abusos de mercado, incluso legalmente establecidos durante la reforma neoliberal de los noventa.<sup>18</sup>

## b) **Propuestas de Política:**

### **Acciones de Oferta en el mercado laboral.**

- Reducir la presión sobre el mercado laboral, especialmente urbano. Tanto por la precariedad de este mercado, que es sin embargo superior en ingreso a la Oferta del área rural, como por su efecto adverso sobre el salario del conjunto, hay que controlar en el mediano plazo el efecto de la oferta pobre y abundante (salarios bajos y la perpetuación de la pobreza). En especial se impulsará la formación intermedia, abaratando costos.
- Mejorar ampliamente la educación en las provincias, en especial la que se provee desde los Institutos Superiores tecnológicos y los CEPROs. Existen diseminadas en el país infraestructuras incompletas y pésimas condiciones operativas y de capacitación docente. Su abandono impide utilizar estos sistemas como bastiones de elevación de la productividad agraria e industrial básica y de defensa de la salud y extensión de la educación para los residentes, capaces de justificar sus empleos y traducirlos en bienestar social y productivo.
- Extender las actividades complementarias de la juventud, para integrarlos socialmente y aislarlos de los riesgos sociales. Promoción deportiva; Centros Juveniles (con cabinas internet y libros actualizados, por ejemplo); centros de estudios cortos en idiomas, cómputo, reforzamiento de matemáticas; desarrollo del voluntariado hacia provincias con remuneraciones básicas.

### **Acciones sobre la demanda y la ampliación del mercado.**

- Eliminación de los denominados Convenios de Formación Laboral Juvenil e introducción de los Programas de Formación Laboral Juvenil. La denominación de Convenios es una modalidad para evadir las obligaciones de los contratos laborales. Debe haber formación Laboral Juvenil, pero se deben mantener los derechos laborales para los jóvenes, limitar la extensión de este tipo de contratos y dotarlos de derechos laborales y sociales, No se puede *promover* el empleo, sacrificando la dignidad de las personas.
- Crear vinculaciones muy estrechas entre la formación secundaria y superior y las empresas y organismos del Estado, para que el trabajo pueda ser parte de la formación y la adquisición de competencias. Siempre, respetando los derechos de los jóvenes.
- Ampliar la actividad del Estado en la intermediación del empleo y la transparencia del mercado de trabajo. Hay acciones oficiales y privadas en este campo, pero muy limitadas. Lo ideal es que en distritos o provincias con alrededor de 10 mil habitantes exista un centro de colocaciones, promoción y búsqueda de empleo de las dimensiones adecuadas como para satisfacer localmente la demanda laboral. El Ministerio de Trabajo deberá coordinar y respaldar técnicamente esta red.
- Desarrollar algunos productos de crédito asociado a las pequeñas empresas, que son aquellas en las que los jóvenes tienen mayor incidencia. No se deben crear sistemas de

---

<sup>18</sup> La presión demográfica laboral ya se está desplazando —en la tasa promedio, que es como decir, en la de Lima y las principales ciudades— hacia las edades adultas y mayores. Los problemas de empleo juvenil son más agudos en las provincias y distritos principalmente rurales, desde donde se impulsa la migración hacia las ciudades. Pero como la base de la pirámide es juvenil, en cantidades absolutas es todavía el problema de mayor urgencia.

créditos para el «*emprendedorismo*» juvenil: los jóvenes no son en su amplísima mayoría empresarios ni tienen por qué serlo con su reducida experiencia. Sí hay que ampliar el crédito para la microempresa y ellos deben competir allí solos y asociados, en un horizonte de mayores oportunidades.

- Los jóvenes deben ser igualmente beneficiados como los mayores, de las reformas en la operación del mercado laboral, que se proyectan como parte del desarrollo de empleo digno. La mejora educativa, salarial, de derechos laborales y de protección social —al universalizarse— va a eliminar la discriminación y también a mejorar el entorno vital de nuestra juventud sin crear oposiciones con sus padres.

### 7.3.4 POLÍTICAS PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL DE LA POBLACIÓN INDÍGENA

#### a. Diagnóstico:

El Perú es el país con más población indígena de la región. Se estima que la población peruana de habla vernácula se acerca a los 6 millones de personas, lo cual representa cerca del 29% de la población nacional. De ellos, cerca de medio millón son hablantes del aymara, cinco millones hablan quechua y unos 300 o 400 mil hablan una o más de las 41 lenguas de la amazonía peruana<sup>19</sup>. La geografía en la que se encuentra esta población es complicada, por lo cual cerca de un 30% no está conectada de manera inmediata a ninguna red de caminos o carreteras. En ese sentido, de acuerdo a un estudio<sup>20</sup> reciente, en el Perú una persona de origen «blanco» percibe 21% más en términos salariales que una persona de origen étnico minoritario con el mismo género, edad y nivel de educación.

Las políticas dirigidas hacia los indígenas en el Perú se han centrado históricamente en el agro, en las políticas culturales y en las políticas hacia el uso del suelo y el subsuelo en el país. Sin embargo, en los últimos años la mayoría de países con población indígena encaminan sus políticas en función del cumplimiento del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes.

Este convenio ha sido suscrito por el Perú y ostenta el estatuto de ley nacional. La suscripción de este convenio obliga a adecuar nuestra legislación para asegurar la aplicación de sus disposiciones orientadas a incluir a los indígenas en las estrategias de desarrollo nacional. El compromiso de garantizar estos derechos para los pueblos indígenas ha conllevado a cambios en las relaciones entre los indígenas y el Estado. De esta forma se ha visto en los últimos años cómo las organizaciones indígenas han usado este contexto como herramienta para presionar por importantes reformas, aunque muchas de ellas han quedado truncas.

