

3 Las tareas de desarrollo para el Perú

3-1 Las tareas de desarrollo económico

3-1-1 Las medidas adoptadas por el gobierno

Los esfuerzos iniciados por el gobierno de Fujimori para estabilizar y liberalizar la economía tuvo resultados como el control de la inflación y la estabilización macroeconómica, los que, junto con la recuperación de la seguridad pública, permitieron un crecimiento económico sostenido a partir del año 1993.

Sobre la base de estos resultados, el presidente Fujimori, al asumir el poder de su segundo gobierno mostró la siguiente evaluación acerca de la situación actual del país: “ahora hemos obtenido la posibilidad de actuar con metas a largo plazo, además de actuar para responder a las necesidades de emergencia”.

Entre los objetivos económicos establecidos se debe destacar el sostenimiento del crecimiento, la reducción de la pobreza (particularmente la reducción de la población en extrema pobreza en 50 por ciento) y el aumento de empleo. Para lograr estos objetivos se destinarán esfuerzos para lograr la consolidación de las obras de infraestructura y se promoverá

la exportación como el motor principal de crecimiento. Cabe agregar también que, en mayo de 1996 el primer ministro Pandolfi declaró que a mediano plazo (hasta el año 2000), se logrará un crecimiento del producto bruto interno de 5 a 6 por ciento anual.

Basándose en estos lineamientos, el gobierno peruano acordó con el Fondo Monetario Internacional en julio de 1996 el marco de política económica de mediano plazo, recibiendo una línea de crédito extendida por el valor de 358 millones de dólares de los Estados Unidos, para un periodo de tres años entre 1996 a 1998. Según este marco, las principales metas de la política económica son el control de inflación, el sostenimiento del crecimiento económico y el fortalecimiento de las medidas para la población pobre. Asimismo, se establecieron las metas macroeconómicas de mediano plazo que se detallan en el Cuadro 3-1.

Cuadro 3-1
Metas Macroeconómicas de Mediano Plazo 1996-1998

	1995	1996	1998
Indice de precios al consumidor (a fin del periodo)	(10.5%)	9.5 a 11.5%	nivel similar al de los países desarrollados
Tasa de crecimiento del producto bruto interno	(6.9%)	3 a 4.5%	más de 6%
Balance del sector público (excluido ingresos por privatización; porcentaje con respecto al PBI)	-2.6% (-2.6%)		más o menos equilibrado
Balance fiscal primario	0.3% (0.3%)		2.0%
Inversión total/PBI	24% (24.2%)	aumento de la inversión privada en minería y energía	25.5%
ahorro interno/PBI	16.5% (17%)	2/5 del crecimiento proviene de ahorro del gobierno	20.5%
ahorro externo/PBI	7.2% (7.2%)		menos de 5%

Nota: cifras entre paréntesis se refieren al resultado real.

Fuente: elaborado según informaciones del Banco Central de Reserva.

Para lograr las metas macroeconómicas será necesario evitar los efectos negativos provenientes de la inestabilidad política y social, mediante la continuación de los esfuerzos del gobierno para reducir la extrema pobreza, aumentar los gastos para los servicios de educación y salud y fortalecer la red de seguridad.

Por otra parte, dicho marco de política económica busca la reducción del déficit del sector público y el fortalecimiento de los instrumentos de vigilancia por parte del Banco Central de Reserva, lo cual hará posible la disminución de la tasa de inflación a un nivel similar al de los países desarrollados (según el Fondo Monetario Internacional, esto significa un 4 por ciento del aumento del índice de precios al consumidor al final de periodo).

Además, tratará de mantener la tasa de inversión mediante el aumento de las inversiones en los sectores minero y energía, en los que se espera la entrada de significativos montos de inversión extranjera debido al avance de la liberalización económica, especialmente aquella referida a la inversión extranjera, así como a los avances en el proceso de privatización. Con este aumento de la tasa de inversión se trata de lograr un crecimiento del PBI por encima del 6 por ciento.

En lo que respecta al balance externo, si bien se prevé por el momento un déficit en balanza de pagos en cuenta corriente,

se prevé se logrará el autofinanciamiento del sector privado con el aumento de la exportación de los productos mineros y agrícolas que se espera aumentar de ahora en adelante. Con respecto a los problemas de la deuda externa acumulada, se podrá superar la dificultad mediante la reprogramación de la deuda a través de las negociaciones en el Club de París, sobre la base del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional mencionado arriba, así como la reducción de la deuda con la banca comercial que se acordará según los lineamientos del Plan Brady y el financiamiento concesional por parte de los donantes internacionales.

Se establecerá una serie de instituciones para apoyar los esfuerzos en el logro de estas metas económicas. Además de fortalecer la capacidad de la administradora tributaria en la recaudación de los impuestos y de ejecutar el gasto de gobierno eficientemente, se culminará el proceso de privatización de las empresas públicas, principalmente en los sectores minero y energético antes del año 1998.

Asimismo, con la finalidad de fortalecer la capacidad de vigilancia y de regulación del gobierno en el proceso de privatización, se establecerá organismos de regulación y supervisión especializados en los sectores de electricidad, petróleo y gas, servicios portuarios, etc.

En lo que concierne al sector financiero, se seguirá avanzando hacia la modernización del sector y se culminará la reforma en el sistema de pensiones. Se tratará de fomentar la inversión privada mediante la promulgación de los reglamentos de la Ley de Tierras, la promoción de la comercialización de los derechos de agua, y la consolidación de títulos de propiedad en la zona urbana.

Como señalan los anteriores párrafos, se considera que las diversas medidas de política serán realizadas fundamentalmente para el mantenimiento de la estabilidad económica, la liberalización de la economía, la promoción de la mayor eficiencia y el avance en la consolidación de la infraestructura como las carreteras, pues ellos ofrecerán a los actores económicos privados un ambiente adecuado para las iniciativas empresariales.

3-1-2 Los principales puntos que deben ser tomados en cuenta para el desarrollo económico

Se han dado importantes pasos en el mejoramiento del entorno para las actividades empresariales, como condición indispensable para una economía en donde el sector privado es

considerado el principal actor. Sin embargo, para lograr el desarrollo sostenido, será necesario que se continúe creando las oportunidades de nuevas inversiones. Será menester hacer esfuerzos para crearlas hasta que la economía logre generarlas en forma autónoma

En primer lugar, cabe analizar si el sector privado, particularmente el sector moderno, tiene la capacidad suficiente para responder adecuadamente a este entorno favorable para las actividades empresariales. Se espera poder mantener altas tasas de inversión con el desarrollo del sector minero en la explotación y procesamiento de cobre, zinc, hierro, plata, etc; del sector energético de petróleo y gas, encabezado por el proyecto Camisea; del sector turismo, de los sectores agrícola y pesquero en la costa, todos con la participación del capital extranjero.

Sin embargo, para el crecimiento sostenido será importante que estos sectores que constituyen el motor del crecimiento ingresen a un proceso de expansión de inversiones continuas, dinamismo que les permitirá crecer. Al mismo tiempo, se espera que el desarrollo de dichos sectores estimulen inversiones significativas para el desarrollo de los sectores de exportación no tradicional y manufacturero que, entre otros, procesan productos primarios. Ello dependerá de la capacidad

de las empresas privadas para llevar a cabo innovaciones tecnológica y gerencial, así como institucionalizar en forma eficaz las relaciones entre las empresas.

Al destinar esfuerzos en el cumplimiento de esta tarea cabe tomar en cuenta que la economía y la sociedad peruana está compuesta por una población heterogénea, debido a factores culturales, regionales y sociales. Por otra parte, hay que considerar que quedan aún varios factores que acentúan esta diversidad como el nivel de educación, el problema de ajuste entre oferta y demanda de empleo, la insuficiencia de infraestructura, etc.

En segundo lugar, no cabe duda de que la estabilidad macroeconómica y la liberalización de la economía son condiciones importantes para el mejoramiento del entorno de las actividades empresariales, pues ellas promueven mayores inversiones en aquellos sectores con altas ventajas comparativas y aseguran inversiones eficientes.

Por otro lado, las restricciones financieras llevadas a cabo con miras al control de inflación están ocasionando una alta tasa de interés. La entrada de capital extranjero que se incrementa por esta alta tasa de interés constituye una importante contribución para encarar el déficit de balanza de pagos en cuenta corriente. Sin embargo, esto guarda una estrecha

relación con la tendencia de la sobrevaluación del tipo de cambio.

Ello significa que las empresas que tienen que desarrollar sus actividades con recursos financieros domésticos para su inversión, especialmente las empresas pequeñas y medianas, se ven severamente afectadas por los efectos negativos de altas tasas de interés, incidiendo en gran medida sobre el nivel de empleo, con excepción de los sectores de minería, turismo y una parte de los sectores agropecuario y pesquero, los cuales se pueden autofinanciar, mediante el ingreso por exportaciones o conseguir los créditos desde el exterior.

Por otra parte, la tendencia de la sobrevaluación del tipo de cambio puede ocasionar el aumento de las importaciones en detrimento de la expansión de la producción nacional para responder a la demanda interna, y así restringir las oportunidades de inversión en el país. Además, tiene el efecto de desestimular la diversificación de las exportaciones.

Es deseable para la realización del crecimiento sostenido adoptar un crecimiento hacia afuera, basado en el incremento y la diversificación de las exportaciones. Para que ello ocurra, es necesario tener en consideración los efectos secundarios negativos de las medidas de la estabilización macroeconómica mencionadas arriba en el crecimiento a largo plazo, y llevar a cabo las medidas necesarias para contrarrestar dichos efectos.

En tercer lugar, se requiere la implementación de una política para lograr la creación de empleo a corto y mediano plazo, aprovechando plenamente las ventajas del marco de la economía de libre mercado. Si los sectores minero y agrícola dirigidos a la exportación y basados en el aprovechamiento de las ventajas comparativas sólo forman enclaves aislados y si el resto del sector privado en general se mantiene tecnológicamente y gerencialmente rezagado, el beneficio del desarrollo económico sólo se extenderá a un reducido grupo de la población.

Por consiguiente será necesario fomentar el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, así como apoyar al sector informal en sus aspectos productivos con miras a aumentar las oportunidades de empleo (se referirá con mayor detalle al tema de la creación de empleo para la población de menores recursos en la siguiente sección 3-2 "Las tareas de desarrollo social").

En cuarto lugar, la promoción del desarrollo de las diversas regiones que estuvieron rezagadas debido a la concentración de las actividades en la capital del país, contribuirá a aumentar las oportunidades de empleo e ingresos mediante la formación de "*cluster*" (acumulación de industrias)

alrededor de aquellas especializadas en la producción de artículos particulares de cada región.

Desde este punto de vista será deseable fomentar el desarrollo regional sobre la base de una percepción o una visión que tome en cuenta claramente las condiciones regionales y las relaciones de cada región con el resto del país (relaciones personales, transporte, información y red de los organismos administrativos y privados). El desarrollo regional promoverá la integración del mercado nacional que ha estado dividido geográficamente y hará posible la participación amplia de las distintas regiones en la economía nacional. Así, el desarrollo regional se constituye en una tarea importante para el logro del desarrollo económico sostenido.

En quinto lugar, será necesario continuar con el mejoramiento y la modernización de la infraestructura, incluyendo los aspectos institucionales relacionados con ella para lograr el desarrollo sostenido de la economía peruana. Hasta 1990 las actividades de mantenimiento de la infraestructura estuvieron abandonadas. Desde esa fecha el gobierno de Fujimori ha puesto en marcha medidas de emergencia para la rehabilitación de la infraestructura de transporte, comunicación, energía, provisión de agua, etc.

En el sector minero, se debe apresurar la construcción de la infraestructura necesaria para el transporte y embarque de los productos mineros con el fin de apoyar la exploración y explotación de las minas. En la agricultura será necesario construir y consolidar grandes obras de riego en la costa y carreteras para reducir el costo del transporte de los productos desde la sierra y la selva. El presente gobierno considera de alta prioridad aquella infraestructura que benefice directamente a la población pobre, por consiguiente será necesario llevar a cabo la construcción de infraestructura que sustenta la base productiva de los sectores menos favorecidos del país.

Dadas las tareas en el área de desarrollo económico mencionadas en los párrafos anteriores, se considera sumamente importante que el gobierno tome medidas de apoyo y fomento con el fin de inducir la respuesta del sector privado. Sin embargo, no se puede negar que la capacidad administrativa de los gobiernos central y locales que tiene que implementar dichas medidas son en general insuficientes, por consiguiente el gobierno debería concentrar su esfuerzo por el momento en las áreas de mayor prioridad.

