

Ricardo Sánchez Garavito, sin título, sin data, óleo sobre lienzo, 43 cm x 55 cm

Gobernabilidad en el Perú: hacia la república para todos
Otoniel Velasco

Planeamiento débil y captura del Estado
Germán Alarco y Enrique Amayo

Implementación del sistema de información y observatorios de las dinámicas económicas y sociales para la toma de decisiones
Renán Quispe Llanos

Gestión pública y planificación del desarrollo sostenible: un modelo para implementar
Federico Dejo

El ZOPP: como instrumento de conceptualización y diseño de proyectos
Mario Alberto Pacora Aguilar

Principales tendencias de futuro de la universidad
Alfredo F. Pezo Paredes

La agonía de la escuela pública
José Rivero



Contenido

Editorial	
Utopía y el derecho de soñar	3
<i>Otoniel Velasco Fernández</i>	
Gobernabilidad en el Perú: hacia la república para todos.....	9
<i>Germán Alarco y Enrique Amayo</i>	
Planeamiento débil y captura del Estado	45
<i>Renán Quispe Llanos</i>	
Implementación del sistema de información y observatorios de las dinámicas económicas y sociales para la toma de decisiones.....	61
<i>Federico Dejo</i>	
Gestión pública y planificación del desarrollo sostenible: un modelo para implementar.....	69
<i>Mario Alberto Pacora Aguilar</i>	
El ZOPP: como instrumento de conceptualización y diseño de proyectos	99
<i>Alfredo F. Pezo Paredes</i>	
Principales tendencias de futuro de la universidad.....	113
<i>José Rivero</i>	
La agonía de la escuela pública	131
Instrucciones para la presentación de ensayos de colaboradores	139

revista iecos

Instituto de Investigaciones
Económicas y Sociales
FIECS-UNI

Número 13 - Julio 2011

RECTOR UNI

Dr. Ing. Aurelio Padilla Ríos

DECANO FIECS

MSc Ulises Humala Tasso

DIRECTOR IECOS

Dr. Alejandro César Vera Vassallo

CONSEJO EDITORIAL

Dr. David Aranaga Manrique

Mg. Alfredo Pezo Paredes

Ing. Leoncio Palacios

Ing. Guillermo Pereyra

Lic. Julio Gamero Requena

Prof. Víctor Montero

EDITOR

Prof. Alvaro Montaña Freire

DIAGRAMACIÓN

Bach. Nilton Zelada Minaya

IMPRESIÓN

ZONA COMUNICACIONES SAC

Jr. Neon Nro. 5665, Los Olivos - Lima

Correo: zonacomunicaciones.sac@gmail.com

Hecho del depósito legal en la
Biblioteca Nacional del Perú N° 2008-05673

Dirección: Av. Túpac Amaru 210, Lima - Perú.
Teléfonos: 481-1070 anexo 335 y 382-6032.
Correo-e: iecos@uni.edu.pe
Páginas web: www.uni.edu.pe y www.icosuni.com

Editorial

Utopía y el derecho de soñar

“Plan, proyecto, doctrina o sistema bueno y conveniente pero que aparece como irrealizable desde el punto de vista de las condiciones existentes en el momento de su realización”, es lo que dice el diccionario de la Real Academia sobre el concepto de utopía.

Todo indica que la “utopía” es una construcción del espíritu, que responde a visiones de fundamento ético que suscitan ideologías activas, imágenes estimulantes e inspiradoras de acciones concretas, capaces de modificar la realidad existente. La utopía, cuando se inscribe dentro de determinadas coordenadas de tiempo y espacio implica, por un lado, la voluntad de trascender lo existente y actual hacia un mundo mejor y posible. Por otro lado, supone una evasión del presente y una crítica al mismo, al compararlo con lo que podría ser y con lo que anhelamos. La utopía, así concebida es un sistema racional que incorpora todo lo creado en la esfera material, en la realidad viviente y en la realidad intangible.

La utopía se ubica allende el horizonte, de tal forma que mientras uno la persigue y más uno se acerca parece simultáneamente alejarse de tal forma de llevarnos a la pregunta: ¿para qué sirven entonces las utopías? Obviamente para ayudarnos a conocer la dirección correcta que debemos seguir cuando caminamos en esta vida en pos de nuestros sueños, de nuestros ideales.