#### b. Propuestas de política:

- Cumplimiento irrestricto del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales con el objetivo de salvaguardar a los pueblos indígenas y sus derechos. Dentro de los principales puntos de agenda del convenio que hacemos nuestros se encuentran:
  - Garantizar que los pueblos indígenas puedan participar en los procesos de toma de decisiones que les competen, estableciendo de manera obligatoria los mecanismos de consulta para tomar decisiones sobre cualquier actividad que se realice en sus territorios.

<sup>19</sup> El Censo no permite la auto-identificación étnica, por lo que la lengua constituye la mejor aproximación a las cifras de la población indígena.

<sup>20</sup> Ñopo Hugo, Atal Juan Pablo y Winder Natalia (2009). "Nuevo siglo, viejas disparidades: Brechas salariales de género y etnia en América Latina". Banco Interamericano de Desarrollo.

- Aceptar explícitamente la diversidad étnica y cultural de los países como elemento positivo y trascendente de la nacionalidad.
  - Resolver los problemas pendientes de titulación colectiva.
  - Garantizar condiciones para la contratación y de empleo igualitarias.
  - Promover la formación profesional vinculada a la artesanía e industrias rurales.
  - Velar por una adecuada representación de los pueblos y sus culturas en los medios de comunicación.
  - Reconocimiento del carácter perdurable y permanente de los pueblos con derecho a organización social y su costumbre.
  - Respeto al deseo de tener control sobre su destino y sus prioridades.
- Fomentar las capacitaciones para docentes bilingües que incluyan entrenamiento en la metodología de enseñanza de la lectura y escritura en la lengua materna de los niños vernáculo-hablantes. En ese sentido, resulta sumamente importante impulsar a la Dirección General de Educación Intercultural, Bilingüe y Rural con el objeto de preservar y cultivar los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas.
  - Impulso de las capacidades e instituciones que hagan viable el fortalecimiento de la capacidad institucional y de las identidades individuales y colectivas de los pueblos indígenas.
  - Desarrollo de proyectos de infraestructura pública (proyectos de rehabilitación y mantenimiento de caminos rurales, electrificación rural) focalizados en permitir una mayor integración económica de la población indígena al resto del país. Con énfasis en el sector agrario.
  - Promoción del derecho al DNI de toda la población indígena rompiendo la barrera de indocumentación que garantice el ejercicio de su ciudadanía plena.
  - Promoción de centro de investigación tecnológica que utilicen las habilidades tradicionales de los maestros productivos indígenas (entre ellos los yachachiqs) y potencien su desarrollo.
  - Creación de la Academia Peruana de Lenguas Indígenas, oficializando los alfabetos de dichos pueblos y propiciando su unidad lingüística.
  - Implementación de programas específicos de Educación Bilingüe e intercultural en todos los territorios en los que habitan nuestros diferentes pueblos indígenas y comunidades nativas.
  - Actualización y promoción del programa de titulación de tierras (PETT), el Programa Nacional del Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHS), y el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA). Las tres instancias son las que están más relacionadas con las poblaciones indígenas de la Sierra y la Amazonía.

### 7.3.5 POLÍTICAS PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD

#### a. Diagnóstico:

La construcción de un Perú para Todos, objetivo central de nuestro programa, implica terminar con toda forma de discriminación y exclusión. Ello pone en agenda el reconocimiento pleno de los derechos de las Personas con Discapacidad (PCD), en todos los ámbitos, así como un enfoque social y de derechos del tema que sustituya el enfoque rehabilitador y simplemente médico, que ve la discapacidad como un tema individual de la persona con disfunción y no lo enfoca en la relación social.

Las PCD bordean el 10% de la población, más de 2 millones y medio de personas, aunque no se ha realizado un censo nacional sobre discapacidad ni adecuados estudios científicos del caso, incumpliendo la Convención de la ONU sobre los Derechos de las personas con Discapacidad que el Perú ratificó y entró en vigencia el 2008. La absoluta mayoría vive bajo la línea de pobreza (82%) y las tasas de desempleo (94%), analfabetismo, ausencia de matrícula en el sistema educativo (más

de 66% de los niños con discapacidad), carencia acceso a servicios de salud son inmorales e inaceptables.

Los esfuerzos emprendidos por el Estado para responder a esta problemática, han sido insuficientes con pocos avances logrados, por lo que las iniciativas de la sociedad civil y algunas entidades públicas para revertir esta situación chocan contra la enorme indiferencia y la escasez de recursos.

No hay control, ni garantías para el cumplimiento de lo estipulado por la Ley 28164 que demanda incorporar una cuota de no menos de 3% de empleados con discapacidad en el sector público.

## **b. Propuestas de política**

□ Implementar la Convención de la ONU sobre los Derechos de las personas con Discapacidad lo que implica desarrollar políticas multisectoriales –especialmente su acceso al empleo, educación, salud, planeamiento urbano, comunicaciones y políticas sociales- con la participación de las PCD y sus organizaciones como lo dice la Convención, asignar presupuestos concretos para su implementación, desarrollar censos, encuestas y estudios científicos sobre la discapacidad en el Perú para tener un diagnóstico correcto y hacer efectivo seguimiento a las políticas.

□ Fortalecer el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS), como organismo rector de las políticas sobre discapacidad, y fortalecer la articulación de este con las Oficinas Regionales de Atención a las Personas con Discapacidad (OREDIS) y las Oficinas de Atención a las Personas con Discapacidad (OMAPEDS) --en regiones y municipios--, cumpliendo con involucrarlo en discutir las políticas sectoriales que implican a las PCD en el Consejo de Ministros.