Es por ello que en este contexto, la cooperación internacional cobra mayor importancia en las áreas relacionadas con la elevación de la capacidad administrativa, la

transferencia de la tecnología y la asesoría de diversos sectores industriales, de desarrollo de recursos humanos, de construcción de infraestructura, etc.

3-1-3 Las tareas por sectores

(1) Infraestructura

Hasta el año 1990, la infraestructura en el país se encontraba sumamente deteriorada, debido a la paralización de las actividades de mantenimiento por la imposibilidad de financiamiento dado el grave déficit fiscal ocasionado por la crisis económica, así como por los actos terroristas que directamente apuntaban a su destrucción.

Por ejemplo, en el sector transporte los caminos en buen estado sólo alcanzaban a representar el 8 por ciento de un total de 70 mil kilómetros que componen el sistema de carreteras del país, el porcentaje de vías ferroviarias utilizables era de sólo 32 por ciento del total, las pistas de aterrizaje del aeropuerto internacional de Lima y los puertos en diversos puntos del país se encontraban seriamente deteriorados, mientras que el sistema de transporte urbano carecía de confiabilidad por su ineficiencia.

Por otro lado, el porcentaje de electrificación alcanzaba sólo el 55 por ciento y el consumo de electricidad per cápita correspondía sólo a la mitad del promedio de los países latinoamericanos. El porcentaje de provisión de agua potable a nivel nacional ascendía a 68 por ciento (con un significativo porcentaje de filtración de agua del 31 por ciento y con una proporción considerable de personas que no pagaban la tarifa de agua que representaba el 16 por ciento). La difusión de los servicios de desagüe ascendían sólo a un 42 por ciento. Debido a la epidemia del cólera que tuvo que enfrentar el país en 1991, la tarea de construcción de la infraestructura para agua potable y desagüe tuvo carácter de urgencia (Nota 15).

Dada esta situación, el gobierno de Fujimori en su primer periodo puso en marcha un Programa de Emergencia priorizando la rehabilitación de la infraestructura con el apoyo del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros.

El gobierno de Fujimori en su segundo periodo ha anunciado que enfatizará la construcción de aquella

Nota 15

Los datos relacionados a infraestructura se basan en información proporcionada por el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción (1996).

infraestructura destinada al apoyo de las actividades económicas del país, el cual había alcanzado una fase estable de desarrollo económico y social, y el fortalecimiento y modernización de la infraestructura social necesaria para el desarrollo regional que contribuya a la reducción de la pobreza. Para la construcción de la infraestructura el gobierno espera la participación de recursos privados. Sin embargo, será necesario considerar el rol del gobierno en aquellos sectores donde se prevé la posibilidad de una no muy favorable viabilidad, debido a las marcadas diferencias entre las zonas rurales y urbanas.

(2) Agricultura

El Perú tiene una gran posibilidad de desarrollo de una oferta exportable de productos agrícolas debido a la disponibilidad de ricos recursos naturales, gracias a ciertas condiciones climáticas que hacen posible una diversificada flora y fauna.

El gobierno del presidente Fujimori establece como una meta del sector agrícola el incremento de la eficiencia, del rendimiento y de la competitividad de la producción agrícola, y enfatiza la importancia del sector privado como eje de crecimiento, reduciendo la presencia del estado en la actividad

económica, que en décadas anteriores había sido extremadamente grande.

Debido a la reforma agraria de 1969, grandes haciendas se convirtieron en propiedad colectiva de cooperativas de producción y se prohibió la tenencia de tierras agrícolas por parte de las empresas. La Ley de Fomento de Inversión Agrícola de 1991 permite la compra y venta de terrenos agrícolas, permitiéndose su uso como parte de la garantía en la obtención de préstamos. La Ley de Tierras de 1995 abolió todas las restricciones y regulaciones relacionadas con la tenencia privada de terreno agrícola, permitiendo el ingreso de grandes empresas en esta actividad.

Además, se está implementando el programa de registros de terreno para consolidar y establecer claramente el estado legal de la tenencia de tierras en la zona rural, con el fin de promover las inversiones privadas en la agricultura y mejorar las condiciones para que los agricultores puedan obtener créditos utilizando su tierra como garantía.

La costa es la región que posee una alta potencialidad de desarrollo de los productos agrícolas exportables, al contar con el 100 por ciento de sus tierras bajo riego destinadas para tal fin. En la selva se puede desarrollar ciertas variedades de

productos agrícolas, como el camu camu que es fuente importante de vitamina C, el palmito que es el tallo de los árboles jóvenes de coco, además de arroz y maíz amarillo. En la sierra se cultivan verduras, frutas y cereales que poseen un alto potencial de exportación tales como quinua, kiwicha, entre otros, constituyéndose en cereales autóctonos de gran valor proteínico.

La tarea de la agricultura en la costa del Perú es aumentar la producción de los principales cultivos y la diversificación de la producción agrícola para enfrentar el aumento en la demanda de alimentos, debido al crecimiento de la población, así como por la diversificación de su dieta; y promover la producción de cultivos destinados a la exportación.

Para lograrlo se requiere el establecimiento de un adecuado sistema de leyes e instituciones (entre otros, ley de tierras, ley de uso de agua, nueva ley de cooperativas agrícolas, mejoramiento del marco legal para prevención de epidemias de los productos agrícolas, ley para reestructurar los organismos del ministerio de agricultura y las medidas relacionadas con las preferencias arancelarias), y la promoción del mejoramiento de la calidad y la tecnología, la rehabilitación de las obras de riego y la construcción de la infraestructura necesaria, tales

como centros de acopio, siempre en armonía con el medio ambiente.

Por otra parte, en la sierra habita un alto porcentaje de la población indígena pues dicha zona fue el centro de la civilización precolombina, en donde se desarrolló la agricultura intensiva permanente desde hace muchísimo tiempo. Sin embargo, en la actualidad esta región cuenta solamente con un 20 por ciento de tierras bajo riego y presenta muchas zonas que no están desarrolladas plenamente, caracterizadas por la existencia predominante de minifundios que no permiten el autoabastecimiento de los campesinos.

Por consiguiente, el desarrollo integral de la zona rural (el mejoramiento de la vida de los campesinos) constituye una tarea importante no solamente para aliviar la pobreza, sino también para impulsar una política de desarrollo agrícola.

El desarrollo de la agricultura en la sierra tiene múltiples objetivos, tales como el aumento del empleo en la zona, la protección del medio ambiente (prevención del deterioro del suelo, el manejo de cuencas hidrográficas y la conservación de los bosques), etc, de manera que no solamente se debe considerar la mayor eficiencia en la producción agrícola, sino otros aspectos de la zona rural.

Por otra parte, en la agricultura de la selva las tareas principales son la comercialización de productos agrícolas y el mejoramiento del acceso al mercado, tomando en consideración sus efectos en el medio ambiente, ya que éste se vería afectado por la tala y la quema de árboles para el desarrollo agrícola en esta zona.

(3) Pesca

El problema más importante de la pesca peruana es el hecho de que el 93 por ciento del volumen total de la pesca corresponde a la captura de anchoveta y sardina, extracción que se concentra en forma excesiva en el procesamiento para fines no alimenticios, así como para la exportación de harina de pescado. El problema radica en la particularidad de esta estructura industrial del sector pesquero.

A raíz de esta característica, este sector se ve fuertemente afectado por los cambios en las condiciones climáticas como El Niño o por el exceso de captura, lo que dificulta el desarrollo estable de la industria pesquera. La recuperación y crecimiento de este sector en 1996 se debe a que últimamente el fenómeno de El Niño amainó.

Sin embargo, en 1997 y 1998 se recrudeció este fenómeno, motivando la preocupación por sus efectos en la

producción pesquera. Además, se considera que la pesca de anchoveta y sardina y su procesamiento para producir harina pescado ha llegado a su límite. Por consiguiente, si continúa este patrón en el sector pesquero peruano, no se puede negar la posibilidad de un estancamiento de la actividad del sector, tal como el que se produjo desde comienzos de la década de los setenta hasta el final de la década de los ochenta.

Por otra parte, el Ministerio de Pesquería realiza esfuerzos para la promoción de las actividades de piscicultura de peces de agua dulce, en las zonas de sierra y selva. Esta política se basa en el hecho de que la piscicultura en ríos y lagunas artificiales en las zonas rurales pobres cumplen un rol importante en la mejora del ingreso y de la alimentación de la población de esas zonas.

El actual gobierno de Fujimori considera importante el desarrollo estable del sector pesquero, el cual presenta una alta potencialidad que puede constituir la base de desarrollo del país, superando las características particulares de la industria pesquera actual explicadas arriba. La tarea de mayor prioridad en este sector es la promoción de la diversificación de esta industria, el desarrollo de la pesca para el mercado interno, especialmente el fomento de la industria elaboradora de los

productos del mar, y el desarrollo integral de la industria pesquera, procurando siempre la protección del medio ambiente.

Recuadro 2

El Fenómeno El Niño

El Niño es un fenómeno que produce el aumento de la temperatura de las aguas del mar de la parte central del Océano Pacífico, vale decir la zona ecuatorial en alta mar del Perú y Ecuador. Este fenómeno ha ocurrido periódicamente en el pasado causando graves daños a la economía peruana. Sin embargo, el último fenómeno de El Niño que se inició en 1997, se dice que fue el más devastador de este siglo, tanto por las altas temperaturas de las aguas del mar, como por la extensión de la zona afectada.

En el Perú el fenómeno El Niño produjo lluvias torrenciales a partir de diciembre de 1997 y el número de muertos por las inundaciones ascendió a por lo menos 350 personas y los damnificados a 150 mil personas. Según las estadísticas acerca de los daños causados por estas lluvias torrenciales hasta marzo de 1998, compilado por el Ministerio de Obras Públicas del Perú, son los siguientes: quedaron

intransitables 7,352 kilómetros que corresponden a un 10 por ciento de las carreteras del país y los daños en los puentes ascendieron a 87 lugares diferentes.

En abril de 1998 el presidente Fujimori anunció el efecto del fenómeno de El Niño sobre la economía peruana a través de los daños acontecidos en lo que se refiere a infraestructura:

1. El pronóstico de la tasa de crecimiento económico del año 1998 debe ser modificado de 6 ó 7 por ciento a 5 por ciento.

2. La tasa de inflación se estima en 9 por ciento en lugar de 7 por ciento.

Ante los daños causados por las inundaciones producidas por el fenómeno de El Niño, muchos países han implementado una asistencia financiera de emergencia y el suministro de materiales. El gobierno del Japón otorgó como medidas de emergencia, la entrega de materiales, como frazadas, carpas, etc., que equivalen a 15 millones de yenes y el financiamiento no reembolsable de emergencia equivalente a 100 mil dólares de los Estados Unidos, en febrero de 1997 y posteriormente, llevó a cabo el suministro de materiales de emergencia que totaliza 35 millones de yenes, en enero y marzo de 1998.

(4) Minería y Energía

Perú es conocido como uno de los países mineros más importantes del mundo. Sin embargo, antes del gobierno actual el entorno para el desarrollo de la minería de los metales no ferrosos fue inestable y por consiguiente el sector mostró un estancamiento en su desarrollo. El presente gobierno muy consciente de la importancia del sector minero ha llevado a cabo una política minera basada en la apertura económica, la privatización de las empresas estatales y las entidades especiales de minería y la venta de las minas a las empresas extranjeras.

En 1992 entró en vigor la Ley General de Minería (caracterizada por el apoyo activo a la gran minería y la protección de la pequeña y mediana minería). Esta ley busca la simplificación y facilitación de los procedimientos de los registros mineros y define la política de mejora y estabilización del entorno para las inversiones en este sector.

A partir de la puesta en vigencia de esta ley se intensificaron las actividades de exploración minera y se iniciaron las inversiones en la minería destinadas especialmente al desarrollo de la gran minería por parte de empresas transnacionales de metales no ferrosos (Cyprus de los Estados Unidos, Asarco de los Estados Unidos, Magma Copper de los Estados Unidos, Cominco de los Estados Unidos, etc).