En nuestra civilización greco romana, judeo-cristiana, cuna del pensamiento filosófico y sociológico así como del conocimiento y la sabiduría en general, se escribió La República (Platón) en el Siglo IV a.e. donde comienzan a establecerse los principios de la organización y la dinámica social, concebidas como un sistema racional en búsqueda de paz y armonía social en un contexto que procura lograr exitosamente convertir los sueños de la colectividad en prospera realidad. Y entre esos sueños están no solamente los deseos de expandir el conocimiento y la sabiduría sino también proyectar su cobertura temporal y geográfica, principalmente desde la Grecia macedónica con Alejandro el Magno y su viaje sin retorno al resto del mundo conocido.

Utopía y Universidad

La civilización occidental, a la que nos incorporamos después de la conquista europea del Nuevo Mundo, así como su herencia y tradición histórica, dieron lugar a la ponderación creciente del papel del “líder o dirigente social” en la evolución de la humanidad y su perfeccionamiento, lo que dio lugar a que en la Edad Media se crearan instituciones y organizaciones, las universidades, dedicadas a formar a los dirigentes sociales de reemplazo de todos aquellos que por razones cronológicas se van retirando de la vida activa, no sin antes dejar el aporte de su existencia, el recuerdo de su tránsito terrenal y la veneración consecuente. La razón de ser y los criterios de selección y elección cambian permanentemente en el contexto de la dinámica de la evolución mundial y asimismo cambian las formas de organización y de relación entre los seres humanos, apareciendo nuevas formas de producir para satisfacer las necesidades básicas, de diseñar viviendas y ciudades, surgiendo nuevos procesos productivos y tecnológicos que tienden a maximizar resultados en beneficio del bienestar y la seguridad de la población. Pero la evolución del desarrollo productivo y tecnológico es un proceso complejo, gradual e incremental que requiere de una etapa de aprendizaje de progresión inevitable hacia una frontera cada vez más lejana y siempre inalcanzable. El desarrollo, así como las tecnologías, no se dan en forma aislada sino que forman parte de sistemas, conectados unos con otros, apoyándose recíprocamente y aprovechando el estudio, la observación y la experiencia. La Edad Media fue testigo de la evolución que puso en contacto la Utopía y la Universidad, esta última como institución dedicada a formar a los nuevos dirigentes sociales cuyos requerimientos, además de soñar, ya no son la fuerza bruta de los líderes tribales sino, la inteligencia y el espíritu, que dan lugar al talento que requiere el cambio y transformación hacia la nueva realidad contemporánea. Recuérdese que el “cambio” es inherente o consubstancial con el tránsito hacia un mundo mejor que comienza a existir en nuestros sueños utopistas. Pero recuérdese también que una gestión sin cambios es una sinfonía monocorde, mientras que Utopía y Universidad exigen el ejercicio del derecho a soñar especialmente en un Mundo que incorporó a la Democracia como la forma aceptable de convivencia y toma de decisiones colectivas que reclama un determinado tipo de relaciones humanas basadas en la ética y el conocimiento y la voluntad de las mayorías. Y todo esto es la base fundamental de lo que se conoce como el ejercicio de la política, conocimiento fundamental para aquellos que inevitablemente están siendo formados para ser los dirigentes sociales que las sociedades necesitan¹.

Universidad y política

La visión prospectiva y el análisis crítico que deben aprenderse en el estudio universitario son indispensables para el ejercicio de la política pues su sentido

ético y sus conocimientos deben ser puestos a prueba en un contexto de relación con diversas ideologías y diferentes perfiles psicológicos e idiosincrásicos².