□ En relación a las PCD hacemos nuestros los principios de:

- El respeto a la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas;
- La no discriminación.
- La participación e inclusión plena y efectiva en la sociedad.
- El respeto por la diferencia y la aceptación de la discapacidad como parte de la diversidad y la condición humana.
- La igualdad de oportunidades.
- La accesibilidad.
- La igualdad entre el hombre y la mujer con discapacidad.
- El respeto de las capacidades en evolución de los niños con discapacidad y el respeto del derecho de los niños con discapacidad de preservar sus identidades.

□ Finalmente, aplicaremos los principios de la Convención respecto a las PCD: respeto a su dignidad y autonomía, no discriminación, participación plena y efectiva en la vida social, económica y política, igualdad de oportunidades y de derechos, accesibilidad, igualdad de género y respeto a los derechos de los niños y niñas con discapacidad.

□ Adaptaremos los sistemas escolares, de salud, de empleo y de crédito a las MYPES, así como los programas sociales, para que sean inclusivos y den oportunidades y derechos a las PCD. Garantizaremos su accesibilidad a ellos, al igual que al transporte, los edificios públicos, las ciudades, y también a las comunicaciones.

□ Impulsaremos Servicios, Programas Sociales y de Capacitación, que permitan fortalecer a las PCD, y sus familias; para que tengan acceso con equidad e igualdad a oportunidades de educación, salud, rehabilitación, trabajo, alimentación, vestido, vivienda y cultura.

□ Eliminaremos barreras arquitectónicas, culturales, tecnológicas y políticas; y, reformularemos el Programa de Igualdad de Oportunidades para las PCD con su participación y con presupuestos asignados, lo que nunca ha ocurrido.

- ❑ Garantizaremos el diálogo y el intercambio periódico con las organizaciones de personas con discapacidad y sus familias, a fin de que en las políticas nacionales, regionales y locales tengan en cuenta las cuestiones vinculadas a la discapacidad cuando se elaboren políticas y planes de acción.
- ❑ Impulsaremos la existencia de programas sociales -públicos y privados- que ofrezcan a las PCD y su núcleo familiar la posibilidad de acceder a diversas actividades recreativas, deportivas y culturales
- ❑ Desarrollaremos campañas y políticas de prevención de accidentes, sensibilización y concientización, como una cruzada intersectorial que involucre medios de comunicación masivos, organizaciones de la Sociedad Civil, Colegios, Universidades, Autoridades subnacionales.

**c. Medidas/Acciones inmediatas**

- ❑ Implementación del Plan de Igualdad de Oportunidades con el presupuesto suficiente para ser llevado a cabo.
- ❑ Elaboración un informe nacional de los proceso de incorporación de las personas con capacidades diferentes en todos los espacios del Estado y la sociedad civil.
- ❑ Se incrementará el acceso y cobertura a servicios integrales de salud y de rehabilitación de calidad, para todas las personas con discapacidad y sus familias.
- ❑ Se dará acceso a una Educación de calidad, inclusiva, gratuita, regular y especializada, a programas de educación especial y la creación de centros educativos privados de gestión benéfica.
- ❑ Se alentarán programas de empleo para las personas con discapacidad y se incentivará la contratación de estas personas en el sector privado.
- ❑ Se cautelará y promoverá la construcción de viviendas y entidades públicas y privadas diseñadas con facilidades de desplazamiento y acceso a áreas comunes, respaldada en el Programa Mi Vivienda y en otros programas públicos o privados. Lo mismo para el transporte público.

## **7.4 DERECHOS HUMANOS, VIDA SEGURA Y PAZ SOCIAL**

### **7.4.1 DERECHOS HUMANOS Y PAZ SOCIAL**

#### **a. Diagnóstico**

Garantizar la paz social en el país, sustentada en la profundización de la democracia y el desarrollo sostenible, promover la erradicación de los factores que favorecen el desarrollo de expresiones de violencia política y social y una cultura de paz sustentada en el reconocimiento del otro, el diálogo y la resolución participativa oportuna y concertada de conflictos, afirmando el rol del Estado de respeto irrestricto, defensa y promoción de los derechos humanos.

La violencia política asoló el país en las últimas décadas, los rezagos del conflicto y las secuelas persisten hasta la actualidad profundizando las brechas estructurales, la injusticia y la exclusión en desmedro de por lo menos dos millones de población principalmente rural, comunera, originarios e indígenas de nuestra sierra y selva peruana. Por eso expresamos nuestro respaldo pleno al Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación Nacional.

La violencia trastocó integralmente la vida de estas personas y pueblos, limitándolos como actores de su propio desarrollo personal social, sin embargo, no existe la voluntad política necesaria para la implementación del Plan Integral de Reparaciones PIR, recomendada por la CVR, es así que los recursos asignados hasta el momento constituyen solo el 20% del requerido por año, mientras que en términos de calidad se ha reducido a uno solo de sus 5 componentes, perdiendo integralidad y fuerza reparadora.

Entre 600 mil a 1 millón de personas mayoritariamente del ámbito rural, son los desplazados por efecto del conflicto armado interno, el 80% de estos retornaron a sus comunidades con sus propios recursos. En la actualidad asistimos a la reactivación del desplazamiento forzado, siendo los factores causales: el fracaso del retorno, la persistencia de los rezagos del conflicto armado y el impacto negativo de los proyectos de desarrollo y el narcotráfico.