Sin embargo, en comparación con las actividades de dichas grandes empresas extranjeras, las acciones de las empresas existentes de pequeña y mediana minería no muestran igual dinamismo. Estas empresas que conforman el sector minero de pequeña y mediana escala han cumplido un importante rol para el desarrollo sostenido de la economía local y la estabilidad de la sociedad de la zona en que se encuentran, de manera que su existencia y su expansión tiene un gran significado para el desarrollo futuro de la economía local. Por consiguiente, se requiere una acción más adecuada. Será necesario establecer un plan básico para el fomento de la pequeña y mediana minería, con el fin de fortalecer las minas con alta factibilidad y construir la infraestructura que apoye el desarrollo de nuevas minas.

A pesar de que existe alta potencialidad para el desarrollo de la industria de petróleo y gas natural, el Perú es importador neto de petróleo y sus derivados desde 1994. Ante esta situación el gobierno mediante su política de privatización tiene altas expectativas en el desarrollo por parte de las empresas extranjeras y establece el plan para fortalecer las refinerías de petróleo destinadas al autoabastecimiento de los productos derivados del petróleo.

El yacimiento de gas descubierto por Shell en Camisea, provincia de Cusco, tiene la reserva más grande de gas en el Perú (305,800 millones de metro cúbicos de gas que es equivalente de 725 millones de barriles de gas licuado). Se prevé, con la iniciativa privada, la producción de gas LPG y la construcción de la central termoeléctrica, así como la construcción del gasoducto desde Camisea a Lima. El desarrollo de Camisea no sólo permitirá al país responder a la creciente demanda de la energía interna, sino también existe la posibilidad de que el país se convierta en exportador de gas, siempre y cuando se solucione los problema de medio ambiente, así como se supere las desventajas geográficas.

(5) La industria manufacturera

Este sector ocupa el 22 por ciento del producto bruto interno y en el labora el 11 por ciento de los trabajadores ocupados, según cifras de 1993, constituyendo así una industria bastante importante en el país. Una de las características más destacadas del sector manufacturero del Perú son los siguientes:

El porcentaje de los subsectores que producen alto valor agregado son limitados. La proporción del sector informal en la

industria es alta y el porcentaje de pequeña y microempresas es muy alto (Nota 16).

Se considera que el gobierno actual que ha promovido la estabilidad macroeconómica y la reforma hacia una economía de mercado, busca el desarrollo de las industrias basadas en la iniciativa del sector privado y que poseen ventajas comparativas, mediante el funcionamiento del mecanismo de mercado y la apertura económica. Dentro del contexto del avance de la llamada globalización y la integración económica

Nota 16

El concepto de microempresas apareció legalmente por primera vez por la aprobación de la Ley de Promoción de Microempresas y Pequeñas Empresas (Decreto Legislativo 705), puesto en vigor en noviembre de 1991. Según esta ley, la microempresa es definida como aquella con 9 personas ocupadas o menos y con un valor bruto de venta de 12 veces la Unidad Impositiva Tributaria - UIT (aproximadamente 9,700 dólares en 1994) o menos. La pequeña empresa se refiere a aquella con 19 personas ocupadas o menos con el valor bruto de venta de 25 veces la UIT (aproximadamente 20,200 dólares) o menos. Por otra parte esta ley establece claramente apoyo legal, asistencia para la exportación, construcción de parques industriales, simplificación de registro y aprobación (para la formalización de las empresas informales), requisitos para la contabilidad, simplificación de impuestos (impuesto único), etc. Se busca el fomento y desarrollo de microempresas y pequeñas empresas.

regional, existe ya en la industria manufacturera del Perú un reducido número de empresas que responden a este proceso integrándose al mercado mundial a través del fortalecimiento de alianzas tecnológicas y de capital con empresas del exterior. Sin embargo, para la mayoría de las empresas manufactureras del país el proceso de apertura ocurre de manera más rápida que el propio proceso de adaptación y fortalecimiento al que tienen que someterse luego de la liberalización, por lo que se considera que habrá un número bastante grande de empresas que tendrán que salir del mercado por no poder adaptarse a la competencia internacional y la apertura del país hacia el exterior.

Se requiere un mejoramiento de la tecnología, la productividad y la capacidad gerencial y el fortalecimiento de la capacidad de explorar nuevos mercados en los sectores de procesamiento de los productos agrícolas y de los recursos del mar, en los que el Perú tiene ventaja comparativa. Existen subsectores que no han podido aprovechar al máximo su ventaja por falta de capacidad de desarrollar los productos a pesar de contar con materias primas de muy buena calidad. Se puede citar por ejemplo, el caso de la industria textil y de confecciones. Existe una alta potencialidad de que algodón de fibras extralargas como el algodón pima y el algodón tangüis

penetren como productos de calidad superior en los mercados de los países desarrollados. Sin embargo, por el momento no se realiza esta potencialidad en forma cabal por los problemas de tecnología de producción, desarrollo de productos y exploración del mercado.

Además se puede considerar el desarrollo y la producción de diversas plantas, maquinaria y equipos que se adapten a las condiciones locales de las industrias procesadoras de productos primarios y otras empresas manufactureras que serán capaces de participar en el mercado mundial. Estas actividades no solamente apoyan a las empresas del sector moderno de la economía que participan en el mercado mundial, sino que también constituirán la base para que empresas tradicionales locales se fortalezcan y se convierta en parte importante de la economía nacional, respaldando el desarrollo en el Perú.

El desarrollo de la industria manufacturera no debe limitarse a la zona de Lima y sus alrededores. Ya existen acumulaciones de considerable escala de las industrias locales compuestas por pequeñas empresas en las áreas como Cusco (industrias relacionadas con el turismo), Cajamarca (productos pecuarios), Juliaca (comercio), Ayacucho (comercio), Piura (artesanía y agroindustria). El desarrollo de estas empresas locales no sólo elevará el ingreso de la zona y expandirá el

empleo, sino también estimulará la economía local mediante la captación de diversas nuevas informaciones relacionadas con mercado, producto y metodología gerencial de otras zonas, a través de redes de empresas ubicadas en otras regiones. Así el desarrollo de estas conglomeraciones de las empresas locales activará la economía del área y contribuirá a la expansión de la industria manufacturera peruana que se convertirá en la base de la economía nacional.

El rol que debe cumplir el sector público para el desarrollo de la industria manufacturera hacia la dirección explicada arriba será muy grande. El entorno para las actividades empresariales debe ser mejorado en diferentes aspectos. Se trata no solamente del mejoramiento de las instituciones jurídicas, sino también del establecimiento de un sistema financiero adecuado, apoyo tecnológico y apoyo informativo.

(6) Micro-empresa y Pequeña Empresa

Según el resultado del Tercer Censo Nacional Económico llevado a cabo entre los años 1993 y 1994, el 90.4 por ciento de los 236,000 establecimientos estaban compuestos por cuatro personas ocupadas o menos y el 97.7 por ciento del total

perteneían a la categoría de 19 personas ocupadas o menos. A estos establecimientos con 19 personas ocupadas o menos le corresponde el 43.3 por ciento de la totalidad de las personas ocupadas de los establecimientos censados, que asciende a un poco más de un millón de personas ocupadas.

En este censo nacional económico no están incluidos los establecimientos del sector agropecuario, silvicultura, pesca, ni tampoco ambulantes, taxistas y otros servicios de la ciudad. Por consiguiente, se puede considerar que una gran mayoría de los proveedores de bienes y servicios de la economía peruana son establecimientos extremadamente pequeños. Además una gran mayoría de estos microestablecimientos constituye el sector informal que no está registrada formalmente. Estas denominadas microempresas están concentradas en las ciudades, encabezadas por Lima y han sido el receptor principal de la ola migratoria de la población desde la zona rural a la urbana, que se inició hace 30 años.

Las microempresas de la ciudad metropolitana de Lima, como por ejemplo aquellas ubicadas en la zona de Gamarra, constituyen prósperos negocios, respondiendo al fuerte aumento del consumo en años recientes, debido básicamente al control de la inflación y al mejoramiento de la seguridad social. Sin embargo, las microempresas hoy enfrentan una fuerte

competencia de diversos productos importados de bajo precio que ingresan al país por la liberalización comercial.

Por consiguiente, se prevé que estas empresas requieren de un proceso de transformación. Empero, el desarrollo de las mismas está fuertemente restringido por no poder contar con los mecanismos formales de financiamiento y otras facilidades relacionadas con el manejo de las empresas, destinados a mejorar la calidad de los productos, elevar la capacidad tecnológica y la productividad, por el hecho de que la gran mayoría de las microempresas pertenecen al sector informal.

La formalización del sector informal es una meta importante e indispensable no solamente para la expansión de la base tributaria, sino más bien para el desarrollo de la economía nacional autosostenida. Se espera que las microempresas logren su desarrollo en forma ligada a las empresas modernas, como proveedores de bienes y servicios, y participen ampliamente en la expansión de las actividades económicas, uniendo así diferentes regiones del Perú.

Cabe señalar que algunas empresas del sector informal se mantienen como informales por razones de racionalidad económica, puesto que complicados trámites legales y administrativos aumentan el costo para la formalización. Además, la falta de infraestructura básica y el aumento del

costo laboral desincentivan la entrada de dichas empresas al sector formal. Se debe reconocer que el gobierno ha simplificado los trámites legales y administrativos y mejorado la infraestructura básica. Sin embargo, los esfuerzos hacia la mejora del entorno para las microempresas y pequeñas empresas deben ser continuados. Adicionalmente, se requiere el mejoramiento de un marco institucional estable de apoyo perseverante en las áreas de financiamiento, capacidad técnica, tecnología, conocimiento gerencial y mercadeo para los empresarios y empleados de las microempresas y pequeñas empresas.

(7) Turismo

El Perú tiene una gran ventaja al contar con un medio ambiente natural diversificado y la existencia del patrimonio histórico que le permite desarrollar actividades turísticas. En 1988, el número de extranjeros que visitaron el país fue 359 mil personas y el ingreso por el turismo de ese año correspondió a un 10 por ciento del valor de las exportaciones del mismo año.

Sin embargo, por la incertidumbre económica y el deterioro de la seguridad pública causado por el terrorismo, el número de extranjeros que visitó el país bajó hasta 217 mil en

1992. Luego con la mejoría de la seguridad, el número de turistas extranjeros empezó a recuperarse hasta ascender a los 480 mil en 1995. El ingreso por turismo de ese año representó 520 millones de dólares de los Estados Unidos.

El turismo seguirá siendo una industria importante con posibilidades de crecimiento, puesto que se estima que el número de turistas aumentará a 1 millón de personas en el año 2000. El desarrollo del turismo constituye una forma de promoción de las distintas regiones y contribuirá para aliviar la pobreza y reducir la brecha económica entre las mismas.

Por las razones mencionadas arriba, el gobierno de Perú considera el fomento del turismo como una meta importante para el desarrollo económico, junto con el desarrollo de la agricultura, la pesca, la minería, el sector energía y la industria manufacturera. En forma especial, el gobierno espera que el turismo contribuya en el logro de las metas prioritarias para el país, como la creación del empleo y el aumento del ingreso de divisas.

Sin embargo, debido al estancamiento económico por un prolongado periodo, la infraestructura turística y el sistema de servicios se encuentra obsoleta, quedando mucho por hacer para la promoción del sector. Además de la consolidación de la

seguridad pública, se requieren el mejoramiento y mantenimiento de infraestructura para el turismo (especialmente carreteras y aeropuertos), el mejoramiento de las instalaciones necesarias para su desarrollo (como hoteles), el desarrollo y conservación de los recursos de turismo (como descubrimiento y mantenimiento del patrimonio histórico, así como los lugares apropiados para la visita de los turistas por contar con un favorable medio ambiente natural), el desarrollo de los productos para turistas (artesanía y otros artículos de especialidad local para los turistas), mejoramiento de los servicios de turismo (formación de los recursos humanos apropiados), etc.

El desarrollo del turismo con participación de los ciudadanos de la localidad contribuirá al desarrollo de la sociedad local y la elevación de la capacidad social de los habitantes. Estos puntos de vista en materia de desarrollo regional debía ser considerado en la elaboración de los proyectos de fomento al turismo (Nota 17).

