



Capítulo 6

Las potencialidades y las macro políticas para el desarrollo humano: temas de debate.

6

*Mientras alguien padezca,
la rosa no podrá ser bella;
mientras alguien mire el pan con envidia,
el trigo no podrá dormir;
mientras llueva sobre el pecho de los mendigos,
mi corazón no sonreirá.*

(Manuel Scorza: "Epístola a los poetas que vendrán", "Las imprecaciones" (1955))

Necesidad de un contexto favorable

El desarrollo humano ha progresado en el Perú en los últimos decenios, pese a contextos macroeconómicos no siempre favorables. Ello es una clara muestra que con entornos mejores, el desarrollo humano podría ser más acelerado.

En el Perú se han ensayado casi todas las opciones de política económica, desde las más ortodoxas hasta algunas bastante heterodoxas. A pesar de la discontinuidad de dichas políticas, la tendencia del desarrollo humano ha sido positiva, salvo en aquellos momentos de crisis económicas profundas.

Se ha logrado desarrollo humano con distintas políticas económicas. Ante ello surge la pregunta: ¿cuál política económica es la que genera mayores posibilidades para un desarrollo humano estable? o ¿qué componentes debe tener un contexto económico y político amigable con el desarrollo humano?

Dos factores explicarían las mejoras relativas en el índice de desarrollo humano: Por un lado, la capacidad de aprovechamiento de las potencialidades existentes por parte de las personas, y de otro, la acción del Estado en la prestación de servicios, tales como educación, salud e infraestructura básica. En cada contexto económico y político, los peruanos han hecho esfuerzos por aprovechar los recursos y las potencialidades que se pusieron a su alcance. Esto significa que existe una actitud positiva para aprovechar las oportunidades y potencialidades a las que pueden acceder.

Sin embargo, es necesario recordar que el resultado que muestra el índice de desarrollo humano por provincias, tiene grandes brechas: la distancia económica y social entre algunas áreas de Lima y Pachitea es tan grande como la que existe entre Dinamarca y Nigeria. Quiere decir, que los avances en desarrollo humano han sido más rápidos en algunos lugares que en otros; lo cual significa, que tanto el dinamismo económico como la acción del Estado han sido espacialmente dispares. Esto plantea la cuestión de la desigualdad de contextos, según regiones y localidades. Es obvio, que para promover el desarrollo humano es necesario crear condiciones para igualar oportunidades en todos los departamentos y provincias del Perú.

A primera vista, la cuestión de un entorno amigable parece ser relativamente simple. Sin embargo, no es así, porque se requiere crear condiciones favorables, tanto para los trabajadores como para los capitalistas; para los pobres como para los ricos; para las mujeres como para los hombres; para las regiones y provincias ricas como para las más pobres. Además, este entorno debe permitir usar adecuadamente los recursos naturales y preservar el medio ambiente.

Tanto en los modelos liberales como en los intervencionistas, se trata de favorecer al capital o al trabajo, presumiendo que el otro se beneficiará de manera indirecta. Pero el empresario capitalista en un caso y el Estado en el otro, son los que deciden los mecanismos y los medios para beneficiar a los grupos sociales que dicen representar o que reconocen como prioritarios.

En el desarrollo humano todos deberían beneficiarse. Para ello, se requiere de un entorno especial, en el cual tanto los empresarios como los trabajadores y el Estado, concilien beneficios, derechos y obligaciones. Este entorno debería permitir utilizar, más y mejor, las potencialidades existentes en las diferentes regiones y localidades del Perú.

Un entorno favorable al desarrollo humano para un uso intensivo de las potencialidades, es una combinación particular de aspectos políticos,

Un contexto favorable parte de una voluntad y decisión política. El primer paso es el convencimiento y el deseo de gobernantes y gobernados de plantear ciertas reglas, organizaciones, metas y medios que mejoren las posibilidades para el desarrollo humano.

económicos e institucionales; organizados sobre la base de un conjunto de valores sociales y éticos. Estos componentes deben tener una orientación que favorezca la creación de oportunidades para todos, deben ser inclusivos, equitativos y socialmente sostenibles.

Un contexto favorable parte de una voluntad y decisión política. El primer paso es el convencimiento y el deseo de gobernantes y gobernados de plantear ciertas reglas, organizaciones, metas y medios que mejoren las posibilidades para el desarrollo humano.

Desde el punto de vista político, el contexto adecuado es la democracia como sistema de organización social y política incluyente, transparente y con posibilidades de rendición de cuentas (accountability). Desde el punto de vista económico, es aquel conjunto de políticas públicas capaces de generar y promover mecanismos de inclusión económica y social de las personas. Ya sea, a través de los mercados, vía el suministro de bienes y servicios públicos, o a través de organizaciones sociales.

Desde el punto de vista institucional, es el conjunto de reglas y organizaciones que permiten el funcionamiento ordenado, inclusivo y civilizado de la vida económica, social y política. Todos estos aspectos funcionarán adecuada y fluidamente, sólo si la sociedad asume ciertos valores culturales y éticos, compatibles con el desarrollo humano.

Las reflexiones que se desarrollarán tienen el único propósito de ayudar a pensar y debatir sobre los temas y cuestiones que generan un contexto favorable al desarrollo humano.

Un entorno económico e institucional favorable

Los resultados alcanzados durante los años noventa, signados por un crecimiento limitado, acompañado de la falta de empleo, de la persistencia de la pobreza y la creciente insatisfacción, ponen en duda la efectividad de las políticas económicas y sociales vigentes para generar mayor desarrollo humano, más allá del suministro estable de educación y salud pública.

Frente a la recesión mundial, al desempleo, a la pobreza generalizada en América Latina y al espectro del síndrome argentino, la propuesta de un contexto favorable al desarrollo humano, se presenta hoy, más que nunca, como una necesidad para salir de estos problemas y enderezar los objetivos del desarrollo.

Se lograría más desarrollo humano si existiera una combinación de políticas públicas (macroeconómicas, sectoriales, sociales y ambientales),

que abran oportunidades a todas las personas. Para generar este contexto, se requiere de una ingeniería social y política que sólo se puede dar en democracia. Es decir, se requiere llegar a ciertos consensos y acuerdos sobre las metas generales de dichas políticas.

El papel de las políticas públicas es crucial, pues en economías emergentes y en democracias en formación, son éstas las que determinan el derrotero del sector público y guían al sector privado. Las políticas públicas se constituyen en el puente más importante entre economía y política. Ellas deben apuntar a dar oportunidades para todos y deberían permitir, simultáneamente, la ampliación de las oportunidades económicas y de los derechos políticos.

También se requiere de una cultura de la tolerancia y de plena vigencia de las libertades políticas y civiles, pero, sobre todo, un Estado sin excesos de intervencionismo. Bien dice el Premio Nobel en Economía Amartya Sen, que las principales fuentes de privación de libertad son *"la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos y la intolerancia o el exceso de intervención de los Estados represivos"* (Sen 2000b pp. 19-20)¹.

Por ello, se requiere de un orden democrático y de políticas económicas, principalmente, macroeconómicas y sectoriales que fomenten:

- las oportunidades de empleo,
- el acceso a la educación,
- el acceso a servicios de salud,
- la ampliación de la infraestructura básica,
- sistemas de seguridad social,
- el suministro de bienes y servicios públicos para las mayorías, y
- el uso sostenible de los recursos naturales y el medio ambiente.

El contexto económico e institucional para el desarrollo humano es más exigente que para otras propuestas de desarrollo, pues requiere de la construcción de mayores consensos y grados de participación. Para este fin hay que fortalecer la institucionalidad democrática, establecer adecuadas políticas públicas y fomentar la generación de liderazgos públicos y privados.

El contexto para el desarrollo humano debe construirse de modo progresivo y perseverante, debe ser inclusivo y sin discriminaciones. Ello supone reglas de convivencia pacífica y de gobernabilidad, que permitan el pleno ejercicio de las libertades de las personas. Todos con sus respectivos derechos y obligaciones.

1. Para una discusión de fondo sobre el desarrollo como libertad ver Sen (2000b)

Recuadro 6.1

Estrategias de desarrollo para el siglo XXI *

La lección del Siglo XX es que el desarrollo exitoso requiere mercados apoyados (apuntalados) por sólidas instituciones públicas – instituciones que protejan los derechos de propiedad, regulen las participaciones en los mercados, mantengan la estabilidad macro económica, provean seguridad social y manejen conflictos. El establecimiento de una variedad institucional podría servir a estos propósitos, pero la importación de cualquier diseño (plan) debe ser examinada a través de la práctica y necesidades locales.

Las regulaciones internacionales y las condiciones de préstamos impuestas por las instituciones financieras deben dejar espacio para el desarrollo de

políticas que difieran de las políticas ortodoxas dominantes.

Los países industrializados de hoy, deben su éxito al haber desarrollado sus propios modelos de economía mixta. Las naciones en desarrollo necesitan diseñar sus propias marcas. Por último, el desarrollo económico se derivará de las estrategias internas y no de la imitación del estilo capitalista norteamericano.