Sin embargo, los políticos del país esquivan o postergan el sistema educativo nacional que es evidentemente y paradójicamente precario en todos sus niveles de formación pero especialmente en el nivel superior universitario. Precisamente donde se forman a los dirigentes sociales de reemplazo. La historia solo reconoce a un expresidente de la República, don Manuel Pardo, latifundista norteño que fue un extraño caso que registra la Historia del Perú porque, rompiendo con las teorías y doctrinas clasistas, fundó el Partido de los "civilistas" que se enfrentaba a las pretensiones y ambiciones de los criollos, que habiendo peleado a favor de España en las guerras de la Independencia, luego su destino los peruanizó, apareciendo como una casta con un gran sentido de oportunidad cuyas ambiciones espúreas se mantienen hasta hoy en día en la mal denominada clase política. Manuel Pardo se dedicó a la política, llegando a ser Presidente de la República no obstante su origen racial que lo hacía "criollo" siendo que, en general, aquella casta se consideró heredera de los privilegios de los españoles aún después que el virrey La Serna fue derrotado por el ejército de Bolívar y Sucre en Ayacucho. Manuel Pardo como Presidente promulgó el primer Estatuto de la Instrucción Pública, viajó a Europa Central a traer profesores para las recién fundadas Escuela de Ingenieros del Perú (antes politécnico) y Escuela Agraria de La Molina, hoy llamadas Universidad Nacional de Ingeniería (UNI) y Universidad Nacional Agraria La Molina (UNALM). Invitó a venir al Perú a Eduardo de Habich y a varios profesores europeos en una relación de dependencia del Presidente³ con el propósito de robustecer la existencia de capital humano⁴ y favorecer el desarrollo de Universidad Peruana y además para construir vías de comunicación en la Sierra Central y otras tareas docentes. Además dispuso el fortalecimiento de la Facultad de Ciencias Económicas o Economía de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM).

Políticamente el enfrentamiento que el partido fundado por Pardo mantenía con el militarismo derivado de la idiosincrasia de los criollos peruanos, era obviamente un peligro derivado de las ambiciones presidenciales de una casta y una ideología provenientes del período de la Conquista Española que culminó con el asesinato de Don Manuel Pardo, a quien le debemos un reconocimiento histórico⁵.

La capacidad de gasto y la reforma tributaria

Uno de los grandes desafíos de los presidentes del Perú es la capacidad de gasto del Estado que depende de la disponibilidad presupuestal, que es función de la recaudación tributaria (T). La presión tributaria (pt)⁶ es en: a) Perú alrededor de 14.5% b) en América Latina es de 17% en promedio siendo c) en Chile, Brasil y México de 23% y d) en USA, Canadá, Europa y Asia (Sureste) más de 40%. Si esto es así, la capacidad de gasto (disponibilidad presupuestal) es $T = pt \times PBI$

Por simple resta de 0.145 PBI que corresponden al a) caso peruano de los resultados obtenidos en b) c) y d) llegamos a la conclusión de que la disponibilidad presupuestal de Perú es menor en 2% de los correspondientes PBI del promedio latinoamericano (b), es menor en 8.5% de los PBI respectivos de en los países de mayor recaudación en América Latina (c: Chile, Brasil y México) y menor en casi un tercio (1/3 de los respectivos PBI) que la recaudación total en USA, Unión Europea, Canadá y Sudeste asiático.

Tratándose de los sectores de salud y educación, que son de importancia determinante en términos de la meta propalada por el gobierno de incrementar la inclusión social, con crecimiento y desarrollo sostenibles, el análisis muy preliminar y simplificado antes presentado, nos lleva a la conclusión de que existe una barrera ideológica y una asimetría acentuada en materia distributiva y equidad social que podría convertirse en mayores descontentos e inestabilidad social, al desechar de plano la prioridad de una reforma tributaria que busque precisamente una mayor equidad e inclusión social cuya inexistencia se puede percibir como motivación de fondo en los movimientos sociales de protesta contra el incumplimiento de los compromisos asumidos como resultado de las protestas iniciales, con el peligro de su radicalización.

El derecho a la salud y a una educación de calidad, especialmente la educación superior universitaria que necesita y debe formar el capital humano que requiere el desarrollo industrial, reciente y tímidamente anunciado, en momentos que ya nadie duda que el ciclo de bonanza que ha vivido el Perú y algunos países primario exportadores tiende claramente a agotarse. La mayor demanda de minerales y metales estratégicos han sido el resultado de la decisión de China e India de conseguir el desarrollo industrial y de la bondad del Creador al colocar en los Andes peruanos toda la riqueza de la Tabla de Mendeleiev y en ningún caso del modelo neoliberal extractivista, aún primario exportador, a despecho de conceptos deliberadamente mal entendidos de economía nacional y economía internacional, que con gran dosis de oportunismo o ignorancia llevaron a algunos de nuestros políticos a prestar atención a los aullidos de algún “can perdido al servicio de los hortelanos”.