3-2 Las tareas de desarrollo social

3-2-1 La política de desarrollo social del gobierno del Perú

El gobierno de Fujimori en su segundo periodo estableció una política destinada a enfatizar las acciones para el alivio de la pobreza y el desarrollo social. En otras palabras, centró su atención en la importancia del problema de pobreza y empleo, estableciendo como meta concreta la reducción en 50 por ciento del número de familias de extremas pobreza antes del

Nota 17

Como un ejemplo del desarrollo del turismo con la participación de los residentes locales, véase el Recuadro 6 "Kuntur-Wasi y Desarrollo Regional: Fomento Regional como una de las Medidas de Alivio a la Pobreza".

año 2000. Además, el primer ministro Pandolfi anunció la política de fortalecimiento de los esfuerzos para aumentar las inversiones en desarrollo social y, en particular, en diversas infraestructuras sociales, de acuerdo con las metas señaladas en el siguiente cuadro.

Cuadro 3-2
Principales Metas de Desarrollo Social

	1991	2000
porcentaje de familias en extrema pobreza	22%	11%
porcentaje de analfabetos	11%	9%
Mortalidad infantil (número de muertes entre los 1,000 recién nacidos)	55	34
porcentaje de niños en estado de desnutrición crónica	48%	34%
Mortalidad maternal (número de muertes entre 100,000 mujeres embarazadas)	261	menos de 100

Fuente: Discurso del primer ministro Pandolfi.

En la actualidad las medidas de política relacionadas con el desarrollo social que se están implementando en Perú son diversas. Los programas sociales principales se encuentran resumidos en el Cuadro 3-3.

Cuadro 3-3
Principales programas sociales en el Perú

Programa	Descripción
Programa de Mejora del Gasto Social Básico	En salud busca cubrir los servicios básicos preventivos. En educación busca mejorar la calidad de la educación inicial y primaria, y en justicia busca la solución de conflictos a nivel local.
FONCODES	Financia proyectos -sugeridos por la propia población necesitada- tanto de asistencia e infraestructura social en educación, salud, nutrición y saneamiento, como de infraestructura económica en el sector agropecuario y de transporte.
FONAVI	Otorga préstamos para la financiación de vivienda e infraestructura básica. Incluyen: Banco de Materiales, programa de construcción propia para pequeñas comunidades, préstamos hipotecarios, entre otras.
INADE	Canaliza los recursos hacia grandes proyectos de inversión, como hidroeléctricas, en las zonas más pobres del país. Es responsable también del Programa de Emergencia e Inversión Social (PEIS).
INFES	Construcción de infraestructura en los sectores de educación y salud.
PANFAR	Mejorar el estado nutricional y la salud de las madres gestantes y lactantes, niños menores de cinco años y niños en edad pre-escolar.

PRONAMACHS	Brinda asesoría técnica para el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales. Realiza obras de infraestructura productiva, acondicionamiento de viviendas y conservación de suelos en zonas deprimidas.
PRONAA	Desarrolla programas de asistencia directa y programas de emergencia con el objetivo de elevar el nivel alimentario y nutricional de la población en pobreza extrema.
Desayunos escolares	Busca cubrir los déficits nutricionales de los estudiantes de primaria de los colegios públicos.
Programa del vaso de leche	Distribución de vasos de leche entre los niños más pobres.
Programa de apoyo al repoblamiento	Busca atender a la población desplazada a causa de la violencia subversiva.

Fuente: Instituto Apoyo-UNICEF, "Perú: Políticas Sociales 1995 - Guía de Consulta Rápida", página 22.

El Ministerio de la Presidencia cumple un rol central en la política de desarrollo social, estando bajo su jurisdicción los principales organismos de implementación de los proyectos de desarrollo social. El gobierno de Fujimori en su segundo periodo estableció como la meta de política de máxima prioridad, la solución de los problemas relacionados con la pobreza.

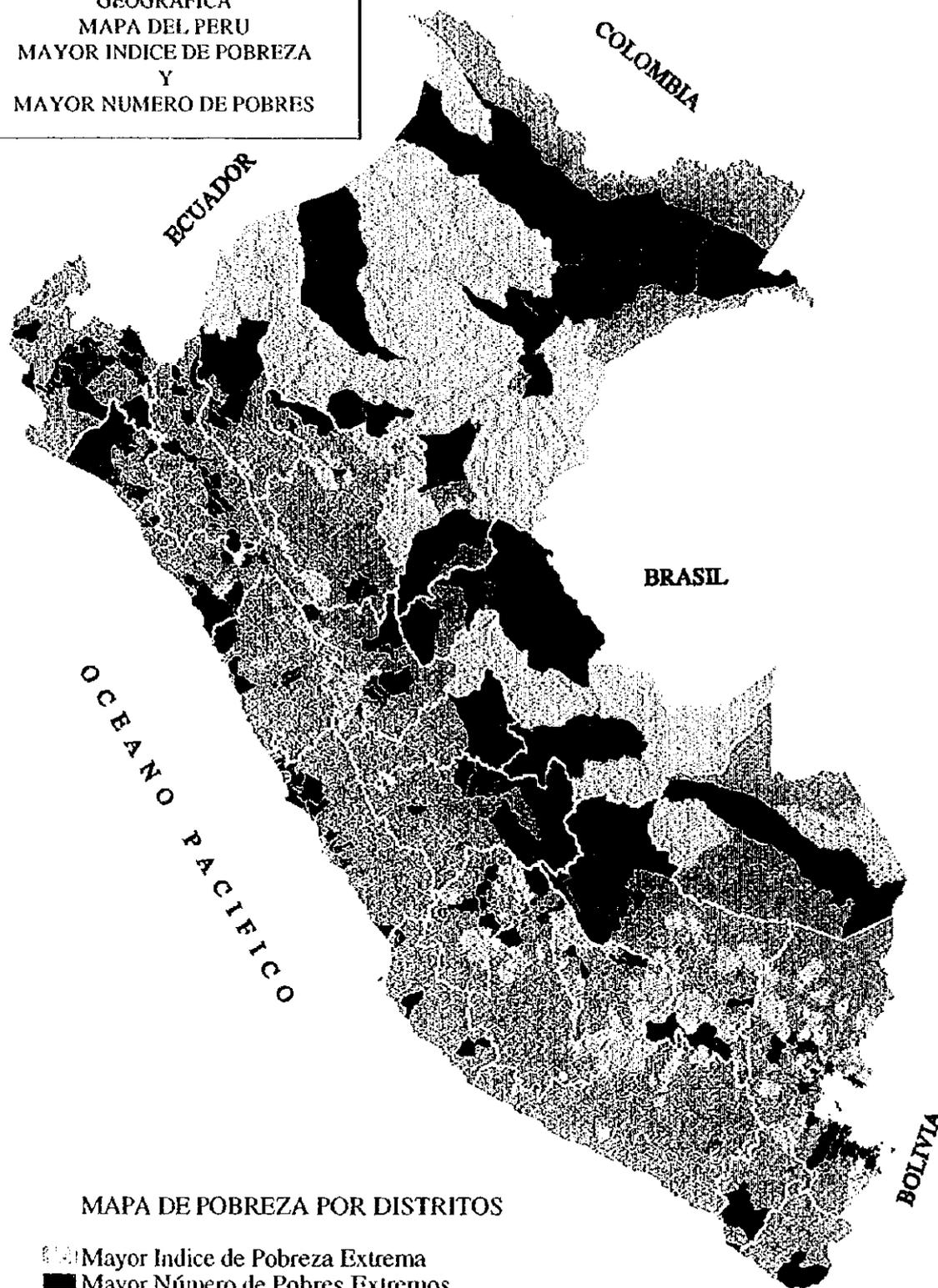
Con el fin de llevar a cabo una adecuada política contra la pobreza, se elaboró un detallado mapa de pobreza a nivel de

unos 1,800 distritos. Este mapa servirá como indicador de la prioridad en la implementación de esta política, tomando en cuenta las características de la pobreza de cada distrito. El mapa de extrema pobreza publicado en el Gráfico 3-1, se basa en los indicadores específicos elaborados con respecto a las condiciones básicas para la vida, tales como nutrición, educación, vivienda, acceso a la agua potable y desagüe, etc.

Estos indicadores captan el problema de pobreza desde dos ángulos. En primer lugar, los distritos cuyos indicadores en promedio se encuentran en niveles de extrema pobreza requieren de una medida integrada para cada uno de los distritos en su conjunto.

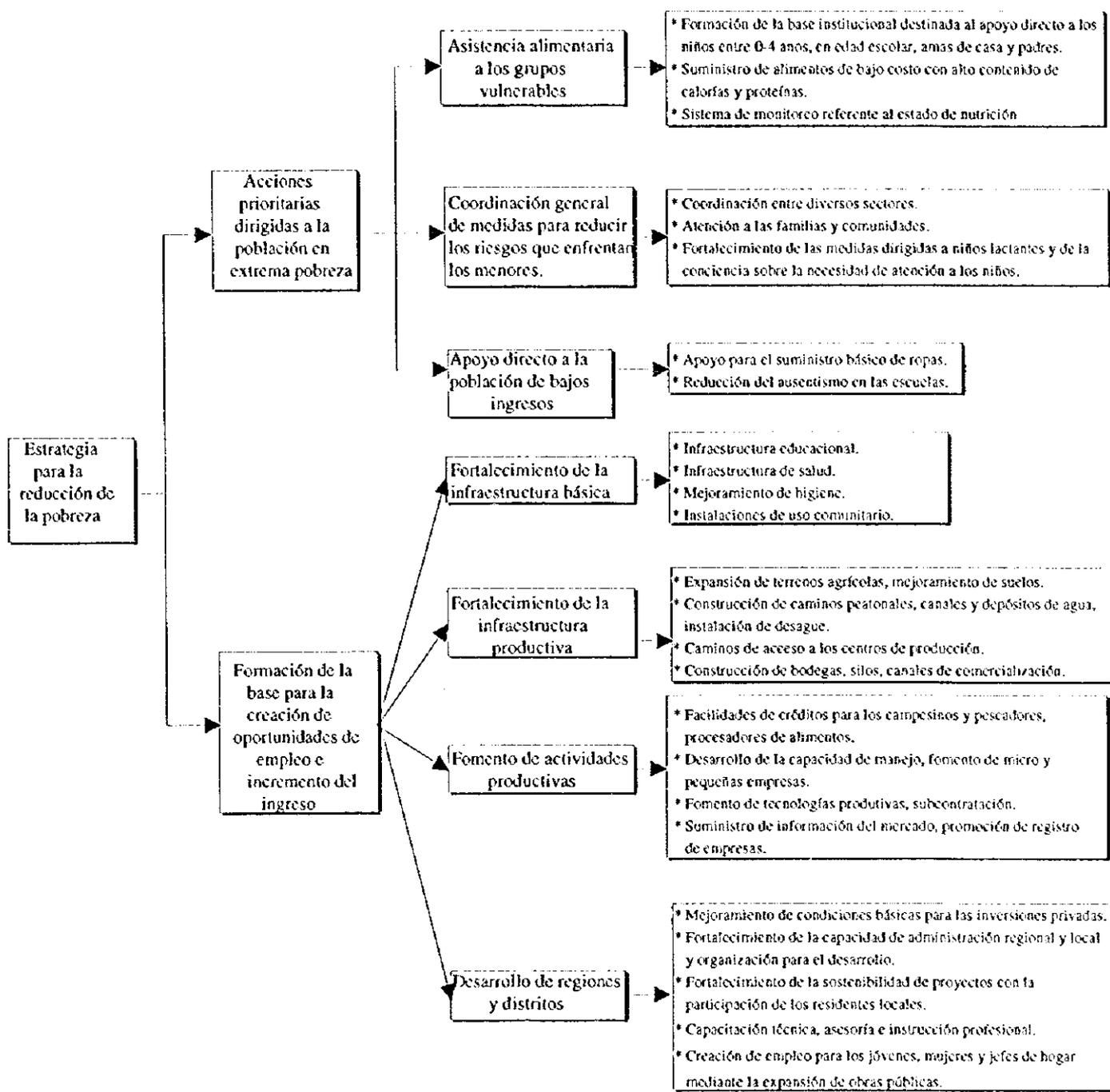
Gráfico 3-1 Mapa de Pobreza

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA
SISTEMA DE INFORMACION
GEOGRAFICA
MAPA DEL PERU
MAYOR INDICE DE POBREZA
Y
MAYOR NUMERO DE POBRES



Fuente: Ministerio de la Presidencia (1996a).

Diagrama 3-1
Estrategia para la reducción de la pobreza



En segundo lugar, el mapa permite identificar los distritos con alto porcentaje de concentración de la población pobre. En otras palabras, existen distritos donde viven en términos absolutos un gran número de la población de extrema pobreza, especialmente en las ciudades, aún cuando no se clasifican entre los distritos de extrema pobreza, sobre la base del promedio de los indicadores mencionados arriba.