Fuente: Traducido de Dani Rodrik "Development Strategies for the 21st Century". En: Annual World Bank Conference on Development Economics 2000". The World Bank, Washington 2001, p. 85.

Una democracia robusta es el mejor contexto para el desarrollo humano, pues tiene mecanismos de igualdad y participación, aun cuando existan desigualdades económicas.

El marco político: la democracia y la participación

El desarrollo humano requiere, por definición, de un contexto democrático con mecanismos de participación y representación ciudadana. Las personas deben poder gozar de todas las libertades políticas y derechos humanos para poder ejercer su derecho al desarrollo. La democracia tiene que ser considerada como un entorno de reglas e instituciones universales que permitan crear oportunidades iguales para todos y en todos los rincones del país.

Una democracia robusta es el mejor contexto para el desarrollo humano, pues tiene mecanismos de igualdad y participación, aun cuando existan desigualdades económicas.

Una democracia favorable al desarrollo humano tiene estos roles principales:

- Tiene importancia directa sobre la vida humana, pues permite la participación política y social.
- Tiene un papel instrumental, pues debe permitir mejorar las posibilidades de las personas para defender sus demandas de atención pública.
- Tiene un rol constructivo (Sen 2000b, 185), puesto que las libertades políticas y ciudadanas son prerrequisito para satisfacer mejor las necesidades económicas, para aliviar la pobreza y reducir las desigualdades.

Un contexto favorable para el desarrollo humano requiere de reglas de participación amplias, que brinden a los ciudadanos la oportunidad de involucrarse en los diversos ámbitos de gobierno (central, regional y local), así como en las diferentes esferas no gubernamentales.

Requiere también de mecanismos fáciles y rápidos por parte del Estado, para resolver las demandas ciudadanas y, obviamente, de mecanismos justos para que la ley y el ordenamiento legal se cumplan.

El perfeccionamiento de la democracia es un objetivo esencial del desarrollo humano. La vida en sociedad tiende a cambiar constantemente, los contextos y la convivencia social se hacen cada vez más complejos, las nuevas tecnologías demandan soluciones inéditas y generan nuevas obligaciones sociales y derechos humanos. Frente a los cambios sociales y tecnológicos, las personas y la sociedad deben seguir generando normas y procedimientos democráticos para reducir los riesgos generados por estos cambios.

La historia reciente del Perú, caracterizada por una democracia inestable e inacabada, plantea un desafío especial: generar desarrollo humano y al mismo tiempo consolidar la democracia. Esto obliga a un diseño muy particular de las políticas públicas, que son los medios para conjugar los objetivos de creación de oportunidades iguales para todos, con igualdad de derechos y obligaciones.

Las políticas públicas, ya sean macroeconómicas, sectoriales, o sociales, constituyen los medios, a través de los cuales se influye en la vida política desde el Estado. En países con instituciones débiles, (partidos políticos, gremios, sindicatos, etc.) las políticas públicas impulsadas por el gobierno, pueden definir los términos en los que se desarrolla la política².

Así, se tiene que las políticas macroeconómicas de estabilización y de ajuste estructural de los

2. Ver: Wade (1996), Gonzales (1998,2001)

**Esto hace que la
reconstrucción de
bases democráticas
sea un objetivo
simultáneo a los
objetivos del
desarrollo humano.**

noventa, han contribuido a debilitar la participación de los trabajadores en decisiones públicas importantes.

También las políticas sociales, como las de alivio a la pobreza, por su diseño, no generaron mecanismos institucionalizados de participación democrática de los pobres. En consecuencia, contribuyeron a prácticas clientelistas y a la centralización estatal.

La ausencia de políticas sectoriales durante la década de los noventa, redujo la participación de los gremios empresariales en el diseño del modelo de desarrollo peruano.

En conjunto, las políticas públicas contribuyeron a debilitar los mecanismos participativos y de representación en el Estado, de una buena parte de los sectores socio-económicos afectados por las reformas.

La democracia, por consiguiente, debe conciliar y articular los nuevos intereses económicos con las demandas sociales generadas por las reformas. Esto hace que la reconstrucción de bases democráticas sea un objetivo simultáneo a los objetivos del desarrollo humano. En este contexto, los objetivos de participación y sostenibilidad requieren de un tratamiento especial.

La efervescencia social que caracteriza al Perú post-Fujimori es, en realidad, un desborde de expectativas en espera que la democracia sea más incluyente y permita mayor participación ciu-

dadana. Su canalización institucional es una necesidad para el desarrollo humano. Aquí la democracia requiere de mecanismos instrumentales para incorporar a la gente, pero también requiere de recursos financieros para hacerlo. Las distintas formas de agenciamiento de las personas que se presentan en las diferentes manifestaciones en las que se reclaman derechos y atención, deben tener una respuesta, no sólo en el gobierno y en el Estado, sino también en la sociedad civil. La construcción democrática se da justamente resolviendo de manera institucional los problemas. La generación de nuevas reglas de inclusión o la flexibilización de las ya existentes, debería ser parte de la construcción de un contexto democrático para el desarrollo humano.

El rol de las políticas públicas

Al igual que la democracia es imprescindible para el desarrollo humano, lo son también las políticas públicas. Éstas deberían tener, implícita o explícitamente, un conjunto de objetivos que conduzcan a la productividad, a la equidad y al incremento de la participación. Asimismo, deberían ser sostenibles en el tiempo, tanto desde el punto de vista socio-económico como ambiental.

En el modelo predominante, las políticas públicas se centran más en la eficiencia de la producción, manteniendo componentes de participación, sólo, cuando le son funcionales; mientras que los objetivos de equidad y sostenibilidad, son residuales.

Como se ha observado, la prioridad y secuencia de los objetivos de la política económica en los años noventa, ha tenido resultados positivos sobre la producción agregada hasta el año 1998. Los objetivos de equidad han dependido del nivel de actividad económica y del gasto público social. Han sido pro-cíclicos, en la medida que disminuyeron la pobreza cuando la economía creció, pero la aumentaron durante la crisis y no tuvieron efecto sobre la equidad.

Esta es una de las razones que explican por qué las políticas económicas aplicadas en los años noventa, no han generado más desarrollo humano. Además, han demostrado ser muy vulnerables a los acontecimientos económicos mundiales, lo que deja pendiente la cuestión de la estabilidad y de la sostenibilidad del modelo en contextos de alto riesgo.

Distinguidos economistas norteamericanos, como Joseph Stiglitz (2001) y Dani Rodrik (2001), abogan en la actualidad, por políticas económicas con mayor arraigo en la gente de cada país, que se "apropien" del modelo y que cada país diseñe

Recuadro 6.2

Las políticas universalistas

Las reformas institucionales que se han aplicado en el Perú en los noventa tienen que ver con las reformas liberales. Estas reformas no han cambiado la naturaleza desigual de la sociedad peruana. Pero tampoco lo hicieron las reformas de signo contrario aplicadas por el gobierno del General Velasco en la primera mitad de la década del setenta. No es, entonces, asunto de más o menos Estado, ni más o menos mercado, cuando se trata de resolver la trampa del subdesarrollo, sino de reformas que eliminen los mecanismos de exclusión, que cambien las dotaciones de activos con que cuentan los pobres actualmente.

Por otra parte, las reformas liberales que se han aplicado casi en todo el tercer mundo no han tenido los efectos esperados, ni en la reducción de la pobreza, ni en la desigualdad ni en el crecimiento. Tal es el resultado de la evaluación de esas reformas que ha hecho el Banco Mundial y que ha sido publicado en su Informe Anual del 2000.

En suma, las políticas universalistas no han logrado modificar el alto grado de desigualdad en el Perú ni en el tercer mundo. La prueba empírica es que no se ha dado la convergencia entre los países del primer mundo y del tercer mundo.

Fuente: Figueroa 2001, 15.

políticas económicas de acuerdo a sus problemas, sus instituciones, sus anhelos y sus gentes. Esta es una invitación a planteamientos alternativos, cuyas metas lleven al desarrollo humano.

Como se ha dicho, cualquier modelo de desarrollo genera algo de desarrollo humano, por lo menos en los indicadores de bienestar. En consecuencia, el modelo de políticas públicas y de reformas neoliberales generan algo de desarrollo humano, a condición de que haya crecimiento y que el gasto social sea estable. Sin embargo, se podría lograr mejores resultados, si las políticas públicas permitieran un mejor uso de los distintos capitales y sus potencialidades, en una perspectiva del desarrollo humano.

El actual contexto internacional que combina crisis económica, casi generalizada, con crisis de seguridad y amenazas bélicas, configura un escenario difícil y ambiguo. En el corto plazo, el contexto global se presenta recesivo y en el mediano y largo, incierto. Estas condiciones probablemente han de llevar a una reducción del comercio mundial, a menores flujos de capital y a menor movilidad internacional de la fuerza de trabajo, lo que ha de inducir a los países a mirar sus recursos, potencialidades y mercados internos.