La esperada y anunciada revolución universitaria

Es un hecho indiscutible que el inicio de la corrupción se da en las altas esferas de los líderes y dirigentes sociales y políticos, debería grabarse en letras doradas que la inseguridad y corrupción en el país comienzan en el nivel político cuando hace de la demagogia una estrategia para llegar al poder o al escaño perseguido, objetos espúreos de la ambición individual que constituye el primer síntoma de corrupción percibido por el pueblo que apenas llega a protestar por la promesa

incumplida: la estafa electoral que ha hecho del Perú la nación donde hay un discurso para ganar y otro diferente y a veces opuesto, para gobernar.

Esta caracterización no solo pretende describir el conocido sector social de la política nacional sino sobretodo a insuflar en los estudiantes universitarios el deseo de ser la fuerza política equilibrante, hoy casi desaparecida por desvíos explicables o no y por el ejercicio de un autoritarismo antidemocrático que ha determinado la existencia de una sociedad cerrada y asolada por una crisis moral⁷. La Federación de Estudiantes del Perú: la FEP que en determinado momento llegó a eliminar o cancelar algunos desaciertos políticos, la praxis irresponsable de la política misma llegó a contradecir, por intolerancia irrespetuosa, los objetivos mismos de la acción y los verdaderos propósitos de participación responsable, alturada y ordenada que exige la formación superior universitaria. Lo que no es posible es formar dirigentes sociales con desconocimiento de la realidad nacional económica, social y política y sobre cual debe ser el sentido y las reglas de la política madura y responsable. Sin este ejercicio, la formación de los dirigentes de reemplazo es incompleta e insuficiente conduciéndonos a un tutelaje típico de las escuelas parvularias donde la conducción ordenada a veces requiere repartir "caramelos" que pueden ser más dañinos que la docencia de precaria calidad, creando más obstáculos al desarrollo nacional.

Por esta razón, la inexistencia de un proyecto UNI de Universidad Peruana es una deficiencia que se debe corregir a nivel del cuerpo docente en funciones y del cuerpo docente asociado en organizaciones gremiales que cautelen la eliminación de los propósitos tan conocidos como perniciosos de capturar organizaciones universitarias y someterlas al ejercicio de la intolerancia grupal o partidaria. Podemos y tenemos derecho a discrepar y discutir arduosamente nuestras ideas, orientaciones y sueños utopistas, pero debemos estar dispuestos a dar la vida por el derecho de cualquier miembro de la comunidad universitaria a exponer su punto de vista. Todos tenemos el derecho a exponer nuestras ideas pero no a imponerlas como lo requieren las ideologías totalitarias de izquierda y derecha. Las ideas se exponen pero no se imponen debe ser el lema de la revolución universitaria sin la cual la idea de progreso y desarrollo en el marco de un modelo de transformación productiva con equidad social, justicia ambiental, dinamismo competitivo y sostenibilidad, que demanda claramente una nueva legislación, priorización y asignación presupuestal de parte del Estado y del Gobierno como actor principal del control efectivo sobre el denominado "poder real".

Alejandro César Vera Vassallo
Director del IECOS

Notas

- ¹ Esta es la verdadera razón por la que el Estado y sus universidades financian (directa o indirectamente, parcial o totalmente) los estudios universitarios de los alumnos de países en desarrollo o desarrollados.
- ² Nada más falso que aquellas palabras que aconsejaban a los jóvenes a apartarse de la política porque es sucia e intrascendente. Todas las normas que inspiran el desarrollo institucional del país y de las profesiones que cubren los diversos sectores, salen del nivel político, donde el nivel de más alta decisión normativa del país (el Consejo de Ministros) exhibe la penosa ausencia de la Universidad Peruana.
- ³ Ver el Tomo I de la publicación Historia de la Universidad Nacional de Ingeniería, UNI
- ⁴ Adelantándose más de siglo y medio al reconocimiento de la importancia de este factor del desarrollo nacional.
- ⁵ La Avenida Eduardo de Habich y algunos discursos yerran al desconocer lo señalado en el Tomo I de la Historia de la UNI
- ⁶ Presión Tributaria = T/PBI.
- ⁷ Todos los expresidentes vivos han sido acusados de diversas formas de corrupción y aun existe el peligro de una impunidad inaceptable