En este mapa de pobreza, el área azul muestra los distritos cuyos indicadores de pobreza en promedio son extremadamente bajos. El área roja representa los distritos donde se concentra la población de extrema pobreza y la área azul oscuro representa los distritos que tienen ambas características (de distritos azules y rojos).

El número de los distritos que requieren una atención de emergencia desde el punto de vista de estos dos criterios asciende a 419 y la población pobre que debe ser atendida a 2 millones 670 mil personas. De este mapa de pobreza se desprende que las zonas de extrema pobreza se encuentran a lo largo y ancho del país, lo que exige al gobierno tomar las medidas adecuadas a los problemas que enfrenta cada distrito.

El Ministerio de la Presidencia ha elaborado Una Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza Extrema

1996-2000. En esta estrategia se señalan como las principales medidas contra la pobreza el apoyo a la nutrición, la planificación familiar, la construcción de escuelas, las instalaciones de medicina, el mejoramiento de otras infraestructuras sociales como agua potable, desagüe, etc., la red de transporte, pequeñas obras de riego, pequeños proyectos de electrificación y otros mejoramientos de infraestructura económica. Se prevé un gasto presupuestario para esta política de alrededor de 2,700 millones de dólares de los Estados Unidos para el periodo 1996-2000, incluyendo los ingresos provenientes de la recaudación tributaria y del apoyo de las organizaciones de cooperación internacional.

La estrategia para aliviar la pobreza puede resumirse en el Diagrama 3-1. Esta estrategia como se señala en el gráfico puede dividirse entre las medidas de emergencia y la formación de la base para aumentar el empleo y el ingreso. Se busca el fortalecimiento institucional de amplia asistencia y apoyo, así como el mejoramiento de la infraestructura básica y la creación de organismos e instituciones.

3-2-2 Recuperación económica y desarrollo social

Lograr la recuperación económica y el crecimiento sostenido es una condición importante para solucionar los problemas sociales y obtener el desarrollo social. Sería muy difícil obtener las metas de desarrollo social sin recuperar el crecimiento.

Sin embargo, se considera imposible solucionar cabalmente una serie de problemas sociales presentes en el Perú, como el problema de pobreza, sólo con la recuperación del crecimiento a corto y mediano plazo. Esto se debe a que se requerirá un periodo muy largo para solucionar los problemas de pobreza sólo a través de la recuperación de crecimiento y el consecuente efecto en el aumento de la producción y la expansión del empleo, por las siguientes tres razones.

En primer lugar, es extremadamente grave la situación de pobreza en el Perú.

En segundo lugar, cabe tomar en cuenta la alta tasa de crecimiento de la población. Cada año nacen 600 mil niños que participarán en los próximos años en el mercado de trabajo, además de los trabajadores jóvenes que han nacido en los últimos 15 años, siendo por consiguiente necesario crear

oportunidades de trabajo para por lo menos 300 mil trabajadores que entran en el mercado de trabajo anualmente.

En tercer lugar, como el tamaño del sector informal es muy grande en el Perú, no se puede negar la posibilidad de que la simple recuperación del crecimiento sostenido genere necesariamente la formalización del sector informal y el aumento de ingreso de toda la población sin introducir transformaciones institucionales y socioeconómicas apropiadas.

Dentro de este contexto será necesario combinar diferentes enfoques para llevar a cabo efectivamente el desarrollo social en el Perú.

El primer enfoque se refiere al logro de una solución del problema de la pobreza y el avance del desarrollo social, a través de expansión de empleo y el aumento del ingreso como consecuencia del crecimiento económico sostenible de largo plazo sobre la base de la consolidación estable de la economía del mercado. Dentro de este enfoque sería extremadamente importante desde el punto de vista de mediano y largo plazo elevar el nivel de educación y la capacidad de los recursos humanos para poder responder adecuadamente a las nuevas oportunidades de empleo creadas por el crecimiento.

El segundo enfoque se refiere a la política de solucionar eficazmente la pobreza de la población que sufre extrema pobreza, así como la política social enfocada directamente a las familias de escasos ingresos. Se trata de la focalización en los sectores que no se puede esperar el efecto de largo plazo del primer enfoque. Entre otros, las metas más urgentes serían, satisfacer las necesidades humanas básicas de la población de extrema pobreza, especialmente mejorar la nutrición de los niños pequeños para que la deficiente nutrición no atente contra su crecimiento y desarrollo intelectual.

El tercer enfoque se refiere a la política de elevación de la capacidad de la población de extrema pobreza, campesinos con muy reducidos ingresos, así como el sector informal urbano, para que ellos puedan participar con su propio esfuerzo en forma efectiva en la economía de mercado recién establecido en el Perú.

Este tercer enfoque es muy importante para la población de los sectores mencionados y es indispensable para lograr simultáneamente la solución de la pobreza y alcanzar el desarrollo social junto con el crecimiento económico y la expansión de la producción. Además, este enfoque es extremadamente importante para poder aprovechar al máximo

el nuevo marco de la economía de mercado dado por las reformas económicas llevadas a cabo a partir de 1990 para obtener el desarrollo económico.

3-2-3 Los principales puntos que deben ser tomados en cuenta para el desarrollo social

Al estudiar las metas de desarrollo social del Perú será necesario tomar debidamente en cuenta los siguientes aspectos:

En primer lugar, cabe destacar la diversidad de la sociedad peruana y la gran brecha entre las diferentes regiones, especialmente entre las zonas urbana y rural, ampliada como consecuencia de la diversidad del país. También debe tomarse en cuenta la gran diferencia existente entre hombres y mujeres. Estas características son confirmadas, por ejemplo, por la mortalidad infantil y el estado de mal nutrición y el nivel de analfabetismo entre las diferentes regiones y entre los miembros de uno y otro sexo.

La tasa de mortalidad infantil en la zona rural asciende a 83 por 1,000 que es el doble de la tasa de mortalidad en la zona urbana. Por otra parte la tasa de analfabetismo es del 11 por ciento para el país, pero en la zona rural llega a un 30 por

ciento, tasa muy alta comparada con el 7 por ciento en la zona urbana. Además, la diferencia entre hombres y mujeres es considerable. El promedio nacional de la tasa de analfabetismo de los hombres es del 6 por ciento y la tasa en la zona rural del 17 por ciento, comparada con 3 por ciento en la zona urbana, mientras que para las mujeres el promedio nacional asciende al 17 por ciento y la tasa en la zona rural llega al 43 por ciento, en comparación con el 10 por ciento en la zona urbana.

Como se señala más adelante, estas diferencias regionales observadas en los indicadores de desarrollo social refleja una concentración de las familias de escasos ingresos especialmente de las de extrema pobreza en determinadas áreas y regiones. Este aspecto está considerado en las actividades de los organismos de asistencia como FONCODES a través de la elaboración del mapa de pobreza, y se debe tomar bien en cuenta para determinar cabalmente la prioridad del desarrollo social.

En segundo lugar, cabe reiterar el gran tamaño del sector informal en el Perú, comparado con otros países. Este aspecto guarda estrecha relación con las condiciones de vivienda y el insuficiente estado de la infraestructura en el interior de las ciudades.

En tercer lugar, las condiciones del medio ambiente determinadas por el clima y la geografía, el estado de ineficiencia de la infraestructura, así como las condiciones para la producción son totalmente diferentes dependiendo de las tres regiones: costa, sierra y selva. Además, cabe señalar que la existencia de la zona de cultivo de coca constituye un grave problema. Las diferencias entre estas tres grandes regiones genera una diferencia en los problemas de pobreza y otros problemas sociales, lo que exige un enfoque apropiado del desarrollo social, de acuerdo con las condiciones de cada región.

3-2-4 Las tareas por sectores

(1) Educación

La escolaridad promedio del Perú es de 88 por ciento para la educación primaria y 46 por ciento para la educación secundaria (cifras de 1992) (Nota 18).

Estas tasas no son bajas comparadas internacionalmente. Sin embargo, la escolaridad de la zona rural y la de las mujeres

Nota 18
Véase UNESCO (1996).

es todavía baja, lo que refleja los problemas que aún subsisten en los accesos de la población a la educación. Además los porcentajes de repetición y abandono son altos. Algunos especialistas indican que a pesar de cumplir el periodo de la educación primaria los niños no se capacitan bien en lo que se refiere a la habilidad básica de leer y escribir y calcular, de manera que existe el problema de la calidad de la educación. La tasa de analfabetismo de los adultos es de 11 por ciento en promedio (en 1995 la tasa fue de 6 por ciento para los hombres y 17 por ciento para las mujeres) (Nota 19).

La tasa de analfabetismo en la zona rural asciende al 30 por ciento en comparación con 7 por ciento en la zona urbana. Cabe señalar que la tasa de analfabetismo es especialmente alta entre las mujeres de la zona rural. Detrás de estos problemas de educación existen los factores tales como la falta de presupuesto para la educación, debilidad de la administración de la educación, insuficiencia de infraestructura, escasez de los textos escolares y otros materiales educativos, falta de maestros calificados, así como deficiencia en la calidad de los maestros, etc., además de factores socioeconómicos como la pobreza.

Nota 19
Véase Banco Mundial (1996).

El gobierno de Fujimori considera la educación como una tarea muy importante y el fortalecimiento de la educación constituye la meta de mayor urgencia. Se considera necesario el mejoramiento de la calidad de la educación primaria, lo que significa elevar el porcentaje de los niños que cumplen el periodo de la educación y al mismo tiempo lograr un alto nivel de aprendizaje básico antes de terminar dicho periodo. Más concretamente se trata de la formación y la capacitación de los profesores, la difusión de los textos escolares y otros materiales educativos, el mejoramiento de la metodología de la enseñanza, incluyendo la educación bilingüe, etc.

Asimismo, se considera importante la expansión de la educación secundaria. En esta área las tareas principales son la construcción y la rehabilitación de la infraestructura educativa como las escuelas, la provisión de profesores calificados, la difusión de textos escolares y otros materiales educativos. Por otra parte, desde el punto de vista de la obtención de empleos estables y alivio a la pobreza será necesario el entrenamiento ocupacional. Así, se debería buscar la formación efectiva de recursos humanos respondiendo a los requerimientos del mercado de trabajo. Además, es necesario establecer un marco apropiado para mejorar la educación en el país, mediante la obtención del monto apropiado de presupuesto, el establecimiento de instituciones, el

fortalecimiento de la capacidad administrativa en el área de educación mediante la formación de los funcionarios públicos.

(2) Medicina y salud pública

El Ministerio de Salud establece como principios básicos de su política la equidad, la eficiencia y la calidad. Con la finalidad de encarar los problemas de medicina y de salud pública, se dedica a expandir los servicios para las familias pobres, a promover la modernización y la reforma administrativa en el sector de la salud pública, a establecer las prioridades en la salud pública, así como a mejorar la calidad de los medios de vida.

Comparativamente hablando, los indicadores de salud pública en el Perú son peores que aquellos países de menores ingresos de América Latina, como por ejemplo, la mortalidad infantil asciende a 64 por 1,000, mortalidad maternal 280 por 100 mil y nivel de calorías por persona y por día es de 1,883 calorías (Nota 20). El coeficiente del número de médicos y enfermeras con respecto a la población es la más baja que el

Nota 20

Las cifras citadas son de 1992. Véase UNDP (1996).

promedio de los países latinoamericanos. Además se observa una concentración de los hospitales y otras instalaciones de medicina, así como médicos y otros personales de medicina en la zona metropolitana. La diferencia entre regiones también es muy alta.

Por otra parte si bien se observa una disminución en la tasa de natalidad, la difusión de los programas de planificación familiar no se han realizado adecuadamente, porque se nota el aumento de las jóvenes embarazadas de menos de 20 años, además empeora el problema del SIDA. Se deberá reducir la mortalidad infantil y la mortalidad maternal, mejorar las condiciones de nutrición, especialmente para los niños pequeños y recién nacidos (incluyendo amamantamiento con la leche materna) y para las mujeres embarazadas, así como los servicios destinados a la zona rural y a las familias pobres y los medios de vida en general, y fortalecer la administración de la medicina y la salud pública.