Bajo estas perspectivas, un contexto de políticas públicas favorables al desarrollo humano, debería considerar los siguientes elementos:

- Una combinación adecuada y coordinada de políticas macroeconómicas, sectoriales, sociales y ambientales.
- Un diseño de objetivos que combinen la productividad (eficiencia), con equidad y con sostenibilidad, en el conjunto de las políticas y en cada una de ellas.
- Una redefinición de incentivos y precios relativos, concordante con el desarrollo humano.
- Un reordenamiento y reforma institucional de los organismos del Estado, para poder resolver los desafíos de la participación y transparencia que plantea el desarrollo humano.

Para que estas políticas sean efectivas es necesario tener presentes algunas premisas. El carácter subsidiario del Estado en el Perú aún es alto, por lo cual la intervención estatal ha de tener efectos importantes para orientar la economía y la sociedad en una u otra dirección³. Por ello, las políticas públicas tienen un rol organizador de la sociedad, donde se define la participación de los diferentes agentes

3. La importancia del Estado en el funcionamiento de la sociedad peruana ha sido analizada por varios autores (Cotler 1978, Fitz Gerald 1980, Thorp y Bertram 1978). Según Cotler, el Estado es fundamental para explicar la sociedad y la economía peruana, pues, sin su concurso no habría nación.

económicos, actores sociales y políticos, en torno a los objetivos gubernamentales.

Necesidad de una combinación armónica de políticas macroeconómicas, sectoriales y sociales.

Los países que se han desarrollado han tenido una combinación armónica de política macroeconómica, políticas sectoriales y política social. En el Perú de los años noventa, sólo hubo política macroeconómica y un conjunto de programas sociales que sirvieron para aliviar la pobreza. Probablemente, una de las principales debilidades de las políticas públicas fue el sesgo de las políticas macroeconómicas y reformas que privilegiaron la meta de eficiencia económica y crecimiento, sin poder rectificar las fuertes desigualdades y la pobreza, frente a las cuales los distintos programas sociales fueron insuficientes, pese a su carácter compensatorio.

En esa década, la casi desaparición de las políticas sectoriales agravó la crisis industrial, el desempleo y subempleo. Esta omisión, no sólo tuvo repercusiones en la economía, donde agravó la situación de las distintas regiones del Perú para que pudieran competir en una economía más abierta, sino que debilitó institucionalmente a los sectores empresariales desfavorecidos por el ajuste estructural, con lo cual se perdió capital social (empresas y capacidad empresarial) y se desperdició capital humano. Adicionalmente, la ausencia de políticas sectoriales contribuyó a una mayor centralización económica en Lima y en algunas zonas de la Costa (Gonzales 2000).

Desde el punto de las políticas ambientales, los avances logrados provinieron de los compromisos adquiridos en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) en 1992. El Plan de Acción de esta Conferencia, denominado Agenda 21, trata de sentar las bases para que el conjunto de naciones pueda alcanzar el desarrollo sostenible en el siglo XXI.

Se dieron dos pasos hacia la posibilidad de tener políticas ambientales de largo plazo. Por un lado, la creación del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) en 1994, como autoridad ambiental, aunque todavía con poco poder y, por otro, la nominación de la Presidencia del Consejo de Ministros como el ente coordinador. Como señala Glave (1999): "Adicionalmente, se encuentran un conjunto de instrumentos de gestión tales como el ordenamiento ambiental, los patrones de calidad ambiental, criterios generales para los Estudios de Impacto Ambiental, instrumentos de mercado, información ambiental,..., que permi-

Los países que se han desarrollado han tenido una combinación armónica de política macroeconómica, políticas sectoriales y política social.

La generación e incremento de empleo bien remunerado debería ser la meta final a alcanzar.

tirían poner en marcha una política ambiental de manera sistemática” (p.416). En resumen, el Perú está en la ruta de tener políticas ambientales para la sostenibilidad.

El difícil arte de hacer políticas macroeconómicas amigables con el desarrollo humano

Una política macroeconómica de corto plazo favorable al desarrollo humano, sería aquella que tuviera metas simultáneas de: nivel elevado de producción-empleo; estabilidad monetaria; déficit fiscal manejable-sostenible, y equilibrio externo.

Estas metas incluyen al empleo de manera explícita, además de la meta en el nivel de actividad productiva. En función de esta meta principal, el resto de objetivos deberían ajustarse armónicamente.

La definición de una meta de producción-empleo, tiene dos aspectos importantes. De un lado, la economía debe tener una meta de producción y productividad global y por sectores, de la cual debería generarse incrementos proporcionales de sueldos y salarios. Es decir, debería generarse una política macroeconómica basada en la eficiencia salarial⁴ como criterio básico. De otro lado, los determinantes del crecimiento del empleo deben estar claramente definidos. Para ello son importantes las metas de inversión, gasto público y la promoción de las exportaciones.

Juega un papel importante la calidad del gasto público, sobre todo, en su rol de promotor de la inversión privada de manera descentralizada. La asociación entre inversión pública y privada lleva a la búsqueda de mecanismos de concertación del gobierno con los sectores empresariales, para asignar los escasos recursos del Estado a aquellas inversiones públicas que incentiven la inversión privada⁵, en las distintas regiones del Perú.

La generación e incremento de empleo bien remunerado debería ser la meta final a alcanzar. Mientras que las metas de incremento del PBI, de la inversión y de las exportaciones, deberían ser los medios o las metas intermedias. El desarrollo humano requiere de una macroeconomía con metas humanas.

Si éste es el objetivo central, las políticas mo-

4. La teoría de la eficiencia salarial señala que los incrementos de salarios deben ser fijados en función del crecimiento de la productividad del trabajo, lo cual genera incentivos a los trabajadores para incrementar su productividad ya que al disminuir costos, aumentan las ganancias empresariales. Además, incrementa la demanda de los trabajadores.

5. Está probado que en el Perú existe un efecto de complementariedad de la inversión pública con la inversión privada (González 1997).

netarias deberían estar acordes con el objetivo producción-empleo. Si bien la política monetaria debe contribuir a la estabilidad de los precios relativos, a través de una meta inflacionaria, ésta no puede ni debe ser su único objetivo. También, debería contribuir al mantenimiento de un nivel de actividad, a través de la tasa de interés. Más aún, la tasa de interés debería servir para regular el consumo y la inversión de manera contracíclica, a fin de moderar las fluctuaciones económicas que cuando son muy pronunciadas afectan siempre a los más pobres.

Sin embargo, las posibilidades de éxito de una política monetaria con un objetivo doble y complementario (inflación-empleo), dependen en buena medida del nivel de profundización financiera. Por lo que se debería discutir algunas reformas en el sector financiero que lleven a un desarrollo mayor de los mercados financieros y bancarios.

La agenda de la reforma en el sector financiero podría contemplar la creación de un mayor número de intermediarios financieros, sobre todo fuera de Lima. La conformación de un renovado sistema de intermediación financiera, permitiría el acceso al crédito a productores y consumidores de todo tamaño y actividad. De esta manera, el mercado de crédito estaría al alcance de las personas en las diferentes regiones, departamentos y provincias del Perú.

Sólo sobre una estructura financiera más amplia y moderna y con mayores grados de profundidad, la política monetaria sería más efectiva y podría alcanzar el doble objetivo señalado. Así, la generación de oportunidades de crédito para todos, lo mismo que las metas de inflación-nivel de actividad-empleo, que debería tener la política monetaria, serían más favorables al desarrollo humano. La estabilidad monetaria con sólo control de la inflación es una meta necesaria, pero no suficiente para generar desarrollo.

La política fiscal debe ser el complemento de la política monetaria. La meta fiscal no debe ser sólo un déficit manejable, debe, sobre todo, combinar política tributaria y política de gasto público, con dos objetivos: estabilizar la demanda agregada y redistribuir ingresos, de los sectores más ricos a los más pobres.

Desde el lado tributario, una perspectiva de desarrollo humano parte del principio que los impuestos deben ser progresivos, es decir, quienes ganan más deben pagar más impuestos. En el caso peruano, la mayor parte de impuestos (dos tercios) son cargas indirectas o impuestos al consumo; en otras palabras, son los que gravan proporcionalmente más, a los que menos tienen.

En países con grandes desigualdades distribu-

tivas, los impuestos a la renta, al patrimonio y a las ganancias, deberían tener un peso importante en la masa recaudada. Se trata de una cuestión de equidad tributaria, que nace de un principio de ética redistributiva, que permite construir el Estado sobre la base del principio de la solidaridad. Los impuestos pagados por los sectores de altos ingresos, hacen que sus fuentes de ingresos y ganancias se legitimen frente a los que menos tienen; en consecuencia, tiende a reducir las tensiones sociales que a menudo genera la desigualdad y el conflicto distributivo. Además, parte de los impuestos revierten a los sectores empresariales, a través de la demanda del sector público por bienes y servicios.

La política de gasto público es crucial, no sólo para mantener la estabilidad del nivel de actividad económica, a través del gasto corriente, sino también para promover la inversión privada. Una perspectiva de desarrollo humano tiene en el gasto público uno de sus principales soportes, por las siguientes razones:

- Porque permite la redistribución de los sectores ricos a los pobres y de las regiones ricas a las regiones pobres, generando una mejora de las oportunidades para todos.
- Porque la mayor parte del gasto está dirigido a la promoción de políticas sectoriales y sociales, lo que contribuye a la generación de empleo, a la mejora del capital humano y del bienestar de las personas.
- Porque el gasto en inversión estatal, en infraestructura básica y social, induce a que la inversión privada incremente la producción de bienes y servicios. De esta manera, tendrá un efecto importante en el nivel de actividad en el corto plazo y en la acumulación; consiguientemente, en el empleo, la productividad y en los ingresos de los trabajadores.