La postergación de las demandas legítimas y los derechos fundamentales y humanos de la población más pobre y excluida del país y la ausencia de una estrategia eficiente de atención y resolución ha alentado el incremento de los conflictos sociales, se han registrado 250 conflictos sociales, de los cuales 171 se encuentran activos (68%), cerca del 50% están referidos a asuntos socio ambientales, por lo menos 120 de ellas han tenido expresiones violentas, afirmándose la tendencia de la criminalización de la protesta.

#### **b. Propuestas de política**

- ❑ Para garantizar la no repetición de los hechos, poner en práctica las reformas institucionales recomendadas en el informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación Nacional, en particular la reforma del sistema de seguridad, Defensa Nacional y Orden Interno, así como la reforma del sistema de justicia y educación.
- ❑ Investigación exhaustiva, judicialización de los hechos y crímenes de violación de los derechos humanos, sanción ejemplar de los responsables civiles, policiales y militares en estricta correspondencia de las responsabilidades establecidas.
- ❑ La reparación integral de la totalidad de las víctimas del conflicto armado, en un periodo máximo de 6 años tal como lo establece la Ley 28592. Reparación, defensa, protección y prevención del desplazamiento forzado en el país, fortalecimiento de la legislación existente.

- ❑ Crear un fondo nacional para reparaciones con recursos del tesoro público, el concurso del sector privado y la cooperación internacional, que financie la reparación de la totalidad de las víctimas afectadas, incluidos los desplazados, así como la elaboración del Registro Único de Víctimas correspondiente.
- ❑ Instaurar el servicio civil semestral voluntario en las comunidades afectadas como alternativa de graduación para los estudiantes universitarios en el marco de un Plan Integral de Reparaciones.
- ❑ Atención y resolución oportuna, democrática y concertada de los conflictos sociales, con la participación efectiva y el dialogo permanente y la de los actores involucrados, en el marco de la diversidad étnico-culturales y el respeto irrestricto de los derechos humanos.
- ❑ Consolidar una entidad altamente especializada y permanente del Estado, con funciones de ente rector, normativo y ejecutivo encargada de las políticas y acciones del Estado en los ámbitos de la paz, reparación y reconciliación nacional. El Alto Comisionado de Paz como la autoridad civil de rango Ministerial, con respaldo de una Comisión Multisectorial de alto nivel y la constitución de Comités Descentralizados de Paz y Desarrollo.
- ❑ Afirmar el rol del Estado como defensor y promotor de los derechos humanos, a través de políticas y acciones transversales en toda la estructura del Estado.

## 7.4.2 SEGURIDAD CIUDADANA

### a. Diagnóstico

En los últimos años, el país ha experimentado un crecimiento de la violencia y, por ende, de la tasa de delitos y la sensación de inseguridad ciudadana. La dimensión de estos problemas no es realmente conocida por la ausencia de un sistema unificado de información delictiva que muestre la dinámica de estos fenómenos y oriente la elaboración de soluciones. Sin embargo, algunos estudios permiten afirmar que los principales problemas de inseguridad ciudadana que afectan a los peruanos son los delitos contra el patrimonio, el pandillaje, la violencia familiar, la comercialización y el consumo de drogas<sup>21</sup>.

Asimismo, no debemos olvidar que los problemas arriba enumerados no son fenómenos aislados sino problemas sociales que encuentran su caldo de cultivo en situaciones estructurales como el desempleo, la pobreza y la desigualdad que, a pesar del crecimiento económico del país, todavía persisten en niveles preocupantes.

Uno de los métodos más usados para identificar la magnitud de la violencia que sufre una región es analizar la información de las muertes violentas, en particular, de los homicidios. En el Perú, la tasa nacional más alta de homicidios fue registrada en 1993 (17,2 por 100,000 habitantes). En los años siguientes, esta tasa llegó a su punto más bajo en 2002, siendo de 4,2 a nivel nacional. Sin embargo, de ahí en adelante, según los datos de la Policía Nacional del Perú (PNP), esta tasa se ha incrementado de manera importante, llegando a situarse, entre 2008 y 2009, en 10,9. Esta cifra, al compararla con la tasa global de homicidios (entre 8,8 a 17,6 por 100,000 habitantes), ubica al Perú en un nivel de «tasa moderada de mortalidad».<sup>22</sup>

<sup>21</sup> IDL. Informe Anual 2010 sobre Seguridad Ciudadana. El legado del Gobierno de Alan García: un país más inseguro. Lima, 2010.

<sup>22</sup> Alfonso Gushiken, Gino Costa, Carlos Romero y Catherine Privat. ¿Quiénes son asesinad@s en Lima? ¿Cómo, cuándo y por qué? Lima: Ciudad Nuestra, primera edición, 2010.

Por otro lado, la sensación de que la delincuencia está en aumento no ha registrado un cambio sustancial en los últimos años, manteniéndose por encima del 70%<sup>23</sup> mientras que un 96% de limeños considera que nuestra capital es una ciudad insegura para vivir<sup>24</sup>. Este miedo es el que viene transformando el estilo de vida de los peruanos, quienes, por temor a ser violentados por la delincuencia, abandonaban los espacios públicos para refugiarse en sus hogares.

A todo lo descrito, habría que sumarle el alto nivel de desconfianza que sienten los ciudadanos por la PNP, institución cuya tarea principal es velar por la seguridad de los peruanos. Por ejemplo, alrededor del 79% de limeños y chalcos siente «poca o ninguna» confianza en la PNP, pues la consideran «corrupta» y «abusiva».<sup>25</sup> Por esta razón, resulta indispensable fortalecer la labor que cumple la Policía y recobrar la confianza de la ciudadanía.