Gobernabilidad en el Perú: hacia la república para todos

Otoniel Velasco Fernández*

I. Vulnerabilidad del país al entorno internacional

La gobernabilidad en la República está fuertemente influenciada por la historia que hunde sus raíces hasta los primeros esbozos de la civilización andina que culmina en el Imperio Inca o Tawantinsuyo que conformó un Estado autárquico en lo económico, de bienestar relativo en lo social y despótico en lo político.

A lo largo de milenios los andinos desarrollaron tecnologías apropiadas a su medio ambiente, ocuparon racionalmente el territorio, establecieron una inmensa red de caminos y aseguraron suficiente producción de alimentos para atender las necesidades de la población, pese a la escasez de tierras de uso agropecuario. Si bien no conocieron la escritura crearon los “quipus” cordones de colores con distintos tipos de nudos con los cuales podían llevar la contabilidad y administrar el vasto territorio que llegaron a ocupar (hay investigaciones en marcha orientadas a probar que los quipus en realidad eran un sistema de escritura).

La gobernabilidad del Tawantinsuyo estaba asegurada por la alianza del Inca con los curacas o jefes locales, que en forma escalonada administraban despóticamente las comunidades o “ayllus” grupos de familias que se encontraban prácticamente inmovilizadas en sus localidades y que llegaron a desarrollar un gran espíritu de solidaridad y cooperación.

El Tawantinsuyo cuando Pizarro desembarca en Tumbes acababa de pasar por una cruenta guerra civil entre Huáscar y Atahualpa (los herederos al trono del fallecido Huayna Cápac padre de ambos, el uno de una madre de la panaca real cusqueña, el otro de una madre quiteña). Atahualpa, el vencedor, estaba embarcado en la pacificación de numerosas etnias recién incorporadas al Estado Inca que se encontraban en franco estado de rebelión. Estas circunstancias más la tecnología bélica superior de los ibéricos (arcabuces, pólvora, caballos, perros

de presa) facilitaron la conquista del imperio por un reducido grupo de aventureros que contaron con el decidido apoyo de las etnias rebeldes, aunque no debe olvidarse que la resistencia inca se prolongó por más de cuarenta años hasta el sacrificio de Túpac Amaru I y las revueltas continuaron a lo largo de la Colonia siendo la última la de Túpac Amaru II a finales del siglo XVIII.

La invasión española logra consolidar el poder colonial a base de la alianza con las élites nativas pero bajo principios totalmente ajenos a la tradición andina. De este modo se construye el Estado Virreinal, un estado mercantilista en lo económico y basado en la explotación de la población originaria, Estado dependiente del exterior y absolutista en lo político que llegó a conformar a lo largo del tiempo lo que se ha dado en llamar la República de Españoles (una ínfima minoría) y la República de Indios (la casi totalidad de la población).

El contacto con Occidente significó la primera ola de la globalización en la que el Perú se incorpora al resto del mundo en forma subordinada y se constituye en acreedor de Occidente mediante la transferencia de ingentes cantidades de metales preciosos a España y que indirectamente contribuyeron al financiamiento de la primera revolución industrial europea.

Las ideas de la Ilustración que a inicios del siglo XIX inspiraron al movimiento independentista en varios países de América Latina no encontraron eco en las élites peruanas, que se encontraban atemorizadas por la rebelión de Túpac Amaru II y, por otro lado, la mayoría de la población conformada fundamentalmente por campesinos, excluidos de todo poder, veía con indiferencia a los libertadores. De este modo la independencia significó en la práctica la sustitución de las élites coloniales, rentistas y explotadoras, por élites criollas similares, continuando la inmensa mayoría de la población en virtual servidumbre.