El control del déficit fiscal como meta macroeconómica es importante, pero es mucho más importante, la equidad tributaria y la calidad del gasto público. Dicho de otra forma, en la política macroeconómica de desarrollo humano, la política fiscal se sustenta en los principios de impulsar la productividad, de generar mayor equidad (después de impuestos y después del gasto público) y de hacer sostenible este esquema. En consecuencia, la meta fiscal debe ser: mayor producción, mayor empleo, mayores ingresos y mayor bienestar, como resultado de la política tributaria y de gasto; todo ello, manteniendo un déficit fiscal razonable, manejable y sostenible. Un mayor déficit se justifica si genera más producción, más inversión y más empleo, pues, bien pronto, será reabsorbido por la propia dinámica económica.

La descentralización fiscal y la regionalización

podrían contribuir a lograr mejoras en las metas tributarias, así como en la calidad y eficiencia del gasto público. Además podrían ayudar a construir una democracia descentralizada y participativa, siempre que se lleven a cabo de manera progresiva y con pasos prudentes. La descentralización fiscal, como política pública, contribuiría a fortalecer el sistema político peruano, sus partidos y los movimientos regionales y locales. Permitiría también una mayor participación ciudadana en la solución de sus problemas.

El equilibrio externo es la meta más difícil de alcanzar, por varias razones:

- Porque los precios internacionales de los productos de exportación primaria peruanos son muy fluctuantes.
- Porque el funcionamiento de la economía peruana se ha hecho dependiente de la entrada de capitales para lograr el equilibrio externo e interno.
- Por el alto peso de la deuda externa.

Históricamente la vulnerabilidad de la economía peruana ha venido del sector externo. La mayor parte de shocks, han sido de precios o de demanda por las materias primas que exporta el Perú. Por ello, la inestabilidad económica y los ciclos, han tenido su origen en las relaciones económicas con el exterior. De esta forma, el contexto externo para el desarrollo humano no ha sido muy favorable, salvo en contadas oportunidades.

Las metas externas son difíciles de fijar debido a la inestabilidad de los mercados internacionales para los productos peruanos y debido a la volatilidad e incertidumbre de los mercados financieros. En consecuencia, la principal meta debería ser amortiguar los shocks externos, mediante instrumentos monetarios apropiados.

Es en el largo plazo donde está, en realidad, buena parte de la solución a los problemas del comercio exterior. El comercio exterior es mucho más estable cuando la oferta exportadora es variada, tiene mucho valor agregado y no es tan dependiente de recursos naturales. Por ello, la promoción de la producción exportadora no primaria, es fundamental para reducir la volatilidad del comercio exterior y, no sólo eso, sino también para incrementar las importaciones de bienes de capital y tecnología.

La inestabilidad económica y los movimientos pendulares de la economía, originados en los shocks externos, son factores que afectan negativamente el desarrollo humano, generan retrocesos en los niveles de vida alcanzados por las personas, principalmente, de los pobres y reducen la utilización de los recursos, capitales y de las potencialidades. Además, crean un contexto de

El comercio exterior es mucho más estable cuando la oferta exportadora es variada, tiene mucho valor agregado y no es tan dependiente de recursos naturales.

incertidumbre para la inversión, sobre todo, aquella destinada a satisfacer la demanda interna, que es dependiente de los niveles de ingresos generados por la actividad económica.

También la economía fiscal es afectada por los shocks externos, pues en cada crisis de balanza de pagos, la recaudación se reduce y, por ende, los niveles de gasto de gobierno. El ajuste de los gastos gubernamentales en cada crisis, afecta principalmente a los gastos sociales en educación y salud, como ha sido demostrado en varios estudios⁶. Esto tiene un efecto directo negativo en el bienestar de los sectores más pobres, por ejemplo, aquellos que están en pobreza extrema y que dependen del gasto público para sobrevivir. Por ello, entrar en la globalización es bueno, pero es necesario que el país tenga una estrategia de inserción comercial y financiera que reduzca los riesgos de los shocks externos.

Repensando sobre las políticas sectoriales

Complementariamente a políticas macroeconómicas amistosas con el desarrollo humano, se requiere de políticas sectoriales promotoras y compensatorias. Las políticas sectoriales son aquellas que están dirigidas a promover los sec-

6. Ver Franke (2001)

tores productivos: agricultura, agroindustria, forestal, industria, minería, pesquería, turismo y transporte, que están espacialmente ubicados en las distintas regiones y departamentos del Perú. Estas políticas promueven o inhiben el uso de las potencialidades de los capitales, natural, físico y humano, de una manera puntual y descentralizada.

En los países en desarrollo las políticas sectoriales son fundamentales. La prueba es que fueron utilizadas con éxito en los países del sudeste asiático. Autores como Amsdem (1989), Wade(1990), Rodrik (1995) han revelado que el papel de las políticas sectoriales han sido cruciales en el desarrollo, al mismo nivel que las políticas macroeconómicas, sensatas y coordinadas. En el Perú las políticas sectoriales fueron utilizadas hasta 1990 con éxito; en las décadas de los sesenta y setenta pero, no lográndose éste en los años ochenta. A partir de 1990 fueron prácticamente suprimidas y han sido injustificadamente estigmatizadas.

El efecto de fondo de la ausencia de las políticas sectoriales es el desempleo, subempleo y reducción de las ganancias empresariales en los sectores productivos relativamente débiles y heterogéneos; dado que éstas tienen como objetivo las mejoras en la producción, la productividad, la tecnología y la comercialización nacional e internacional.

Las políticas sectoriales deberían promover el desarrollo productivo de cada sector, así como su competitividad, basadas en tres principios: la subsidiariedad, la cooperación y la planificación estratégica. Por lo tanto:

- No deberían interferir con las actividades e iniciativas del sector privado, salvo en el caso o en las regiones donde éste sea débil, es decir, deben ser subsidiarias.
- Deberían basarse en el principio de la cooperación recíproca, entre el sector público y el sector privado. Por ejemplo, a través de la fijación de metas en las cuales el Estado se compromete con ciertas acciones, gastos e inversiones y los sectores se comprometen a lograr metas de producción, productividad, empleo, inversión y de exportación.
- Deberían tener metas de corto y largo plazo, medios para alcanzarlas e instituciones adecuadas.
- Deberían ser impulsadas por el lado de la demanda (demand driven), para permitir a los productores, empresarios o gremios empresariales, revelar sus necesidades de apoyo.

De esta manera, la oferta de políticas sectoriales de parte del Estado, debe ser el resultado de

Recuadro 6.3

La orientación de la inversión

Como bien se sabe, la empresa (ya sea individual o de muchos accionistas) es la célula fundamental del sistema económico y del industrialismo moderno. Y por tanto el destino del sistema depende de la performance de dichas células.

En el caso de la producción de bienes industriales transables, que son los que pueden acceder al gran mercado mundial, la meta es alcanzar la indispensable competitividad creciente que sólo se logra incrementando persistentemente la capitalización productiva de las empresas productoras. Dicha productividad sólo puede aumentar con precios relativos que posibiliten la generación de ahorro empresarial y desencadenen así el ciclo espiral de un proceso de autofinanciamiento, reinversión y capitalización antes descrito. La otra meta es que dentro de este proceso expansivo los trabajadores de todos los niveles operan dentro de un escalafón de promociones (curvas salariales y sueldos) que abren el camino hacia la autorealización. Pero sin expansión esto es imposible. Ambas metas sólo pueden lograrse con una orientación de la inversión. No ocuparse de este tema implica una inmerecida fe en el *laissez-faire* y en la mano invisible del mercado. Estamos ante una "nueva naturaleza"-el industrialismo- que requiere una nueva cultura social, comenzando por las relaciones dentro de la empresa, sus relaciones con el entorno económico y con las otras empresas de su rama industrial. Es pues un mundo mucho más complejo que el que existía cuando se inventó la teoría económica de la ortodoxia liberal en la época de Adam Smith (1776), o sea antes de que el naciente maquinismo y el industrialismo generaran un nuevo tipo de sociedad.

Fuente: Gian Flavio Gerbolini, Conversatorio de Avances en el INDH, abril 2002.

una combinación de visión de desarrollo con las necesidades que tienen los productores.

Las políticas sectoriales del siglo XXI, en un entorno de globalización, tienen que conciliar los retos de una economía abierta y competitiva, con la necesidad de modernización y capitalización de los sectores productivos. Para ello es necesario contar con algunos instrumentos de intervención del Estado como, por ejemplo:

- Inversión pública en infraestructura básica para la producción.
- Investigación, generación y promoción de nuevas tecnologías.
- Difusión efectiva de información sobre mercados, precios, tecnologías, competidores, tanto del ámbito nacional como del internacional;
- Apoyo selectivo a cambio de resultados en producción, exportación o empleo.
- Generación de organismos promotores de la comercialización a escala internacional, que permita participar en las exportaciones aun a pequeños productores;
- Estabilidad tributaria para todos los sectores.
- Acceso al crédito de capitalización y cambio tecnológico.