Otro de los problemas de la institución policial es la persistencia del bajo nivel de salarios y de recursos logísticos-tecnológicos. Frente a esta realidad, son las municipalidades las que, en algunos casos, abastecen de recursos a las comisarías y contratan a policías de franco para que acompañen a los serenos en sus recorridos móviles. Solo los distritos y provincias con más recursos pueden hacer esto, mientras que el resto de la población queda expuesta al escenario de creciente violencia que experimenta el país. Como resultado de este proceso, se observa la disminución absoluta del número de efectivos policiales (de 120 mil a menos de 100 mil) a contracorriente del crecimiento acelerado de las ciudades.

Por otro lado, los presidentes regionales y alcaldes, líderes de los comités de seguridad ciudadana en sus respectivos ámbitos territoriales, no han podido cumplir con su tarea por una serie de factores que urgen resolver (desconocimiento del tema, la falta de control y de recursos, etc.). Así, por ejemplo, en el caso de Lima, la mayoría de municipalidades han reducido su trabajo de seguridad ciudadana a patrullar las calles a través del Serenazgo, colocando en segundo lugar el tema de la prevención.

Finalmente, se observa que, el segundo gobierno de Alan García, ha enfocado su política de seguridad ciudadana en el uso de la fuerza, difundiendo la idea de que endureciendo las penas de cárcel es el mejor camino para reducir la violencia. Esta es una visión «conservadora», ya que se privilegia enfrentar los efectos de la inseguridad ciudadana pero no las causas de la misma.

### **Nuestra visión**

Proponemos una visión progresista de la seguridad ciudadana centrada en la prevención del delito por encima del control y la represión<sup>26</sup>. Así, buscamos atacar las verdaderas causas de la violencia, luchando frontalmente contra la inseguridad y el crimen pero también procurando condiciones de vida digna para los peruanos.

#### **b. Propuesta de política**

- Fortalecer y promover a la familia, la escuela y la comunidad como los principales agentes de socialización de la sociedad peruana. Se focalizarán los esfuerzos en enfrentar la violencia al interior de las familias y de los centros educativos, trabajando con los padres, profesores y niños. Asimismo, en la comunidad, se involucrará a los vecinos, instituciones públicas y Policía

<sup>23</sup> CONASEC. Plan Operativo Nacional de Seguridad Ciudadana 2010. (Documento en línea)

<sup>24</sup> IDL, 2010, p. 14-15

<sup>25</sup> IDL, 2010, p. 33-34

<sup>26</sup> IDL, 2010, p. 43.

Nacional para la promoción de organizaciones y redes vecinales que cumplan una labor preventiva e inclusiva.

- ❑ Promover y adoptar acciones focalizadas de prevención de la violencia en grupos de riesgo (mujeres, niños, LGTB).
- ❑ Recuperar los espacios públicos a favor de la consolidación de barrios y ciudades inclusivas y sostenibles. Se focalizará los esfuerzos en brindar una infraestructura pública de calidad que llegue a todos los peruanos, promoviendo también su valoración y cuidado.
- ❑ Fortalecer y modernizar el sistema de justicia que permita un acceso de justicia para todos. Los esfuerzos se centrarán en agilizar los procesos penales y atender a las víctimas por el daño sufrido.
- ❑ Fortalecer y modernizar a la Policía Nacional del Perú, para que alcance los estándares óptimos en su tarea de disuadir y controlar la violencia, buscando recuperar la confianza ciudadana. Promover la formación de un sistema de acopio y análisis cualitativo de información sobre los casos de violencia y los delitos cometidos a nivel nacional.
- ❑ Fortalecer la autonomía y el rol que cumple el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC) para la prevención de la inseguridad ciudadana.
- ❑ Garantizar que las instituciones del CONASEC promuevan políticas de prevención de la violencia e inseguridad ciudadana en sus respectivos ámbitos.

#### **c. Medidas/Acciones inmediatas**

- ❑ Modificar la Ley 27933 para que la Secretaría Técnica del CONASEC pase de Unidad Ejecutora del MININTER a ser un organismo público descentralizado, otorgándole a esta institución una mayor autonomía política y administrativa.
- ❑ Crear una unidad u observatorio, al interior de la Secretaría Técnica del CONASEC, que acopie y analice información sobre los casos de violencia y los delitos cometidos a nivel nacional y, además, elabore un estudio de victimización a nivel nacional que no se tiene desde 2005.
- ❑ Crear un Programa Nacional de Prevención de la Violencia que integre los diversos programas que existen sobre este tema.
- ❑ Garantizar la conducción civil del Ministerio del Interior.
- ❑ Elaborar y ejecutar un plan de fortalecimiento de las comisarías a nivel de infraestructura y tecnología con el fin de interconectarlas y modernizarlas. Asimismo, aumentar el número de efectivos y calificarlos en la atención ciudadana. Asimismo, elaborar y ejecutar un plan de fortalecimiento para las tareas emergencia de la PNP.
- ❑ Implementación un mecanismo de permanente de rendición de cuentas de las autoridades policiales a la ciudadanía.
- ❑ Conformar la Policía Rural, con destacamentos móviles, para garantizar la seguridad ciudadana en los cientos de distritos que no cuentan con comisarías.

### **7.4.3 DEPORTES.**

#### **a) Diagnóstico:**

El tema del Deporte es de vital importancia para el desarrollo del país. La actividad deportiva en una sociedad es uno de los principales medios de formación de capacidades y valores en la persona. Sin embargo, la visión que los diferentes gobiernos han tenido con respecto a este tema en el país ha estado de espaldas a esta concepción.

En el Perú la inversión pública en Deporte asciende a poco más de US\$ 2 anuales por habitante, mientras que en Brasil esta inversión asciende a un monto cercano de US\$ 5 anuales. Este dato desnuda el desdén del Estado en esta materia, en donde persisten el caos, la desorganización e ineficiencia.