Considerando la situación actual explicada arriba, cabe señalar las siguientes como las tareas prioritarias en las áreas de medicina y salud pública. En primer lugar, la promoción de la salud pública para las madres y los niños y la de planificación familiar. Entre otros, cabe fortalecer por una parte el apoyo a la nutrición, el cuidado de las madres embarazadas antes y

después del parto, así como de los niños pequeños y el suministro de otros servicios; y por otra parte, el aseguramiento de los medios para la planificación familiar, la diseminación de información acerca del SIDA y otras actividades de extensión e ilustración.

En segundo lugar, cabe señalar como meta el mejoramiento de los medios de vida. En la zona urbana, cabe tomar medidas contra la contaminación producida por el desarrollo industrial y mejorar la infraestructura de la salud pública. En la zona rural cabe priorizar el mejoramiento de la infraestructura principalmente de agua potable y desagüe.

En tercer lugar, es necesario modernizar el sector de medicina y salud pública, y se requerirá el establecimiento del sistema *referral* con énfasis en la expansión del cuidado de salud primaria y fortalecimiento de la administración de tal manera que desarrolle sus actividades con la mayor eficacia y al menor costo posible.

(3) Mujeres en desarrollo (WID)

Si bien la brecha entre hombres y mujeres en la ciudad se ha venido reduciendo, existe todavía una condición desfavorable para las mujeres en el acceso a la educación y la medicina, entre otros. La tasa de analfabetismo entre las

mujeres en la zona rural es alta y representa el 43 por ciento y la tasa de mortalidad maternal es la más alta entre los países de América Latina. Ocurren frecuentemente actos de violencia contra las mujeres en las familias. Por otra parte existe también gran brecha entre mujeres, porque la tasa de analfabetismo de las mujeres asciende al 18 por ciento, mientras que un 19 por ciento de las mujeres reciben educación superior.

Por otra parte, las mujeres ocuparon 29.7 por ciento de la población económicamente activa del país en 1993. Sin embargo, ellas en su mayoría se encuentran en una situación desfavorable frente a los hombres, pues su nivel de sueldo por hora equivale a un 87 por ciento del que reciben los hombres (1994).

El gobierno ya está tomando medidas para atender los problemas que enfrentan las mujeres mediante la formulación del plan de mejoramiento de su posición, el establecimiento del comité de derechos de las mujeres, la dación de legislación referente a la violencia en la familia, etc. Sin embargo, se requiere fortalecer todavía estos esfuerzos.

Como las tareas prioritarias cabe señalar la expansión de la educación especialmente de aquella destinada a las mujeres. La educación es importante porque tiene efectos favorables no

solamente para las mujeres sino también para los niños. Además será necesario el suministro de comidas en las escuelas, el incremento del porcentaje de asistencia de los niños mediante un mayor número de escuelas dentro de las distancias en que los niños pueden llegar caminando y la mejora de la calidad de los maestros. Se requerirá también capacitación ocupacional para las mujeres, extensión de la técnica para mejorar la estabilidad, la sostenibilidad y la calidad de vida. También es una meta importante mejorar la salud pública para las madres y niños y la llamada salud reproductiva.

Así, en el área de “mujeres en desarrollo” será necesario implementar actividades de extensión de información e ilustración acerca de los problemas de educación, trabajo de los menores de edad, mejoramiento de condiciones de vida y elevación de las posiciones de las mujeres. Para atender los problemas de las personas “socialmente vulnerables” es indispensable solucionar los problemas de los niños y de la población indígena, aliviando las presiones económicas que obligan a los menores de edad a trabajar y mejorando la infraestructura social de las zonas donde habita población indígena, entre otros.

3-3 Buen Gobierno y participación

3-3-1 La reconstrucción del rol del estado

La reconstrucción del rol del estado ha constituido una urgente tarea para el Perú, luego de presenciar el avance de la descomposición institucional del aparato administrativo y el deterioro de la capacidad administrativa, en el marco de la crisis de la década de los ochenta.

Frente a esta situación el presidente Fujimori, inmediatamente después de tomar el poder en 1990, llevó a cabo con resolución los programas de estabilización económica y reforma estructural, introduciendo un cambio trascendental en la política económica con respecto al régimen anterior.

En abril de 1992 se estableció el Gobierno de Reconstrucción Nacional, aplicándose una serie de medidas de emergencia, tales como la suspensión temporal de la Constitución, el cierre del Congreso, y la suspensión temporal de las funciones del Tribunal. Dichas medidas tuvieron por finalidad la profundización de la reconstrucción nacional (Nota 21).

El gobierno de la reconstrucción nacional de emergencia que finalizó el 30 de diciembre de 1992 con la apertura del Congreso Constituyente, cuyos miembros fueron elegidos mediante elección nacional, llevó a cabo un conjunto de reformas estructurales destinadas básicamente a la liberalización económica. La suspensión de las funciones del Poder Legislativo provocó las críticas de la comunidad internacional, contexto en el cual fueron introducidas las medidas de reforma estructural. Sin embargo, el gobierno de

Nota 21

El presidente Fujimori justificó la legitimidad de estas medidas de emergencia por el hecho de que tanto el poder legislativo como el poder judicial se encontraban en una crisis de "desplome institucional" y "desorden funcional". Dichas medidas buscaban, además de introducir una reforma fundamental, "establecer una verdadera democracia y construir una sociedad próspera" rompiendo el "orden viejo y corrompido". Fuente: Osonoi, Shiguo (1995).

Fujimori contó con un abrumador apoyo por parte de los ciudadanos (Nota 22).

Dentro de este proceso se redefinió el rol del estado. La nueva Constitución aprobada por el referendun nacional de octubre de 1993 difiere de la Constitución anterior al establecer el concepto de "pequeño estado" eficiente, en un sistema que privilegia la iniciativa privada. En el campo económico quedó claramente establecido el marco de una economía de mercado.

En términos más concretos fueron establecidos la libertad de las actividades económicas privadas (artículo 58 de la Constitución), los principios de libre competencia e igualdad de las oportunidades (artículos 59 y 61), de libre comercio exterior (artículo 63), de libre cambio de las monedas (artículo 64), etc.

Aun cuando en la Constitución anterior (Constitución de 1979), existían los artículos que establecían "la libertad de la iniciativa privada", ésta se encontraba restringida. Por ejemplo, las actividades privadas "se controlan por el estado

Nota 22

El porcentaje de apoyo al presidente en la encuesta popular realizada inmediatamente después de estas medidas sobrepasó el 80 por ciento, el porcentaje más alto de apoyo después de que el presidente Fujimori asumiera el poder. Fuente: Osonoi, Shiguo (1995).

para que estén en armonía con los intereses sociales”; asimismo la inviolabilidad del derecho de propiedad estaba sujeta a la “armonía con los intereses sociales” (artículo 124). La Constitución de 1993 eliminó estas restricciones y determinó un marco más libre para el desarrollo de una economía de mercado.

En cuanto a los servicios públicos, la Constitución anterior establecía: “el estado garantiza el suministro de los bienes necesarios básicos” (artículo 18). La nueva Constitución establece que las áreas donde el estado cumple el rol principal son: “empleo, bienestar, educación, seguridad, servicios sociales e infraestructura básica” (artículo 58). Este artículo por una parte define el principio de “pequeño gobierno” dentro de un sistema que privilegia la iniciativa privada, y por otra parte, determina el rol del gobierno en aquellas áreas en donde la economía de mercado no puede alcanzar el óptimo social.

Cabe destacar que la nueva institucionalidad política tiene como característica sobresaliente la apertura de nuevos medios para la participación política. Así, se institucionalizó el referendun, el derecho de exigir la destitución de los funcionarios públicos y se introdujo el sistema de defensoría del pueblo (*ombudsman*).

En cuanto a la institucionalidad judicial se garantizó la independencia del Consejo Nacional de la Magistratura que determina el nombramiento y la promoción de los jueces con el fin de evitar la intervención del poder ejecutivo. Por otra parte se permitió el sistema de elección pública de los jueces de paz y de la corte superior (artículos 152, 154, etc.), abriendo así los medios de participación de los ciudadanos en lo que concierne al examen de los jueces y su nombramiento, introduciendo así el principio de la administración judicial sobre la base de la soberanía de los ciudadanos (artículo 138).

A continuación se señalan las principales diferencias entre las constituciones anteriores y nuevas:

Cuadro 3-4
Comparación del Rol del Estado en
las Constituciones de 1979 y de 1993

	Constitución de 1979	Constitución de 1993
Instituciones Políticas y Administrativas	Artículo 138: La administración económica y financiera del Gobierno Central se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso. Los gobiernos locales y regionales tienen su propio presupuesto.	Artículo 77: El presupuesto rige la actividad del estado. Su programación y ejecución responde a los criterios de eficiencia, de necesidades sociales básicas y de descentralización. Se consolida el presupuesto.
Economía	Artículo 111: El estado formula las políticas económicas y planes de desarrollo social que regulan las actividades del sector público.	No existe un equivalente. Se elimina el concepto de planificación central.
	Artículo 112: El estado garantiza el pluralismo económico.	Artículo 60: El estado reconoce el pluralismo económico. El estado sólo puede realizar actividad empresarial con la autorización de una ley expresa y cuando exista una razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional.

	<p>Artículo 116: El estado promueve y protege el libre desarrollo y la autonomía de las empresas y cooperativas</p>	<p>No existe un equivalente. Se elimina la promoción de cooperativas.</p>
	<p>No existe un equivalente.</p>	<p>Artículo 65: El estado defiende el interés de los consumidores y garantiza el derecho de información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado. En particular, vela por la salud y la seguridad de la población.</p>
	<p>Se respeta la iniciativa privada. Sin embargo, el estado la regula para que esté en armonía con los intereses sociales.</p>	
	<p>Artículo 124: La inviolabilidad del derecho de propiedad debe armonizar con los intereses sociales.</p>	<p>Artículo 70: El estado garantiza el derecho de propiedad, el cual es inviolable.</p>
	<p>Artículo 136: Las empresas extranjeras deben obedecer a las leyes del país, sin restricción.</p>	<p>Artículo 63: La inversión nacional y extranjera se sujetan a las mismas condiciones.</p>

	Artículo 115: El comercio exterior es libre dentro de los límites determinados por la ley desde el punto de vista de los intereses sociales y de desarrollo nacional.	
	Artículo 88: Se opone al imperialismo, colonialismo y neocolonialismo.	Los artículos relacionados con el nacionalismo económico fueron eliminados.
	Artículo 178: Busca la construcción de un orden económico internacional justo en lo que se refiere al comercio exterior.	
	Artículo 122: El estado promueve las actividades mineras.	No existe un equivalente. Tampoco existen artículos que privilegien el sector minero.
Servicios Públicos	Artículo 18: El estado garantiza el suministro de los bienes necesarios básicos.	No existe un equivalente. Artículo 58: Las áreas donde el estado cumple el rol principal son empleo, bienestar, educación, seguridad, servicios sociales e infraestructura básica.

Fuente: Elaborado sobre la base de información del Banco Mundial (1994b), Cuadro 1 y de Osonoi, Shigueo (1996).

De acuerdo con estos principios, fueron desactivados los organismos que guardaban estrecha relación con las políticas

proteccionistas y de planificación económica, tales como el ICE (Instituto de Comercio Exterior, a cargo del control de barreras no arancelarias y subsidios para la exportación); el INP (Instituto Nacional de Planificación, a cargo de la formulación de planes de desarrollo de mediano y largo plazo); el INCOOP (Instituto Nacional de Cooperativas); etc. Fueron también desactivados cuatro bancos de desarrollo especializados en las áreas de agricultura, industria, minería y vivienda, los que otorgaban créditos con intereses preferenciales apoyados por subsidios del gobierno.

La conversión del gobierno central en “pequeño gobierno” se ha logrado mediante la drástica reducción del personal, la ejecución de reformas y la racionalización de la administración pública.

Por otra parte se establecieron nuevos organismos en diversas áreas y se reformaron los existentes con el fin de lograr en forma eficaz y en corto tiempo, la estabilización, la reducción de la pobreza y la liberalización económica, logrando un significativo resultado. Así, se pueden citar los casos de SUNAT (Superintendencia Nacional de Administración Tributaria), SUNAD (Superintendencia Nacional de Aduanas), FONCODES (Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social), INDECOPI (Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la

Propiedad Intelectual), COPRI (Comisión para la Promoción de la Inversión Privada), etc.