Estos instrumentos deberían combinarse de manera armónica y coordinada entre los distintos sectores, y en concordancia con las políticas fiscal y monetarias.

Los mecanismos de funcionamiento de las políticas sectoriales son muy importantes. Por un lado, el Estado debe generar incentivos económicos, financieros e institucionales para que los sectores productivos inviertan, produzcan y generen mayor empleo. Por otro lado, el sector privado debe alcanzar las metas pactadas al recibir algún apoyo o subsidio del gobierno. El apoyo a los sectores a cambio de resultados es algo fundamental en estas políticas y fue uno de los factores por el cual los países del sud-este asiático tuvieron éxito. Complementariamente se necesita de un conjunto de instituciones idóneas, dotadas de ciertos niveles de autonomía y descentralizadas espacialmente, para que se encarguen de dar continuidad, en el largo plazo, a las políticas definidas.

Las políticas sectoriales no dejan de tener un rol compensatorio, pues enfrentan el problema de las desigualdades productivas, tecnológicas y regionales de los sectores. La idea es que el Estado, a través de sus diferentes niveles de gobierno, compense las fallas y ausencias de mercado, que impiden o reducen las posibilidades de mejoras en la producción. Estas limitaciones provienen de diversos factores: falta de fuentes de financiamiento; dificultades de acceso a una oferta tecnológica variada y ajustable a la escala

de su producción; acceso a los mercados, ya sea por las distancias, por las bajas productividades o por la falta de información.

Así mismo, el carácter compensatorio de las políticas sectoriales debería darse también en relación con las políticas macroeconómicas, cuando éstas últimas generan incentivos contrarios a ciertos sectores. Por ejemplo, el tipo de cambio atrasado, discrimina a una serie de sectores de baja productividad, que con un tipo de cambio mayor podrían ser exportadores.

Las políticas sectoriales también son compensatorias de las desigualdades productivas espaciales. El Perú, por su difícil geografía y por su modelo económico, tiene regiones y zonas más desarrolladas que otras. Las zonas que están más alejadas de las grandes ciudades, de los puertos de embarque o que tienen ciudades pequeñas, se encuentran en desventaja. En consecuencia, la construcción o mejora de las vías de comunicación, el apoyo a la comercialización o al cambio tecnológico, constituyen instrumentos compensatorios necesarios para incrementar la producción y el empleo en aquellos lugares. Es decir, ayudan a igualar oportunidades de producción.

Una de las políticas sectoriales más olvidadas en el Perú son las relacionadas con la investigación científica y tecnológica. El Perú sólo ha invertido el 0.2% del PBI en ciencia y tecnología, en los últimos veinte años. La activación o mejor uso de buena parte de las potencialidades, requiere de investigación que les permita ser competitivas y comercializables. Ciertamente, este olvido muestra, de alguna manera, una falta de visión de largo plazo, tanto del sector público como del privado. El incremento de la actividad científica y tecnológica debería ser puesta en la agenda de desarrollo, para ello, se requiere de un agenciamiento más activo de las universidades y los centros de investigación existentes en el Perú.

Políticas sociales descentralizadas y participativas

Las políticas sociales con frecuencia son confundidas o reducidas a un rol humanitario, asistencial o de beneficencia. En el mejor de los casos, están asociadas al conjunto de políticas compensatorias. Por esta razón, se piensa que las políticas sociales son las únicas responsables de aliviar la situación de los más pobres, a través de programas de reparto o acceso al consumo de bienes y servicios de manera directa, con bajos costos o de manera gratuita para el beneficiario.

Desde la perspectiva del desarrollo humano, las políticas sociales, no sólo involucran a toda la población –pobres y ricos-, sino que apuntan hacia el permanente mejoramiento de la calidad

El Estado debe generar incentivos económicos, financieros e institucionales para que los sectores productivos inviertan, produzcan y generen mayor empleo.

Es evidente, que en países donde existe una concentración de la riqueza y las políticas económicas no promueven empleo, las políticas sociales deben ser redistributivas de ingresos

Recuadro 6.4

Educación, ciencia y tecnología.

Los gastos en educación, deben ser asumidos legal y políticamente por los Estados a través de la educación pública, y ser entendidos como una prioridad. Si se compara el Índice de Desarrollo Humano con el gasto público educativo reciente, puede verse que la relación entre la educación es evidente, y que los países con mayor desarrollo humano son a la vez los que proporcionan a través del gasto público, mayor educación a su población. Esta situación es más marcada en valores absolutos, puesto que los productos brutos de las naciones industriales son mayores, y sus poblaciones no son necesariamente más numerosas

Si bien se cumple también que a menor desarrollo menor educación, son destacables los esfuerzos de los países del tercer mundo, especialmente africanos, que vienen dedicando porcentajes importantes de sus recursos nacionales a la educación, comprendiendo su prioridad. Estas naciones tienen presupuestos austeros, pero dentro de esa austeridad, han dado lugar especial a la educación. Latinoamérica y el Perú en cambio, tienen mayores IDH, pero baja inversión relativa en educación. En buena parte, porque sus presupuestos se hallan restringidos por el pago de la deuda exterior y el gasto en armamento. En el caso peruano, además, los avances en cobertura han sido inversos al progreso de la calidad de la enseñanza, de la eficiencia del sistema para retener los alumnos, la cantidad de horas efectivas de instrucción y la eficiencia de la articulación entre la formación y los requerimientos productivos.

La relación entre desarrollo y tecnología, es todavía más evidente. Muchas naciones no informan sobre el gasto en investigación y desarrollo – entre ellas Perú, cuyo dato ha sido añadido a la serie del Informe PNUD a partir de la información de CONCYTEC – en su mayoría porque este tipo de gasto es marginal y no tiene registro estadístico ni instituciones responsables del tema. Pero entre quienes tienen información, queda clara la evidente asociación entre los gastos en investigación y desarrollo y el progreso del IDH, especialmente a partir de un punto crítico del índice de alrededor del 0.5, que es

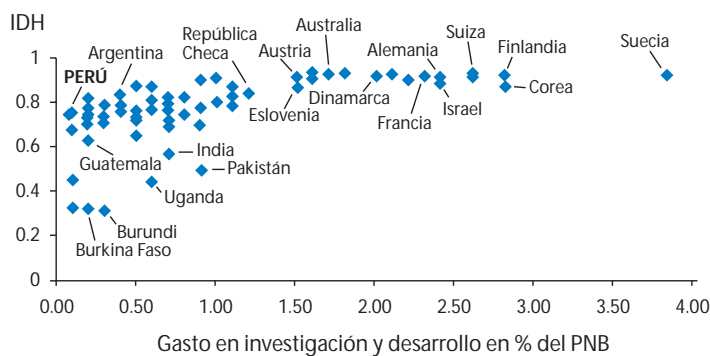
lo que PNUD considera el Desarrollo Humano Medio. Cualquier país industrial importante, incluyendo la mayor parte de las naciones del Este europeo y los nuevos tigres asiáticos, gastan el uno por ciento o más de su producción en asegurar el desarrollo científico y social.

El desarrollo de la tecnología parece estar asociado al progreso de la industria autónoma, necesariamente afincada en las experiencias y ensayos de laboratorio y en una buena provisión de personal técnico y profesional. Si bien el Estado puede promoverla, la participación de la acción privada en este campo, no solamente es una buena oportunidad de complementariedad de esfuerzos, sino que es una necesidad fundamental. De otro lado, el desarrollo científico tecnológico exige una buena calidad de la escuela, tanto en la formación de las competencias básicas, como en las materias más próximas al desarrollo científico y la producción.