Los resultados observados en los últimos 30 años bajo la dirección del ente rector Instituto Peruano del Deporte (IPD) nos demuestra que hay que construir todo lo que no existe y todo lo que no se ha hecho en materia de pedagogía, organización, gerencia moderna, promoción, masificación y desarrollo deportivo en el Perú. Las participaciones del Perú en el nivel internacional no han sido destacadas a nivel de equipos, salvo resultados individuales de algunos pocos atletas, gracias a sus esfuerzos y dedicación personal, que confirman el pobre estado del deporte en su calidad gerencial.

En la actualidad, se carece de un marco legal moderno y reglamentado, al cual se haya adecuado el propio IPD, y las federaciones. También se carece de un marco operacional que cuente con un horizonte de normas, directrices, objetivos, metas y acciones pragmáticas eficaces documentadas a nivel de federaciones y ligas provinciales, y del deporte profesional. Como ejemplo tenemos que la Ley de Promoción y Desarrollo del Deporte (Ley 28036) todavía no ha sido reglamentada.

Las inversiones que se hacen en levantar estadios y capacidades instaladas, no tienen como referencia estudios de impacto sociales deportivos, por lo que no se toma como punto de partida a los diagnósticos que exploren en número de atletas, deportistas, número de disciplinas, número de clubes, de ligas, de torneos, etc.

## **b) Propuestas de política**

- ❑ Replantear la visión del ente rector del deporte peruano, el Instituto Peruano del Deporte (IPD). Esta reforma debe enrumbarse en función al fortalecimiento de la relación del deporte con el desarrollo de nuestra sociedad, del rol de la actividad deportiva como medio para insertar valores en la población, lograr una mejor calidad de vida, salud preventiva y menguar la violencia social. Esta medida implica una reestructuración de la organización, del uso de instrumentos programáticos, y de toda la estructura administrativa del IPD.
- ❑ Elaborar un marco legal moderno que cuente con un conjunto de normas directrices, objetivos, metas y acciones a nivel de federaciones y ligas provinciales. Con un especial énfasis en la promoción de una activa participación de los gobiernos regionales, municipios y sector privado.
- ❑ Implementar un Plan Maestro de Desarrollo para los próximos años que promueva la actividad deportiva en el país. Este plan debe incluir diagnósticos y emplazar a realizar estudios de impactos sociales- deportivos que sirvan de referencia para la inversión en infraestructura deportiva con el objetivo del uso eficiente de los recursos y evitar la construcción de instalaciones «ociosas».
- ❑ Elaboración de una base de datos que sirva de *input* para un diagnóstico del sector; para el planteamiento de objetivos en el corto y mediano plazo; y el correcto monitoreo en la obtención de estos objetivos. Esta base de datos incluye:
  - Los resultados de «performance» competitiva de las distintas disciplinas deportivas.
  - El número de disciplinas competitivas.
  - El número de entrenadores profesionales.

- El número de ligas de cada disciplina deportiva.
  - El número de clubes de cada disciplina deportiva.
  - El número de torneos locales de cada disciplina deportiva.
  - El número de deportistas recreativos y discapacitados a nivel regional y nacional.
- Formación del Consejo Consultivo, Comisiones de Justicia y Ética, Antidopaje y Deporte Escolar. Estos consejos deben estar integrados por técnicos y miembros honorables de la comunidad.
  - Creación en cada región de las unidades descentralizadas del Ministerio del Desarrollo social y del Deporte que estarán a cargo de las autoridades regionales.
  - Fomento al deporte recreativo en la tercera edad y en las personas con discapacidad.

## Capítulo 8

## Integración Andina y Latinoamericana e Inserción Soberana en la Comunidad Internacional

193

### 8.1 REIVINDICACIÓN DE LA POLÍTICA Y DEL ESTADO EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

La nueva política exterior del Perú se basará en la promoción de nuestro desarrollo nacional, la paz y la defensa de la democracia, en el respeto a los tratados internacionales, a la integración andina y regional, en el respeto mutuo, la no injerencia en asuntos internos y el pluralismo político, ideológico y económico; y en la defensa de nuestra soberanía, integridad territorial y de nuestros recursos naturales.

Aspiramos, por lo tanto, a que nuestro país tenga una voz cada vez más independiente en el concierto internacional en la defensa de principios fundamentales como los derechos humanos, la defensa de la democracia, el derecho al desarrollo, el multilateralismo, el comercio justo, la defensa del medio ambiente, la solución pacífica de las controversias y el respeto al derecho internacional y a sus instituciones.

## **8.2 RELACIONES AMISTOSAS CON NUESTRO VECINOS**

Nuestra política exterior con los países vecinos se basará en el respeto a los tratados internacionales, la paz, la integración, la promoción de la confianza y de una política de desarme, y en un comercio justo que promueva el desarrollo de los países andinos.

En tal sentido, fortaleceremos la Comunidad Andina y los tratados y convenios bilaterales y la integración física, política y económica entre las naciones andinas. La integración andina y regional, así como la coordinación de nuestras políticas exteriores, son las mejores maneras de enfrentar los retos de la globalización y los intentos de dominación internacional.

Nuestras relaciones con Brasil, con el que compartimos la amazonía, se basarán en una activa cooperación económica y política, en el beneficio mutuo, en el comercio justo y en la promoción de nuestro desarrollo nacional y en la protección de nuestro medio ambiente.