Después de la independencia, la huella del pasado andino y colonial se ha mantenido. Entre los elementos claves de esa herencia figura sobre todo la fragmentación de la estructura social expresada en una convivencia difícil y conflictiva, entre los que aún se consideran herederos de la cultura colonizadora y aquellos que asumen la cultura de las poblaciones originarias, desconociendo ambos grupos que las dos raíces constituyen la esencia de la peruanidad. Por otra parte, el Perú pasa a ser un deudor del resto del mundo como consecuencia de los gastos incurridos en las guerras de la independencia viéndose obligado a suspender el servicio de la deuda externa.

Pasados los primeros decenios de la independencia caracterizados por la carencia de recursos fiscales, el desorden y la luchas intestinas entre diversos caudillos militares, Ramón Castilla a mediados de los cuarenta del siglo XIX logra hegemonizar al resto de caudillos y aprovecha la coyuntura que el guano y en menor medida el salitre son altamente demandados por Inglaterra que al encontrarse en un acelerado proceso de industrialización y urbanización obligaba al cultivo

de tierras cada vez menos fértiles para satisfacer la demanda de alimentos de su creciente población lo que exigía abonos para elevar la productividad agraria. El guano y el salitre atendieron esta demanda y el Perú se constituyó durante algunos decenios prácticamente en el único abastecedor mundial de estos productos y en virtual monoexportador.

El presidente Castilla, respaldado por la bonanza económica, establece las bases del Estado moderno, suprime el impuesto indígena (que venía desde la Colonia) y libera a los esclavos, de este modo el país goza de estabilidad política, pero manteniendo totalmente excluida a la población nativa. Este período concluye a mediados de la década del setenta del siglo XIX cuando se agota la producción de guano generando una grave crisis económica y política que se agudiza con la derrota de la guerra con Chile.

La debacle de la guerra hace tomar conciencia a las élites locales de la subsistente grave dicotomía de la sociedad peruana y en consecuencia diseñan políticas de inclusión social basadas en la educación y la construcción de ferrocarriles, con muy magros resultados considerando que la tasa de analfabetismo era muy elevada, el 90% de la población adulta, y que la mayoría de ferrocarriles fueron mal diseñados y no pudieron ser financiados en el contexto de la persistente crisis fiscal.

Por otra parte, desde finales del siglo XIX, se va consolidando una élite civil conocida más tarde como la oligarquía la que gracias a la emergencia de nuevos productos de exportación (algodón y azúcar inicialmente y más tarde minerales) logra hegemonizar al resto de la sociedad y organizar un gobierno típicamente oligárquico que goza de un entorno externo favorable para nuestras exportaciones. De este modo el país atraviesa por un largo periodo de paz social con una democracia de sufragio restringido (los electores no pasaban del 4% de la población total) y manteniendo excluidas a las grandes mayorías principalmente campesinas que seguían sufriendo el control social de la trilogía clásica: el gamonal, el cura y el tinterillo.

El largo ciclo expansivo del capitalismo mundial culmina abruptamente en 1929 iniciándose un ciclo recesivo que se extiende hasta mediados de la década del cuarenta y que repercute en el Perú provocando la caída del régimen de Leguía. En este contexto la presión ejercida por las nacientes clases medias y el incipiente proletariado urbano, canalizadas por el Partido Aprista y el Partido Comunista, por una mayor participación política es fuertemente reprimida por la oligarquía agroexportadora en alianza con la Fuerza Armada, estableciéndose gobiernos autoritarios oligárquicos hasta 1939 año en el que en comicios siempre restringidos accede al poder con el apoyo de apristas y comunistas, Manuel Prado Ugarteche un oligarca más vinculado a la industria y a las finanzas que a los agroexportadores.

Prado cesa la persecución al APRA y al Partido Comunista, goza del importante apoyo de EE.UU. al alinear a su gobierno con los aliados desde el inicio de la segunda guerra mundial e intensifica el incipiente proceso de industrialización del país. La política económica es de corte heterodoxo hay control de divisas y de precios.

El deterioro de los precios de nuestras exportaciones a partir de 1947 genera una crisis de la Balanza de Pagos y el gobierno pretende instalar un rígido control de cambios lo que no es aceptado por la oligarquía agroexportadora que promueve un golpe militar encabezado por el general Manuel A. Odría entonces ministro del Gobierno de Bustamante, restaurándose un régimen represivo.