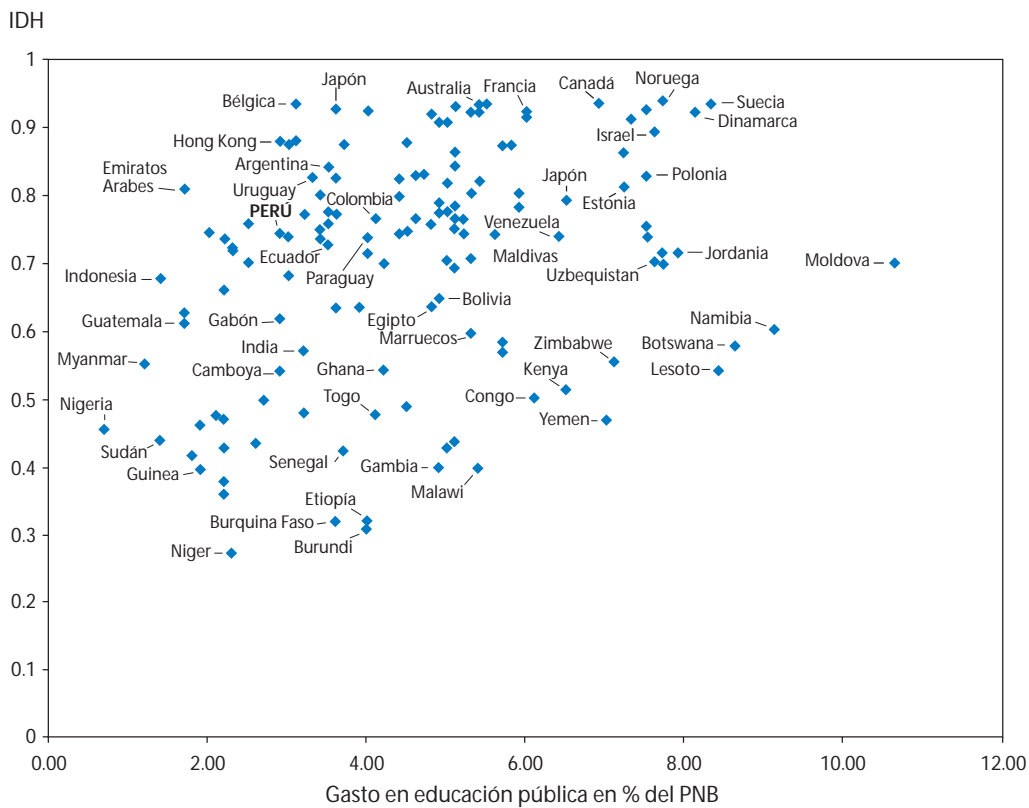
El avance de la investigación y la técnica, sin embargo, no debe ser entendido como una fase posterior o postergable de la transformación educativa, que resulte de ésta o se pueda tratar a futuro. Las inversiones en ciencia y desarrollo deben ser enfatizadas, cuanto antes, basadas en el consenso, con estrategias adecuadas y marcado apoyo político de los gobiernos no solamente por las exigencias de la competitividad internacional, sino sobre todo porque es una parte fundamental de la plenitud del desarrollo humano. La inversión en ciencia y desarrollo finalmente, es una de las más rentables, desde todo punto de vista: tanto por sus retornos productivos como por sus retornos en el desarrollo humano.

Fuente: Equipo INDH-PNUD, Perú 2002

Gasto en investigación y desarrollo e IDH internacional.



Gasto en educación pública e IDH internacional.



Superada la atención de las necesidades primarias, las políticas sociales se pueden orientar con mayor énfasis al desarrollo de la cultura ciudadana.

de vida en sociedad y a la ampliación de las oportunidades de disfrutar del progreso, así como a la modernidad con equidad y en democracia. La aplicación de políticas sociales dentro de un proceso sostenido de desarrollo humano es la "otra cara de la medalla" donde se ubican las políticas económicas. No son un complemento marginal, sino que ambas son mutuamente complementarias para el desarrollo. Este matiz es importante para romper la percepción generalizada de jerarquías, con perjuicio hacia las políticas sociales.

La lucha contra la pobreza, desde esta perspectiva, es responsabilidad, tanto de las políticas económicas como de las sociales. Por ello, una política económica que se fije como meta el aumento de la productividad, el empleo y los ingresos, es decir, las oportunidades económicas de las personas, favorecerá y será favorecida por una política social que mejore la cobertura y la calidad de la educación. De esta manera, asegurará una población económicamente activa, sana, que vele por su adecuada calidad de vida.

Es evidente, que en países donde existe una concentración de la riqueza y las políticas económicas no promueven empleo, las políti-

cas sociales deben ser redistributivas de ingresos. Si se tratara de países que concentran riqueza, pero actúan con políticas económicas que promueven el empleo, el papel de las políticas sociales debería ir por el lado de la redistribución de riqueza o de capitales. En cambio, si existe una menor concentración de la riqueza y las políticas son intensivas en el uso de capital con poca generación de empleo, entonces, las políticas sociales deberán centrarse en la redistribución de ingresos.

Aun en el caso que la riqueza esté poco concentrada y las políticas económicas generaran mucho empleo, las políticas sociales juegan el rol de mejoramiento de la calidad de vida.

Superada la atención de las necesidades primarias, las políticas sociales se pueden orientar con mayor énfasis al desarrollo de la cultura ciudadana, el sano y creativo esparcimiento, el mayor fomento de la solidaridad y la mayor atención de los grupos sociales vulnerables. Este último caso es probablemente el de muchos países desarrollados.

En la aplicación del modelo dominante, las políticas económicas no siempre tienen resultados favorables, por lo que ha sido, muy impor-

La redistribución, a través de la educación y salud, es el medio más importante que tienen las políticas sociales para mejorar el stock de capital humano

tante, diseñar, organizar y ejecutar políticas compensatorias.

Así como las políticas sectoriales son compensatorias de las desigualdades productivas, las políticas sociales se tornan compensatorias de las desigualdades sociales. Las políticas sociales se basan en varias y complejas motivaciones: en una ética de la solidaridad dentro del estado-nación; en la necesidad de mejorar la demanda a través de la redistribución del ingreso nacional; en el derecho humano de toda persona de tener acceso a los bienes y servicios mínimos que ofrece toda sociedad, independientemente de su nivel de ingresos y estatus social, y en la necesidad de invertir en capital humano, a través de los programas públicos de educación y salud, lo que tiene un contenido redistributivo en el largo plazo.

Desde esta perspectiva, las políticas sociales cobran una prioridad especial en los países con más cantidad de pobres y con mayores desigualdades, como es el caso del Perú. Su impacto redistributivo depende de factores estructurales y de las políticas económicas. La distribución de la riqueza -capital natural, capital humano y capital físico- es uno de los factores estructurales que determina la distribución de ingresos y los niveles de pobreza. Los países con altas desigualdades de riqueza e ingresos, en general, tienen grandes contingentes de pobres.

Es muy importante señalar que las políticas económicas (macroeconómicas y sectoriales) pueden mejorar o empeorar la distribución de la riqueza y de los ingresos. En consecuencia, pueden aumentar o disminuir el número de pobres. Por ello, en estos casos se han diseñado políticas sociales, como complementarias o compensatorias a los resultados económicos. En su conjunto, tanto las políticas económicas como las políticas sociales, deberían crear condiciones para mejorar el bienestar de los pobres, de lo contrario, la combinación es perversa y va en contra del desarrollo humano.

Si las políticas sociales deben contribuir a la equidad de las oportunidades para todas las personas de un país o región, éstas deben poder influir en la distribución de riqueza (stocks o capitales) o en los ingresos (flujos).

La redistribución, a través de la educación y salud, es el medio más importante que tienen las políticas sociales para mejorar el stock de capital humano que tienen las personas. Sin embargo, el impacto de este proceso redistributivo se observa en el largo plazo, sobre todo si la calidad de la educación, salud, seguridad social y de la infraestructura básica mejoran progresivamente.

La redistribución de ingresos, a través del gasto público es la respuesta de corto plazo ante la pobreza y desigualdades existentes. Aparte del nivel de gasto en programas de alivio a la pobreza, de empleo temporal u otros, lo importante es la calidad del gasto y su impacto efectivo sobre los más pobres.

En el Perú las políticas sociales están sobrecargadas de responsabilidad, en la medida que la política económica no genera más empleo ni mejora los ingresos. Dicho de otra manera, las políticas sociales tendrían mucho mayor impacto redistributivo, si las políticas económicas generarán más empleo y más ingresos.

Una de las soluciones institucionales más prometedoras, es la descentralización. No sólo por la posibilidad de transferir funciones y recursos del gobierno central a los gobiernos regionales o locales, sino también por las enormes posibilidades para que la gente participe en el diseño y ejecución de los programas sociales. La descentralización puede ser un medio para mejorar la calidad de los bienes y servicios públicos, al mismo tiempo que puede generar espacios sociales donde los pobres podrían intervenir en la solución de sus problemas. Sin embargo, hay que tener presente que un proceso de descentralización, requiere de capital humano, institucionalidad regional o local debidamente fortalecida, para asegurar el adecuado funcionamiento de una gestión participativa en este nivel.

Las políticas sociales en el Perú podrían ser mucho más efectivas y tener efectos más sostenibles, si tuvieran el enfoque del desarrollo humano. La falta de sostenibilidad de los programas de lucha contra la pobreza, es una muestra de la necesidad de pensar en nuevas alternativas a las políticas sociales orientadas a estos fines. La variación de la pobreza expresada en sus estadísticas, es altamente dependiente de los programas de alimentos que otorga el Estado. Según la Encuesta Nacional de Hogares (1998, IV trimestre) casi toda la población en extrema pobreza recibían ayuda alimentaria. Esto ha hecho que la reducción estadística haya dependido en demasía del gasto público y de la voluntad del gobernante. En realidad, lo que se estableció fue una subordinación de los pobres⁷, lo cual está bastante alejado de la óptica del desarrollo humano, en la cual la equidad, no debe lograrse basándose en la subordinación, sino en la participación.

7. Estudios de Shady (1999) y Graham y Kane (1998) han mostrado la utilización política de estos programas, lo que obviamente está lejos del desarrollo humano.