3-3-2 Las metas relacionadas a la reorganización de la administración pública (Nota 23)

En primer lugar, cabe destacar que el rol más importante del estado para el futuro del Perú está relacionado con el establecimiento del marco de una economía de mercado. En otras palabras, se trata de diseñar y establecer un mecanismo y reglas que permitan que los principios del mercado operen en forma imparcial. Es necesario sancionar las actividades contrarias a la protección del consumidor. El desarrollo de una economía de mercado justa es importante para construir la base sobre la cual los ciudadanos puedan participar plenamente en los procesos de producción y consumo.

En segundo lugar, será necesaria la presencia complementaria del estado en aquellas áreas donde la economía de mercado no pueda proveer a los ciudadanos de los servicios

Nota 23

Al escribir esta sección se consultó a Ono, Izumi (1996).

necesarios con la calidad y el precio apropiados. Esto significa que dentro del marco de “pequeño gobierno” el gobierno no abandona totalmente su rol de vigilar los servicios públicos, sino que asume el de supervisar el mercado para que dichos servicios lleguen a los ciudadanos con la calidad y el precio adecuados. En otras palabras, el rol del estado consiste no solamente en construir la infraestructura social básica, sino también en garantizar el suministro eficiente e imparcial de los servicios públicos, tales como salud y educación. El nuevo rol del estado tiene por objeto no solamente satisfacer plenamente las necesidades básicas de los ciudadanos, sino también apoyar indirectamente la libertad de acción de los ciudadanos y la función del mecanismo de mercado.

Así, es necesaria la reforma del gobierno a fin de que éste pueda cumplir el nuevo rol mencionado arriba. Es indispensable el establecimiento de marcos legales e institucionales y la elevación de la capacidad administrativa para poder diseñar y ejecutar políticas eficientes y eficaces dentro del sistema de “pequeño gobierno”. Por otra parte, como el sistema judicial es uno de los aspectos indispensables del rol del estado para el futuro desarrollo del Perú, el establecimiento de las instituciones judiciales confiables y de los servicios judiciales de fácil acceso para todos los ciudadanos

será un factor importante para la promoción de la participación de los ciudadanos.

El rol del estado para asegurar la libertad de las actividades económicas de los ciudadanos, la satisfacción de las necesidades sociales básicas, y el establecimiento del sistema judicial, constituyen la base del desarrollo sostenible centrado en el ser humano con la participación de los ciudadanos. Por consiguiente, el éxito del desarrollo dependerá de las vías que se tomen para el logro del buen manejo compartido de los ciudadanos de las reglas de la economía de mercado y del sistema de regulación; la provisión de los servicios públicos como educación, salud pública, infraestructura, etc.; el marco legal e institucional para suministrar eficazmente los servicios sociales a la población pobre; el fortalecimiento de la capacidad administrativa; y la descentralización de las funciones del gobierno central, entre otros.

Una de las características de la reforma institucional del gobierno de Fujimori ha sido la adopción del enfoque de establecer instituciones necesarias de acuerdo a las prioridades de la política económica y social de cada momento, tales como el incremento de la recaudación por concepto de impuestos, la reducción del costo social en el proceso de ajuste estructural, el

proceso de privatización, la protección de los derechos intelectuales y de la libre competencia. Sin embargo, la institucionalización integral en un sentido amplio se encuentra atrasada, de manera que la coordinación entre diferentes sectores de la administración pública depende mucho del liderazgo del Presidente. Desde este punto de vista cabe señalar los siguientes dos puntos, como los fundamentales con respecto a las metas de la reforma de la administración pública:

En primer lugar, es necesario institucionalizar y consolidar las reformas administrativas llevadas a cabo hasta ahora. Esta será una tarea difícil porque el Perú es el país donde los sucesivos gobiernos hicieron frecuentes reformas con los consecuentes cambios importantes en las instituciones de la administración. Por consiguiente, es necesario establecer la organización y la institucionalidad administrativas que sean capaces de sostenerse con autonomía, aun cuando se produzcan cambios de gobierno.

En segundo lugar, es necesario recuperar en un corto plazo la alta capacidad de gestión y la eficiencia de la administración nacional en el Perú, puesto que la crisis de la década de los ochenta había debilitado enormemente la capacidad administrativa y deteriorado las instituciones, perdiéndose la confianza de la ciudadanía en éstas.

En términos concretos cabe señalar las siguientes metas:

En primer lugar, existe la tarea de establecer a mediano y largo plazo la institucionalización de los organismos creados fuera del gobierno central (se trata de organizaciones nuevas o existentes a las cuales se otorgó una posición independiente).

Por ejemplo, FONCODES y otros organismos que están bajo el paraguas del Ministerio de la Presidencia llevaron a cabo proyectos de apoyo social de emergencia, debido al atraso en el proceso de racionalización en los Ministerios de Educación y Salud Pública (fortalecimiento de la eficiencia en la administración y la capacidad de los funcionarios). Así, fueron elegidos como administradores de los nuevos organismos establecidos bajo el Ministerio de la Presidencia personas con experiencia en el sector privado, otorgándoseles la facultad de realizar las actividades en dichos organismos en forma autónoma sin ser afectados por las intervenciones de otros ministerios.

Este sistema obtuvo un enorme impacto y propició en breve el funcionamiento de una nueva red de seguridad (*safety net*). Sin embargo, está aún pendiente la tarea de cómo institucionalizar estos tipos de organizaciones a mediano y largo plazo. Por ejemplo, el procedimiento de adquisición de los bienes y servicios de FONCODES está exento de las reglas

establecidas para las licitaciones de obras públicas por la necesidad de ejecutar urgentemente la asistencia social. Se puede decir que las vías de establecimiento de una institucionalidad consistente con respecto a estas nuevas organizaciones están aún pendientes.

En segundo lugar, cabe señalar el atraso de las reformas en el sistema administrativo que está a cargo de las políticas sectoriales y de la provisión directa de los servicios sociales que se consideran de máxima prioridad, tales como salud pública y educación. Uno de los factores que permitiría el éxito del ajuste estructural es el aseguramiento y la expansión de los servicios básicos que el gobierno debe proporcionar, obteniendo los recursos fiscales mediante la reducción de otros gastos fiscales a través de la reducción del tamaño del gobierno.

El gabinete del primer ministro Pandolfi tomó la determinación de llevar a cabo una reforma fundamental y estableció el Comité de Modernización de la Administración Pública en julio de 1996. En la actualidad 15 grupos de trabajo, correspondientes a cada uno de los ministerios están evaluando las funciones y objetivos de cada uno de los mismos con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y otros organismos. Se espera que sobre la base de los resultados de esta evaluación se presente el plan de una reforma concreta en

1997 y que esto se refleje en el presupuesto del año fiscal 1998, en lo que se refiere a su implementación.

El mejoramiento de la capacidad de implementación de la política de gobierno a través de un sistema administrativo que goce de confianza social, alta eficiencia y eficacia y de imparcialidad que le permita permanecer independiente de presiones políticas representando verdaderamente los intereses públicos y el sostenimiento del sistema administrativo con alta autonomía no afectada por los cambios de gobierno es una tarea que nunca se ha cumplido en el Perú y que hoy se constituye en un objetivo prioritario extremadamente importante.

En tercer lugar, cabe señalar que se dio una amplia facultad al Ministerio de la Presidencia, con lo cual se tiende a originar cierta duplicidad de algunas funciones de otros ministerios del gobierno central o de gobiernos locales. En efecto en el presupuesto de 1996, los recursos destinados al Ministerio de la Presidencia fue el segundo más grande después del Ministerio de Economía y Finanzas, dentro del Presupuesto del Gobierno Central. Se puede indicar que existe la tendencia a concentrar en el Ministerio de la Presidencia los presupuestos relacionados con el desarrollo social. Será una tarea importante buscar una vía para descentralizar las facultades y las funciones

para llevar a cabo las actividades adecuadas a los requerimientos de cada una de las regiones del Perú.

En cuarto lugar, cabe destacar la importancia de la reforma del sistema judicial. En el Perú hasta ahora no se ha avanzado mucho en la reforma en esta área. Sin embargo en 1996, se estableció el Comité de Coordinación Judicial (CCJ), con la iniciativa de Poder Ejecutivo iniciándose las reformas profundas del sistema judicial con el apoyo del Banco Mundial y otros organismos. Dicha reforma tiene por objetivo transformar el actual sistema judicial con el fin de establecer el poder judicial y la provisión de servicios judiciales expeditos, eficientes, justos y libres de corrupción. Si con esto se logra una administración judicial con la posibilidad de acceso fácil y justo para la población de escasos ingresos y de las zonas rurales esto contribuirá a la recuperación de la confianza de los ciudadanos en el sistema judicial y apoyará al mejoramiento del estándar de vida de la clase pobre. Estas reformas constituyen la base indispensable para que las reglas de la economía de mercado se compartan y se respeten ampliamente, y se logre el desarrollo de la economía y por ende, el desarrollo sostenible centrado en el ser humano.

3-4 Las tareas de la conservación del medio ambiente

3-4-1 Las políticas del gobierno

En el Perú se han fortalecido los esfuerzos para el mejoramiento de la conservación del medio ambiente con el establecimiento del Consejo Nacional del Medio Ambiente (CONAM), con la ley 26410, en diciembre de 1994. Antes de la creación de este Consejo se llevaron a cabo medidas relacionadas con el medio ambiente en forma no coordinada por los diferentes ministerios relacionados con el tema. Desde ahora en adelante el CONAM coordinará las actividades de diferentes ministerios con el apoyo de los organismos de asistencia multilaterales y bilaterales para fortalecer las instituciones a cargo de la administración del medio ambiente. Sin embargo, por el momento el CONAM no se encuentra suficientemente fortalecido, debido básicamente a su reciente creación.

El Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales (MITINCI) establecieron un sistema para evitar la contaminación industrial, que obliga a las empresas a elaborar por su cuenta el plan de largo plazo para ejecutar las

medidas de eliminación de contaminación en las instalaciones ya existentes dentro de un plazo de diez años. El sistema también monitorea la ejecución de dicho plan.

Los esfuerzos del gobierno del Perú para solucionar los problemas de medio ambiente, especialmente en aquellas áreas relacionadas con contaminación se han visto fortalecidos con las actividades de apoyo por parte especialmente del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos.

Por otra parte, puede ser muy eficaz la cooperación entre organismos de asistencia internacional y organizaciones no gubernamentales a fin de promover las actividades para la conservación del medio ambiente.

En vista de la situación actual en que se hace evidente la escasez de los recursos humanos con la capacidad profesional entre los funcionarios públicos de los organismos de administración relacionados con el medio ambiente por el bajo nivel de sueldo de los funcionarios, se hace necesario la cooperación de los organismos no gubernamentales que cuenten con recursos humanos de alta calidad y que posean plena conciencia acerca de los objetivos para solucionar los problemas de medio ambiente.

3-4-2 La situación del medio ambiente por regiones

(1) Costa

Se trata de la región de la costa del Pacífico, las más avanzada del país, donde se ubican la capital del país, Lima, y otras ciudades. Esta región se caracteriza por una vasta zona de desiertos. En Lima, las enfermedades respiratorias están aumentando debido a la contaminación del aire producida por los gases de automóviles y las fuentes contaminantes fijas como las fábricas. Por otra parte, en la zona de los alrededores de la ciudad de Lima se están expandiendo distritos ilegalmente ocupados llamados pueblos jóvenes cuya situación de higiene es muy grave por falta de agua potable, desagüe y por los problemas de desechos.

En la región de la costa en su conjunto se observa el deterioro del medio ambiente debido a las aguas residuales que son arrojadas por las fábricas elaboradoras de harina de pescado, a la contaminación de los ríos por las aguas residuales de las minas, y a las aguas de descarga provenientes de diversas fábricas y de uso doméstico que contaminan las aguas del mar.

(2) Sierra

La región de la sierra es la zona montañosa de la cordillera de los Andes, en donde la erosión de la tierra avanza rápidamente por la existencia de zonas de fuerte declive y de escasa vegetación. Las zonas de bosque están disminuyendo debido a la tala y quema de los árboles para la expansión de los terrenos agrícolas y para la obtención de leña. Por consiguiente, existen muchas zonas donde se necesita urgentemente la implementación de programas de reforestación para evitar la expansión de la erosión.

Por otra parte, en donde existen las minas de cobre, zinc, estaño, etc., las aguas residuales con fuerte contenido de ácido que salen de las minas, así como las aguas de descarga de las instalaciones de tratamiento y separación de minerales están contaminando los ríos y unos 1,500 lagos que se encuentran en esta región.