## **8.3 FORTALECER LA COMUNIDAD ANDINA**

Fortaleceremos la Comunidad Andina, especialmente su capacidad de interlocución política y económica frente al proceso de globalización. Proponemos la creación de una Comunidad Andina de Energía, a fin de desarrollar una gran industria petroquímica en nuestra subregión, que cree bienes, servicios y empleo y que tenga capacidad de negociación política y económica internacional semejante a la OPEC. Trabajando en esta esfera esencial de la producción energética y de la construcción de una industria petroquímica, en el mercadeo y en el desarrollo correspondiente de conocimiento, buscaremos crear, en consecuencia, una alta interdependencia positiva y simétrica entre nuestros países. En este campo propondremos crear estructuras e instituciones comunes.

## **8.4 CONSTRUIR LA UNIDAD REGIONAL Y LATINOAMERICANA**

Apoyaremos la Unión de Naciones de América del Sur (UNASUR), avanzando en la configuración de un proyecto político propio en el espacio sudamericano, dotándole de una efectiva capacidad de negociación y presencia, y de participación concertada en los grandes temas de la agenda internacional. Propondremos una Organización de Seguridad y Cooperación de Sudamérica, ampliando la Comunidad Sudamericana de Naciones, paso previo al de la Unión Latinoamericana.

Promoveremos una política de seguridad regional basada en la seguridad intrarregional, la cooperación política y las medidas en contra del terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado.

También impulsaremos nuestras relaciones bilaterales en los diferentes campos de entendimiento político y de cooperación con los otros países del MERCOSUR y de la región latinoamericana.

Revisaremos la política de homologación de los gastos militares y de control de armamentos, y de la política de lucha contra el narcotráfico y los cultivos ilegales.

Propondremos la eliminación del TIAR por haber devenido en un instrumento anacrónico de la Guerra Fría y no haber funcionado en la agresión inglesa contra Argentina (Malvinas).

Plantaremos una reforma integral de la OEA.

Nuestras relaciones con EEUU se basaran en el respeto a nuestra independencia, en la reducción de las actuales asimetrías económicas, en la promoción de un comercio justo, en la defensa del medio ambiente y de nuestra biodiversidad, en una política de seguridad que parta de nuestros propios intereses nacionales y en la corresponsabilidad en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado.

## **8.5 SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA DEMOCRACIA REGIONAL**

Nuestra política de seguridad democrática se basará en la Carta Democrática Interamericana, en la defensa de los derechos humanos, en el fortalecimiento de la Comisión y de la Corte Interamericana de DDHH, en la Corte Penal Internacional y en el respeto a los tratados internacionales de defensa de DDHH.

## **8.6 MUNDO MULTIPOLAR**

No somos partidarios de la configuración de un mundo unipolar en el sistema internacional. Apoyaremos los esfuerzos de países como la Federación Rusa, la Unión Europea, la República Popular China, Brasil y Japón y otros países, para la estructuración de un mundo multipolar, que otorgue equilibrio al sistema internacional, garantice la seguridad de las naciones, respete la soberanía de los países, promueva el desarrollo, defienda el medio ambiente y elimine la pobreza.

En este contexto, buscaremos un funcionamiento más eficiente de todos los componentes del sistema de las Naciones Unidas y otorgaremos especial importancia a su rol en el establecimiento de un orden mundial basado en una estricta adherencia al Derecho Internacional, la Declaración Universal de los DDHH y la solución pacífica de controversias. Desarrollaremos iniciativas para reformar el sistema de las Naciones Unidas vinculado a materias de desarrollo, cooperación y financiamiento, a la luz de las distorsiones que origina el proceso de globalización. También daremos un renovado impulso a nuestra participación en los organismos especializados de NN.UU., como la FAO, ONUDI, UNICEF y otros.

Impulsaremos en las Naciones Unidas un régimen internacional para promover y salvaguardar la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos para evitar la biopiratería. Abogaremos por una mayor influencia de las Naciones Unidas en el desarrollo de un sistema de relaciones económicas justas, de políticas económicas globales en el área del comercio internacional y de las relaciones financieras, así como en sus interacciones con las instituciones de Bretton Woods, la OMC y otras estructuras multilaterales. Buscaremos democratizar las relaciones internacionales y, especialmente, los organismos financieros como el FMI, el Banco Mundial, el BID y las organizaciones multilaterales de comercio como la OMC.

Para la creación de este mundo multipolar proponemos:

- a) El fortalecimiento de la CAN.
- b) La creación de UNASUR y la reforma del sistema interamericana.
- c) En el fortalecimiento de las Naciones Unidas, incrementando la participación de todos los países en las decisiones de ese organismo.
- d) La renuncia al uso de la fuerza y en la solución pacífica de las controversias.

- e) En el desarme mundial.
- f) El respeto a los tratados internacionales y las instituciones del derecho internacional.
- g) La profundización de nuestras relaciones con la Unión Europea, la Federación Rusa, la República Popular China y nuestra cooperación con los países de la Cuenca del Pacífico.
- h) El apoyo a las luchas de los países del tercer mundo por su independencia y su derecho al desarrollo.

## 8.7 GLOBALIZACIÓN SOLIDARIA

El proceso de globalización no reparte sus beneficios de manera equitativa entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo que se adhieren a su dogma neoliberal. Los países industrializados no representan sino el 15% de la población mundial, sin embargo, concentran más del 80% de la riqueza mundial. Grandes brechas y asimetrías persisten en la sociedad global.

Dentro del marco de este proceso crece la vulnerabilidad de los países en vías de desarrollo ante la inestabilidad de los mercados financieros globales y la falta de una regulación y control que ponga fin a la especulación al rentismo financiero. Si queremos construirnos como sociedades abiertas ante el mundo debemos luchar por relaciones justas y equitativas. La simple apertura de la economía no genera desarrollo sostenido ni aumenta la productividad de las empresas. Tampoco el simple comercio exterior conduce a tasas de crecimiento duradero. Renunciamos a que únicamente el mercado decida en nombre de la sociedad peruana.