Desde el punto de vista de la mejora de la calidad del capital humano, las políticas sociales, sobre todo, en educación y salud, requieren de propuestas innovadoras. Es imperativo formar personas con altas capacidades, humanistas, científicas y tecnológicas.

La necesidad de mejorar el capital humano, promover el surgimiento de nuevos liderazgos, gente con formación empresarial y técnicamente calificada, es fundamental. En las reformas de los años noventa se ha descuidado el papel de la ciencia y tecnología, que es uno de los principales capitales para el desarrollo. La mejora sustantiva de la calidad de la enseñanza y la investigación en las universidades públicas y privadas, es un ingrediente fundamental para el desarrollo humano de largo plazo. Las universidades deben convertirse en generadoras de profesionales altamente capacitados, y de conocimiento científico y tecnológico útil para el desarrollo nacional y regional.

Para lograr estos objetivos las universidades deberían coordinar con los gobiernos regionales o departamentales, para que sus actividades pedagógicas y de investigación sean funcionales al desarrollo regional. La generación de institutos de investigación y consultoría dentro de estas universidades, que sean capaces de vender sus conocimientos y descubrimientos al sector privado o al sector público, hace parte de una estrategia de desarrollo humano descentralizado. Si esto fuera así, estas universidades podrían contribuir -mucho más de lo que hacen- a mejorar la calidad del capital humano y, lo que es más, contribuirían a un mayor uso e incremento de las potencialidades regionales.

Importancia de políticas ambientales y de recursos naturales

La sostenibilidad del medio ambiente y de los recursos naturales está incluida en los objetivos del desarrollo humano. El disfrutar de un medio ambiente sano y estable, es uno de los derechos a los que debe aspirar toda persona.

Las políticas ambientales para el desarrollo humano deben conciliar los objetivos de eficiencia y de equidad, con los de sostenibilidad del hábitat natural. En cualquier política convencional, esta conciliación es casi imposible, pues el objetivo de maximizar ganancias (eficiencia), generalmente, se logra a costa del uso intensivo y hasta depredatorio de los recursos naturales. Es más, cuando se necesita manejar los recursos naturales de manera sostenible, muchas veces se hace a costa de la equidad; por ejemplo, al reducir el acceso de los pobres a recursos de libre

disponibilidad, como los bosques o los pastos naturales. Lograr el justo medio con relación a estas metas, es el mayor objetivo de las políticas ambientales y de recursos naturales.

Por estas razones, la política ambiental está muy vinculada con las otras políticas (macro-económicas, sectoriales y sociales) y no debería tener un menor peso. Para ello, se requiere de una decidida voluntad política y del agenciamiento de los involucrados por problemas ambientales.

El primer paso podría ser la creación de un sistema nacional de gestión ambiental, que según Glave (1999): “puede ser entendido como el conjunto interrelacionado de herramientas y mecanismos económicos, sociales, culturales y ambientales, que se utilizan para hacer operativa la política nacional ambiental a través de la concertación, coordinación y cooperación interinstitucional y sectorial” (pp. 415). En efecto, es indispensable la existencia de un organismo coordinador, en la medida que el problema ambiental cruza casi todos los sectores de la economía y de la administración pública. Además, debería tener capacidad de hacer cumplir las decisiones y políticas adoptadas. El fortalecimiento del Estado, en esta materia, es crucial para la eficacia de las políticas ambientales.

Un segundo paso, podría ser la formalización de los derechos de propiedad de los recursos naturales. La idea esencial es que el abuso en la explotación de los recursos naturales proviene en su mayor parte de usuarios ilegales o informales.

La concesión del usufructo de los recursos naturales a los habitantes ancestrales, debe ser una prioridad. En segunda línea, deberían estar las empresas privadas, que se comprometerían a la explotación racional de los recursos naturales con mecanismos de reposición de los recursos renovables y con sistemas de compensación a la sociedad, para los recursos no renovables. Por ejemplo, a través del canon minero, petrolero o forestal.

Las políticas sectoriales que promuevan el aprovechamiento económico de la diversidad biológica, son fundamentales. “El potencial para futuros negocios y desarrollar mercados nuevos con base a la diversidad biológica es sobresaliente en los aspectos relacionados con la agricultura diversificada, la biotecnología, el ecoturismo, el manejo de bosques, la reforestación, las fibras naturales, la acuicultura, la zootecnia, los cultivos promisorios y el secuestro de carbono” (Brack 2000). La idea central es que las políticas sectoriales -agrícolas, pecuarias, forestales, turísticas, acuícolas- deben generar incentivos para el uso racional y reproductivo de la enorme biodiversidad que tiene el Perú. En otros términos, el

La sostenibilidad del medio ambiente y de los recursos naturales está incluida entre los objetivos del desarrollo humano.

Un tipo de cambio más elevado, intereses más bajos y salarios más altos, son los precios relativos que harían más competitivo al Perú, al mismo tiempo, que generarían más empleo y exportaciones.

mantener y mejorar los recursos naturales y el medio ambiente, deben ser, en su mayor parte, un beneficio para los usuarios.

En cambio, en todos aquellos aspectos que tienen que ver con bienes públicos ambientales - como mantener las aguas, los aires y las tierras libres de contaminación- se requiere de un Estado fuerte, capaz de disciplinar a los infractores.

Importancia de los incentivos económicos e institucionales para el desarrollo humano

Las decisiones económicas se toman en función de incentivos y de perspectivas futuras. Los incentivos provienen del funcionamiento de los mercados y sus repercusiones en los precios y en la demanda actuales. Las perspectivas están en función de la percepción que se tenga sobre estos precios y cantidades demandadas en el futuro. A veces, los precios y demandas presentes y futuros no constituyen un incentivo para producir o invertir. Se dan casos donde hay exceso de intervención del Estado en los mercados, en otros, hay inadecuada intervención del Estado. Por ello, tener los precios "correctos" para el desarrollo no es fácil, menos aún para el desarrollo humano.

En el Perú actual los incentivos para el desarrollo humano no son los más adecuados. Por un lado, tenemos incentivos económicos -los precios relativos- que no favorecen la creación de empleo, tampoco al incremento de las productividades, a la creatividad tecnológica ni a los liderazgos empresariales. Por otro lado, los incentivos institucionales son desiguales, la estabilidad legal y tributaria de las empresas es variada, existe un centralismo estatal excesivo, se han reducido los derechos de los trabajadores y el sistema judicial aún no funciona fluidamente.

Para generar más empleo, más producción, mas ingresos y más impuestos, pareciera que se requiere de otros precios relativos. Un tipo de cambio más elevado, intereses más bajos y salarios más altos, son los precios relativos que harían más competitivo al Perú, al mismo tiempo, que generarían más empleo y exportaciones. En consecuencia, los ingresos y las divisas se incrementarían. Si esto sucediera, estaríamos frente a incentivos económicos muy favorables, para el desarrollo humano.

Los incentivos institucionales son el complemento de los incentivos económicos. Algunas reglas y organizaciones tienen que estar en función de la creación de oportunidades iguales del incremento de capacidades y derechos. Entre los incentivos a los cuales habría que prestar mayor atención están:

- Reglas legales y tributarias iguales para todas las empresas.
- Igualdad de derechos económicos y políticos para todos los ciudadanos.
- Fomento de mecanismos de discriminaciones positivas para aquellos sectores con menores ventajas, para aprovechar las potencialidades. Por ejemplo, los pequeños productores y empresarios; los campesinos de las comunidades andinas; los grupos étnicos de la Amazonía.

El Perú tiene muchas y muy buenas leyes, pero no todas se cumplen. Existe una cultura de tergiversación y desnaturalización de la ley. Esta conducta informaliza las normas y no da claridad jurídica ni para los empresarios ni para los trabajadores e incluso ni para el propio gobierno. Por esta razón, las normas jurídicas deben estar cerca de los problemas de las personas, pero también el Estado debe mejorar su capacidad de hacer cumplir las leyes. Por ello, es muy importante mejorar el sistema de justicia, tanto en los mecanismos que aseguren su probidad como en los que aseguren una correcta administración. El desarrollo humano requiere de una justicia proba y rápida, no sólo desde el punto de vista de los posibles conflictos económicos y laborales, sino también desde el punto de vista del respeto de los derechos humanos, que constituyen una garantía para el funcionamiento de los mercados, del Estado y de las relaciones sociales.

El lograr una combinación de incentivos económicos e institucionales, que faciliten el desarrollo humano, es un verdadero arte, pues es necesario conciliar los incentivos resultantes de los mercados, con los intereses económicos y políticos de los distintos sectores de la población. Aquel gobierno que logre esta conciliación, habrá descubierto el camino a la gobernabilidad para el desarrollo humano.

Por estas razones las reformas institucionales se presentan como muy necesarias, para lograr los incentivos adecuados.

Hacia reformas institucionales para el desarrollo humano

Las denominadas reformas de segunda generación son, en general, planteadas como complementos institucionales a las reformas de primera generación, que fueron más económicas. Desde una perspectiva de desarrollo humano estas reformas deben ser pensadas para universalizar las oportunidades económicas y sociales para todos y mejorar las capacidades y derechos de las personas. Vistas así, las reformas institucionales son complementarias

y funcionales al diseño de las macro políticas y a los incentivos del desarrollo humano.