(3) Selva

La región de la selva que se sitúa al oriente del Perú, ocupando parte del alto del río Amazonas, corresponde a un 60 por ciento del territorio nacional. Prácticamente todo el recurso forestal se encuentra en la selva. Por consiguiente la

potencialidad del desarrollo agrícola y forestal es muy grande en esta región. Sin embargo, como está geográficamente lejos de la costa y sierra y además existe la escasez de la red de transporte, el desarrollo de esta región se encuentra muy atrasada.

Se observa en esta zona la destrucción de los bosques por la expansión de los terrenos agrícolas y por la quema y el corte de los árboles. Por este proceso una cuarta parte del bosque y de los terrenos agrícolas que se encuentran en la pendiente oriental de la cordillera de los Andes se han perdido. La destrucción del bosque es la causa fundamental de la erosión de la tierra, la cual se está expandiendo y produciendo daños en terrenos agrícolas y en las carreteras. Además en esta región existe la zona de cultivo de coca que ocasiona serios problemas sociales.

3-4-3 La situación actual de la contaminación industrial, los problemas del medio ambiente urbano y del medio ambiente natural y las metas para solucionar estos problemas

Cabe señalar como los principales problemas de contaminación industrial el deterioro de las aguas causado por

los residuos provenientes del proceso de separación de minerales de las minas de cobre, plomo, zinc, etc., la contaminación del aire por el dióxido de azufre y arsénico producidos por las plantas de refinamiento, la contaminación del agua y aire ocasionada por las fábricas dedicadas al procesamiento de productos del mar y por automóviles, los problemas causados por la falta de tratamiento de desechos industriales, entre otros.

Entre los problemas de medio ambiente urbano cabe señalar la contaminación del aire en la zona metropolitana de Lima por los gases evacuados por los automóviles, el deterioro de la calidad del agua de los ríos debido a las aguas provenientes del desagüe de las casas y los problemas relacionados con la falta de instalaciones para el tratamiento de los desechos en otras ciudades.

Cabe señalar las siguientes tareas en el área de medio ambiente. En primer lugar es urgente fortalecer la organización de la administración de medio ambiente y establecer leyes relacionadas, tales como normas del medio ambiente, normas de evacuación de aire y agua y la formación de los recursos humanos especializados en medio ambiente.

En segundo lugar, es necesario fortalecer las medidas para solucionar los problemas específicos de contaminación. En

cuanto a las medidas para contrarrestar la contaminación industrial cabe señalar el establecimiento de la red de monitoreo de la contaminación del aire en la zona metropolitana de Lima, además de tomar medidas eficaces contra la contaminación ocasionada por las minas y el tratamiento de los desechos industriales.

Entre las medidas para mejorar el medio ambiente humano en las zonas urbanas cabe señalar la importancia de las medidas para el tratamiento de los desechos en las principales ciudades del país, el suministro de agua potable no contaminada para los distritos de la población pobre, especialmente en pueblos jóvenes de la zona metropolitana de Lima, el tratamiento de las aguas servidas de las casas, el tratamiento de los desechos y otras medidas relacionadas con el mejoramiento de los medios de vida, así como acciones tendientes a crear conciencia entre los ciudadanos acerca de los problemas de medio ambiente.

Por otra parte, en cuanto al medio ambiente natural, las metas que debe lograrse a mediano y largo plazo serían la conservación de los bosques, la conservación de la biodiversidad, y el fortalecimiento de la agricultura sostenible, puesto que se observan la reducción de recursos forestales, la disminución de especies originarias de la flora y fauna del país,

el deterioro de los recursos del mar, la erosión de la tierra agrícola, la desertificación, etc.

En cuanto a los recursos acuáticos, en vista de que estos recursos se encuentran distribuidos en forma muy desigual en diferentes regiones del país según sus condiciones naturales, es una meta importante para el Perú aprovecharlos en forma sostenida. Especialmente, se prevé el aumento de la demanda de agua en el futuro en la zona metropolitana de Lima por el incremento de su población. La búsqueda de las formas para aprovechar las fuentes de agua de la sierra y la selva, tomando debidamente en cuenta los aspectos ecológicos, constituye una de las tareas prioritarias. Por otra parte, considerando la contaminación del agua del mar en la región de la costa, del agua del lago Titicaca y de otros lagos, cabe tomar medidas para contrarrestar la contaminación de las aguas desde el punto de vista de la utilización sostenible y la conservación de los recursos turísticos.

Entre los desastres naturales que afectan más al Perú sobresalen el fenómeno de El Niño, así como frecuentes temblores y terremotos y las inundaciones. En cuanto a los terremotos, los problemas más importantes radican en el hecho de que los edificios no están contruidos con las estructuras

antisísmicas y de que no se cuenta con salidas de evacuación seguras y apropiadas en zonas de alta densidad poblacional. Con respecto a estos problemas, las metas principales serían revisar las normas de construcción, sustituir los edificios existentes por los de estructura antisísmica a largo plazo, llevar a cabo una política de vivienda para evitar que la población de escasos ingresos vivan en zonas de riesgo, especialmente en los casos de los pueblos jóvenes.

En el caso de los desastres causados por las inundaciones será necesario tomar medidas de carácter fundamental como son la conservación de los bosques y la reforestación, además del control de los ríos en las zonas de frecuente inundación, porque se estima que una de las causas importantes de la inundación es la reducción de la capacidad de mantenimiento del agua en los bosques, además de las condiciones topográficas de las zonas de cordillera. En otras palabras, las lluvias que caen en forma concentrada en el periodo de verano incrementan el cauce de los ríos que fluyen desde la sierra a la costa sin penetrar suficientemente en los bosques debido a su reducción, originando inundaciones. Como la población de escasos ingresos vive en zonas de peligro de inundación a causa de los ríos, dicha población se encuentra particularmente expuesta a recibir mayores daños de las inundaciones. Para la solución de estos problemas, una tarea importante sería llevar a cabo una

política contra la pobreza y una política habitacional para esta población.

4 La tendencia de la asistencia internacional para el Perú

4-1 La asistencia de los organismos financieros internacionales para el Perú

4-1-1 El apoyo para el retorno del Perú a la comunidad financiera internacional

A raíz de la drástica política del gobierno de Alan García (desde julio de 1985 a julio de 1990) de limitar el pago de los servicios de la deuda a menos del 10 por ciento del valor de las exportaciones, se acumuló el monto de las deudas vencidas y el Perú fue declarado un país no apropiado para los préstamos por parte del Fondo Monetario Internacional en 1986, y el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo suspendieron la aprobación de préstamos nuevos en 1987 y 1988, respectivamente.

Cuando se inició el gobierno de Fujimori en 1990, la meta de mayor prioridad fue el control de la inflación, cuya tasa había ascendido a 400 por ciento mensual, por lo que se anunció en agosto del mismo año el plan de ajuste, comúnmente denominado "Fujishock". En vista de la urgente necesidad de conseguir una suma de recursos financieros a fin de corregir el

desequilibrio fiscal que había sido la causa más importante de la inflación, así como para reactivar la economía del sector privado y obtener el crecimiento económico sostenido, fue indispensable la introducción de recursos financieros externos, puesto que los recursos disponibles del país fueron insuficientes.

Ya desde el último periodo del gobierno de García, vale decir desde el tercer trimestre de 1989, se había reanudado el pago de parte de los servicios de la deuda con el Fondo Monetario Internacional (FMI). El gobierno de Fujimori reanudó también el pago de los servicios de la deuda con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desde octubre de 1990 y noviembre del mismo año, respectivamente. Sin embargo, se consideraba que se requeriría una medida de solución fundamental porque el valor de la deuda vencida frente a los organismos financieros internacionales ya había ascendido a la suma de 2,100 millones de dólares de los Estados Unidos.

Con la iniciativa del Japón y de los Estados Unidos, se formó el Grupo de Apoyo para el Perú que tenía por objetivo conseguir los recursos necesarios para cubrir 1,300 millones de dólares de los Estados Unidos de déficit en la balanza de pagos

internacionales, correspondientes a los años 1991 y 1992 (Nota 24). La suma del aporte alcanzaba aproximadamente 1,100 millones de dólares, de los cuales, 406 millones de dólares y 400 millones de dólares fueron las contribuciones de los Estados Unidos y del Japón, respectivamente. En vista de la formación del Grupo de Apoyo, el Fondo Monetario Internacional y el gobierno del Perú acordaron el programa de acumulación de derechos por un periodo de 15 meses, en setiembre de 1991 (Nota 25).

En base a este acuerdo se otorgó un préstamo puente del Fondo Latinoamericano de Reserva y quedó solucionado el problema de la deuda vencida del Perú frente al Banco Interamericano de Desarrollo en setiembre de 1991. Por otra parte, el Banco Mundial procedió a la aprobación previa de tres préstamos de apoyo a la balanza de pagos del Perú, cuyo

Nota 24

El Primer Grupo de Apoyo fue establecido en marzo de 1991 por Alemania, Bélgica, Canadá, España, los Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, los Países Bajos, Suecia y Suiza.

Nota 25

Se trata de un programa de supervisión trimestral del Fondo Monetario Internacional (FMI) acerca de la reforma económica del Perú y la acumulación de derechos hasta un monto equivalente a la deuda vencida del Perú ante el FMI (623,700 millones de Derechos Especiales de Giro-DEG), de acuerdo con los resultados económicos del país.

desembolso quedó sujeto al cumplimiento del programa de acumulación de derechos arriba mencionado del Fondo Monetario Internacional (Nota 26).

Posteriormente se formó el Segundo Grupo de Apoyo para el Perú para cubrir el déficit de balanza de pagos internacionales de 1993 que ascendía a aproximadamente a 410 millones de dólares de los Estados Unidos en marzo de 1993. Los Estados Unidos y el Japón hicieron aportes de 105 millones y 100 millones de dólares, respectivamente, como parte de la suma anteriormente comprometida.

Además, con el préstamo puente de la Secretaría del Tesoro de los Estados Unidos y del Banco de Exportación e Importación del Japón se solucionaron los problemas de la deuda vencida del Perú ante el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Inmediatamente el Fondo Monetario Internacional procedió al primer desembolso de la Facilidad Extendida para un periodo de tres años, y el Banco Mundial desembolsó los préstamos de apoyo para balanza de pagos que estaban previstos.

Nota 26

Los tres préstamos son: préstamo para reforma de comercio exterior, préstamo para ajuste del sector financiero y préstamo para ajuste estructural.

Las deudas públicas bilaterales fueron reprogramadas en setiembre de 1991 cuando se acordó el programa de acumulación de derechos explicado arriba. Posteriormente, fueron acordadas la segunda y la tercera reprogramación de deudas bilaterales a raíz del otorgamiento de las facilidades extendidas por parte del Fondo Monetario Internacional.

Después de este proceso de normalización del estado de las deudas del Perú frente a los organismos financieros internacionales y de las deudas bilaterales, se llegó finalmente al acuerdo acerca del Plan Brady entre el gobierno del Perú y los bancos privados extranjeros con el apoyo del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco de Exportación e Importación del Japón, etc., en marzo de 1997. Con esto el Perú retornó plenamente a la comunidad financiera internacional.

4-1-2 La asistencia de los principales organismos financieros internacionales para el Perú

La evolución de la cooperación financiera por parte de los organismos financieros internacionales para el Perú se resume en el Cuadro 4-1 y se aprecia un crecimiento rápido del valor neto de desembolsos especialmente del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo a partir de 1993.

Cuadro 4-1
La cooperación financiera de los organismos financieros internacionales
(valores netos, millones de dólares de los Estados Unidos)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Comisión de la Comunidad Europea (CCE)	12.8	15.1	19.7	19.7	35.4	37.8	31.9	40.7	67.7	39.3
Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (Banco Mundial)	31.9	2.0	-	-	-95.0	-93.9	401.1	90.7	116.4	29.3
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	96.1	37.9	2.3	3.2	55.7	-23.8	176.6	207.6	202.1	97.0
Corporación Financiera Internacional (CFI)	1.6	-2.9	-2.1	-	-1.9	2.8	23.6	17.8	32.0	-12.4
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	6.1	6.4	5.0	3.7	3.6	9.2	24.1	74.4	61.3	80.7
Total de la Cooperación Financiera Multilateral	165.9	72.1	43.8	51.7	27.3	-54.4	680.0	451.3	505.9	250.9

Fuente: OECD-DAC, *Geographical Distribution of Financial Flows*. Para 1987 y 1990: versión de 1987-1990; para 1991-1995: versión de 1995.