Por otro lado, la falta de adquisición de conocimiento agrava las distancias entre países ricos y pobres. Por lo tanto, la adquisición de capital de conocimiento será un objetivo central de la política económica exterior del Perú para que nuestro comercio exterior sea mundialmente más competitivo, y aumente nuestra productividad y haga más sostenido nuestro crecimiento económico. Buscaremos el conocimiento en los países industrializados, no renunciaremos ni al empresariado ni al capital extranjero para impulsar políticas industriales y agroindustriales específicas, fortaleceremos el empresariado peruano y crearemos empresas mixtas, dentro del marco de un planeamiento estratégico de desarrollo.

La dimensión económica del proceso de globalización no debe conducir a la abdicación de la soberanía ni del Estado. El Perú tendrá un Estado fuerte que sea propulsor del desarrollo y que actúe en áreas donde solo el Estado puede intervenir. Desarrollaremos tanto nuestro mercado interno como el externo. De esta manera, ingresaremos al proceso de globalización de modo más autónomo y soberano. Nos proponemos lograr un mayor acceso a los mercados internacionales, eliminar sus asimetrías, imponer límites a las distorsiones del sistema financiero internacional, reducir la excesiva volatilidad de los flujos internacionales de capital de corto plazo, renovar las instituciones de Bretton Woods, fortalecer el G-20 y lograr una Organización Mundial del Comercio con reglas más equitativas.

- a) En la profundización de nuestras relaciones con los países del Tercer Mundo
- b) En una nueva arquitectura internacional financiera y monetaria.
- c) En un comercio internacional justo que promueva el desarrollo e independencia económica, especialmente de los países subdesarrollados.
- d) En el desarrollo de un comercio Sur-Sur
- e) En una mayor participación de los países en desarrollo en el Banco Mundial y FMI.
- f) En el fortalecimiento y desarrollo de organismos regionales en materia financiera y monetaria.
- g) En la promoción de inversiones que promuevan nuestro desarrollo y protejan nuestro medio ambiente.
- h) En la transferencia tecnológica.

- i) En la estabilidad y un trato justo a la inversión extranjera, dentro de una política económica de respeto a los derechos del Estado y del pueblo peruano a ser los beneficiarios inmediatos de los recursos que generen nuestras riquezas y materias primas.
- j) En una solución justa al problema de la deuda externa.
- k) En el respeto a la diversidad cultural, la defensa de los derechos humanos y la lucha contra el racismo.

## **8.8 LA PROYECCIÓN DE NUESTRA CULTURA**

Nuestra cultura histórica debe ser un instrumento importante de nuestra política exterior. Ella ayudará a definir nuestra presencia, aumentar nuestro prestigio en las relaciones internacionales y aumentar nuestra autoestima como nación en el proceso de globalización. En este contexto, prestaremos especial atención a la suscripción de convenios que estimulen de manera sostenida, articulada y coherente, las expresiones más profundas de nuestra riqueza cultural, histórica y actual, como artesanías, obras literarias, cine peruano, música, confecciones y moda, gastronomía e ingredientes peruanos, etcétera.

## **8.9 PERUANOS EN EL EXTRANJERO**

Cerca de dos millones de compatriotas viven en el exterior. Sus remesas constituyen el segundo factor de financiamiento externo de nuestra economía y las comunidades peruanas en el exterior son la expresión de factores dinámicos en las relaciones del Perú con los países receptores. Estableceremos las políticas y perfeccionaremos las vías para mejorar la situación de los peruanos del exterior mediante el apoyo a la facilitación documentaria, la atención consular, la información sobre el país, el registro e identificación para promover sus derechos y obligaciones fuera del Perú. De manera especial, velaremos por la equivalencia de los títulos profesionales acreditados, con criterio de reciprocidad.

## **8.10 UNA RENOVADA POLÍTICA CONSULAR**

Profundizaremos la protección y el apoyo a las comunidades peruanas en el exterior, dado que ellas forman parte de la nación y el Estado peruanos. Por lo tanto, la labor de los Consulados peruanos no se agotará en la simple labor de prestación eficiente de servicios, sino de vinculación con las prolongaciones de la población en el exterior, manteniéndolas en el pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos y atendiéndolas con prontitud y esmero.

## **8.11 RESPETO A LOS ACUERDOS INTERNACIONALES**

- 1) En relación con los derechos humanos, el Perú tendrá una política de respeto a la Corte Penal Internacional, a la Comunidad Interamericana de Desapariciones Forzadas de personas y al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los pueblos indígenas.
- 2) Sobre el cambio climático propondremos que se avance en la implementación de los compromisos contenidos en el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático y en el Protocolo de Kyoto.

- 3) Impulsaremos la cooperación internacional en materia de seguridad y defensa, reafirmando así, el apoyo a los instrumentos internacionales que establecen el desarme en todas las formas.
- 4) Sobre la reforma del sistema financiero internacional, propondremos un nuevo rol del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, así como del Banco Interamericano de Desarrollo, que deberán ser reformulados para que la participación y la voz de un mundo en desarrollo contribuyan a un entorno más justo y equitativo.

#### **8.12 SOLIDARIDAD INTERNACIONAL**

- 1) Apoyamos el fin del bloqueo económico a Cuba.
- 2) Apoyamos la creación de un Estado Palestino, así como la independencia del pueblo saharauí.
- 3) El derecho de Argentina a las Islas Malvinas.