Estas reformas deberían servir para establecer mecanismos y reglas de complementariedad y subsidiariedad entre el Estado y los mercados y entre el sector privado y el público. Su propósito debe ser el de definir claramente los roles de los distintos agentes económicos y actores políticos. Las reformas institucionales, deben generar un conjunto de reglas y organizaciones que permitan el mejor funcionamiento de los mercados y del Estado y una mejor interacción entre el sector privado y el público, con el fin que los distintos tipos de capital sean utilizados adecuada y plenamente y para que se activen al máximo las potencialidades.

Las instituciones deberían ser diseñadas para resolver conjuntamente los problemas productivos, distributivos, de participación social y el problema de las sostenibilidad social y ambiental en el largo plazo. Al tomar en cuenta todos estos objetivos, de manera armónica y simultánea, las reformas institucionales apuntarían a promover el desarrollo humano.

Para impulsar mayores niveles de producción y productividad, basándose en el mejor uso de los capitales y las potencialidades, son necesarias, como ya se dijo, políticas sectoriales que contribuyan a generar más empleo.

Introducir mecanismos y organizaciones descentralizados es clave, dada la dispersión espacial de los sectores productivos. Para superar los problemas de coordinación entre ministerios y entre regiones, es necesario pensar en algún mecanismo u organismo de coordinación, planificación de desarrollo sectorial-regional.

Para lograr mayores niveles de equidad es necesario el perfeccionamiento de las principales reformas sociales: educación, salud, seguridad y protección social, así como superar los problemas de exclusión en los mercados de trabajo.

La mejora de la calidad educativa, es el siguiente desafío de la política social para el desarrollo humano. Para ello es preciso una serie de mejoras institucionales dentro de las cuales se debería dar atención a la gestión educativa; a la descentralización de la prestación de los servicios educativos; a los mecanismos de acreditación, y a los mecanismos de formación continua de los maestros. Si bien existe un énfasis en la educación primaria y secundaria, que es necesario continuarlas hasta cubrir al 100% de la población, es imprescindible mejorar la calidad de la educación técnica

y superior. La redefinición del papel de la universidad regional, como generadora de ciencia, tecnología y cultura para el desarrollo humano en cada departamento o región, es crucial.

Quizás es importante reformar los mecanismos de financiamiento de las universidades e institutos superiores públicos, con el propósito de incrementar sus ingresos y de conectarlos mejor al sector privado y a la sociedad civil. Como parte de esta reforma, es obvio, que se hace necesario mejorar la gestión en universidades públicas. No hay que olvidar que cualquier mejora en la calidad educativa en estos centros de estudios superiores, significará la formación de mejores líderes (empresarios, tecnócratas, funcionarios, gobernantes e innovadores).

De igual manera, es fundamental la continuación de la reforma del sistema de salud, incluyendo mayores niveles de participación y descentralización. Está pendiente también la conformación del sistema de protección social, que permita la coordinación de los programas de protección de los más pobres, tanto en las áreas de alimentación, salud como en programas de trabajo temporal.

Para lograr una mejor y mayor participación, toda vez que la descentralización es la reforma más publicitada y esperada, su objetivo debe ser la promoción del desarrollo humano, a través de la transferencia de la provisión de los principales servicios públicos a los niveles correspondientes a las reparticiones más adecuadas, en cada nivel de gobierno. Lo esencial en cualquier proceso de descentralización es que se haga más eficiente y transparente el uso de los recursos públicos y que permita el agenciamiento de las personas, sobre todo, de los pobres, además que en el conjunto, mejore las condiciones del desarrollo humano en cada localidad, departamento o región.

Para dar sostenibilidad, no sólo al marco institucional para el desarrollo humano, sino también al propio proceso de desarrollo, es necesario avanzar en todos aquellos componentes que están en la agenda de la reforma del Estado: la reforma del sistema judicial; la reforma de la administración pública; la reforma de los partidos políticos, por nombrar algunos. Así también, se requiere mejorar el funcionamiento y desempeño de los organismos reguladores, haciéndolos más autónomos y menos proclives a las presiones de intereses.

Las reformas institucionales, desde la perspectiva del desarrollo humano, no sólo son instrumentales, sino que son un fin en sí mis-

**Introducir
mecanismos y
organizaciones
descentralizados
es clave, dada la
dispersión
espacial de los
sectores
productivos.**

mas, pues permiten que las personas logren una mayor y mejor integración social sobre la base de sus propios deseos y diferencias.

IDH, potencialidades y contextos:

El desarrollo humano, medido a través del IDH, muestra que en el Perú se han dado avances, a menudo, con contextos macro políticos adversos. Pero también se observa que existen grandes diferencias en los niveles de desarrollo entre provincias. Estas polarizaciones llaman la atención sobre el contexto en el cual se desarrollan. Por un lado, el contexto geográfico y de recursos naturales es variado y, ciertamente, hay algunas regiones mejor dotadas que otras, lo cual explicaría en parte las diferencias. Por otro lado, el contexto macro-político, que por definición es único para todo el país tiene, sin embargo, efectos diferenciales.

Algunas de las razones por las que una misma política macroeconómica no tiene un efecto igual en todas las regiones son:

- La estructura productiva es diferente. Así, en las regiones exportadoras, una política macroeconómica liberal ortodoxa, las favorece; mientras que en aquellas regiones industriales-importadoras, las desfavorece. Ocurre lo contrario cuando se aplican políticas heterodoxas.

- La capacidad desigual del Estado, para aplicar políticas de manera homogénea en todas partes.
- La diferente capacidad del sector privado de cada región, para aprovechar de las oportunidades que les brinda determinado contexto.

En suma, los contextos macro-políticos dan una base importante para generar oportunidades iguales. Sin embargo, las diferencias geográficas, productivas, tecnológicas, burocráticas y empresariales existentes, en los diferentes departamentos, provincias y distritos, hacen que los resultados económicos y sociales no sean, necesariamente, los esperados. Es decir, la diversidad de capitales, sobre todo, de capital humano y de potencialidades influyen decisivamente en los resultados finales sobre el desarrollo humano.

En realidad, las macro-políticas definen hasta donde se pueden usar las potencialidades, según los intereses económicos y políticos y según las orientaciones sociales de cada gobierno. Sin embargo, el aprovechamiento del contexto para el mejor y pleno uso de las potencialidades y capitales, depende de la iniciativa de las personas. Los empresarios, trabajadores, campesinos, pequeños productores, organizaciones de productores, deberían poder aprovechar cada contexto en función de su empresarialidad, creatividad, asociatividad y agenciamiento.

Como se señala en la función del desarrollo humano, un contexto de macro políticas es una condición necesaria; pero la acción de las personas por su propio desarrollo, es la condición suficiente.

Las potencialidades y los capitales disponibles en el Perú son apreciables, pero no están siendo utilizados para generar más desarrollo humano. Una de las razones es que las macro-políticas no están contribuyendo a dar más oportunidades a todos, pese a que existen muchos campos en los cuales se podría mejorar el contexto, los incentivos y las instituciones. Pero la otra razón es que las personas, individualmente, o de manera colectiva, no hacen lo suficiente para aprovechar las oportunidades, de las potencialidades y del contexto.

En el momento en que se combinen contexto, incentivos e instituciones favorables para el desarrollo humano, con la acción decidida y organizada de las personas, estaremos recién frente a un escenario prometedor.

Finalmente, las propuestas aquí enunciadas tienen como exclusivo propósito, abrir el debate sobre el entorno favorable que reclama el Desarrollo Humano.

Recuadro 6.5

Naturaleza de este enfoque

El Informe, en primer lugar, incita a reconocer la reciente recuperación de la democracia en nuestro país como un nuevo escenario en el que tenemos que volcar energías sociales, creatividad y voluntad política para desplegar nuestras capacidades y potencialidades. Esta reciente recuperación es también incipiente es una oportunidad que podríamos perder si no la asumimos con la seriedad, la voluntad política y las energías cívicas y sociales que un momento como este exigen. Creo que esto es muy importante y tiene que ser el encuadre de un esfuerzo asociado a la naturaleza del Informe.

En segundo lugar, debo señalar que el enfoque es muy importante. Este enfoque centrado en el desarrollo humano y en el despliegue de capacidades y derechos, como reconocimiento de las potencialidades es fundamental, porque sin un buen enfoque no hay ni buenas políticas, ni podemos aprovechar estas oportunidades. Finalmente, debo decir que tener un buen enfoque y adecuados instrumentos para poder llegar hasta el nivel de nuestras provincias, identificando sus potencialidades, capacidades, derechos y energías sociales puestas en movimiento como un trabajo conjunto, es indispensable para la definición de políticas públicas, para la vigilancia y monitoreo social y para la concertación entre el sector público y la sociedad. Esta perspectiva debe ser asumida especialmente por quienes ejercen responsabilidades dentro del ámbito de las políticas públicas en sectores fundamentales para el desarrollo de la sociedad.

Fuente: Exposición de la Dra. Susana Villarán. Ceremonia de instalación del Consejo Consultivo del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Perú 2002. (Marzo 2002)