Posteriormente, mejoran las condiciones económicas al recuperarse las exportaciones de materias primas lo que se acompaña del inicio de un largo proceso de masivas migraciones de la población campesina hacia Lima y la costa en general y luego con invasiones a las haciendas serranas reclamando la propiedad de la tierra.

Gracias a que desde 1950 los Términos de Intercambio son favorables el país goza de una tasa de crecimiento del PBI superior al 5% anual hasta mediados de los setenta, no obstante que en 1968 la Fuerza Armada decide apoyar las causas populares e implementa la reclamada revolución social del siglo XX quebrando el monopolio político y económico de la oligarquía agro-exportadora proceso que culmina con un nuevo pacto social expresado en la Constitución de 1979 que sanciona un Estado de corte social-demócrata, de economía mixta y democracia representativa.

A partir de mediados de la década del setenta hasta 1990 los gobiernos que se suceden deben enfrentar un largo ciclo recesivo internacional (que se revierte recién en los primeros años del siglo XXI). Estos gobiernos no logran implementar políticas adecuadas para neutralizar esta situación por lo que se produce una recesión económica acompañada de crecientes déficits fiscales y de balanza de pagos, hiperinflación, desempleo y terrorismo político que hizo dudar sobre la viabilidad del Estado peruano.

Esta situación da origen al surgimiento a principios de los noventa de un gobierno que inspirado en las recomendaciones del denominado Consenso de Washington, en la economía introduce duras medidas correctivas de definido corte ortodoxo y en lo político recurre a prácticas autoritarias para controlar la protesta popular. Cambia la Constitución de 1979 e introduce la de 1993 de definido corte neoliberal. Pese a que los Términos de Intercambio continúan siendo desfavorables, estas medidas logran estabilizar la economía y en el ámbito político se logra derrotar al terrorismo, pero al mismo tiempo el régimen es minado por una generalizada corrupción lo que ocasiona su caída en 2001 y el regreso de gobiernos democráticos.

Desde 2004 el país goza de un ciclo económico internacional favorable, impulsado por dos actores mundiales nuevos: China e India, lo que aunado al mante-

nimiento de las políticas macroeconómicas ortodoxas han permitido al Perú casi diez años de expansión económica con estabilidad de precios, cuentas fiscales en orden y una extraordinaria acumulación de Reservas Internacionales Netas (RIN).

En resumen a lo largo de nuestra historia se comprueba:

- La vulnerabilidad de nuestro país a los avatares del ciclo económico internacional, vulnerabilidad que se expresa particularmente en el campo económico que repercute en el ámbito político. La oscilación de los Términos de Intercambio (variable fundamental) afecta indirectamente la tasa de crecimiento del Producto Bruto Interno, al provocar estrangulamientos en la disponibilidad de divisas que, a su vez, ocasionan crisis en la Balanza de Pagos, cuya solución exige ajustes estructurales para reequilibrar la economía, ajustes que provocan grandes protestas populares que sólo se contienen con medidas autoritarias.
- La incapacidad de las élites políticas de responder realísticamente a situaciones desfavorables del ciclo, con excepción de algunos breves períodos (el gabinete Beltrán en el segundo gobierno de Manuel Prado y el gabinete Silva Ruete en el gobierno de Morales Bermúdez) queda demostrada dramáticamente en la década de los ochenta en la que las medidas de los gobiernos de Fernando Belaunde y de Alan García agravaron la situación generada por el constante deterioro de los TI, ocasionando una severa recesión de la economía con hiperinflación.
- En contraste, durante la década de los noventa si bien continuó el deterioro del entorno externo, Fujimori adoptó medidas adecuadas que lograron revertir la grave situación heredada, aunque tuvo que recurrir a medidas de corte autoritario que sin embargo fueron recibidas con resignación por la población que estaba harta de la hiperinflación y el caos político.
- Por otra parte, la emergencia de China como potencia económica mundial que ha pasado a ser nuestro principal socio comercial y la constatación que las élites nacionales han llegado al consenso que es indispensable mantener los equilibrios macroeconómicos para asegurar un crecimiento económico sostenido con creciente reducción de la pobreza, lo que el gobierno de Humala sintetiza en la frase: crecimiento con inclusión social.
- Las conclusiones del análisis cualitativo de la influencia de los vaivenes del entorno económico internacional y la evolución de la situación económica y política del país quedan confirmadas con el análisis estadístico de los datos oficiales del Banco Central de Reserva del Perú, de 1950-2011.

II. Nudos críticos pendientes

Pese a las elevadas tasas de crecimiento económico observadas en el país desde el 2004 las expectativas de la población se han intensificado, los reclamos al gobierno para participar mejor en esta coyuntura son cada vez más intensos y beligerantes. Esta situación se explica porque en nuestro país subsisten tres problemas centrales o Nudos de Gobernabilidad:

- Un 27.89%¹ de la población en situación de pobreza y exclusión social que son una expresión del escaso desarrollo del capital humano nacional,
- Un territorio poco articulado con grandes carencias de infraestructura manifestación de la ausencia secular de una política de desarrollo territorial.
- Ausencia de un Estado Moderno a cargo de una burocracia profesional meritocrática y con una organización flexible adecuada a las exigencias de la descentralización. A pesar de algunos esfuerzos realizados, nuestro aparato estatal se sigue caracterizando por su centralismo, burocratización y debilidad, incapaz de hacer cumplir la ley en varios ámbitos del territorio nacional y de proporcionar servicios básicos a toda la población.

Estos son los tres problemas pendientes que tendremos que resolver para alcanzar en un futuro previsible adecuados niveles de bienestar para toda la población, en otras palabras culminar el anhelo republicano de construir una República para Todos.

1. Desarrollar el capital humano

Hay consenso que el recurso más importante de un país es su capital humano, vale decir la cantidad y calidad de su población, calidad en términos de nivel de nutrición, salud y educación. Una población bien nutrida, saludable, educada tiene suficiente capacidad inventiva para poner en valor los recursos físicos con los cuales la naturaleza nos ha dotado. De ahí que es conveniente un breve recuento de la situación en la que se encuentra nuestra población en algunos aspectos sustanciales: magnitud, tasa de crecimiento, localización, nutrición, nivel de salud, educación y empleo.

Tendencias demográficas

El censo de población de 1940, dio un total de 6,207,967 habitantes (exageradas estimaciones del número de omitidos elevaron la cifra oficial a 7,023,111). El 28% de la población residía en la costa, el 65% en la sierra y el 6.7% en la amazonía, en tanto que el censo del 2007 muestra que la población ha migra-

do masivamente a la costa donde reside el 54.6%, y en menor proporción a la amazonía que alberga al 13.4% de la población mientras la sierra ha reducido su participación al 32 %.

Además, la población muestra una creciente tasa de urbanización que al 2007 llega casi al 76% y una persistente reducción en su tasa de crecimiento que se ha reducido del 2.8% anual en el período 1961-1972 al 1.6% anual en el período 1993-2007. A futuro se estima que el crecimiento demográfico será de 1% al 2021 para continuar descendiendo y llegar al 0.38% alrededor del 2050 (INEI. Perú. Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2050, Cuadro 2).

Finalmente es conveniente precisar que la estructura etaria nos muestra una población predominantemente joven a diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados lo que indudablemente constituye una ventaja estratégica que se denomina el “bono demográfico” que debemos saber aprovechar a futuro.

La migración a las ciudades, la extensión de la educación, la difusión de la cultura y la música vernacular, dieron paso al mestizo ilustrado, fenómeno denominado por Aníbal Quijano: “cholificación”, implicando que el indígena gracias a la educación y a su esfuerzo asciende socialmente se vuelve “cholo” y se incorpora a la población urbana, cuestionando de este modo los roles adscritos desde la Colonia a las “razas”.

En resumen, se puede afirmar que la población originaria recluida en las comunidades campesinas desde la época prehispánica decide conquistar pacíficamente el Estado excluyente heredado de la Colonia y se traslada a los centros urbanos de decisión política donde reclama los servicios que le han sido negados por centurias. Gracias a este proceso estamos en franco camino de construcción de una República para Todos².

Recién a inicios de los noventa se adoptan programas específicos de lucha contra la pobreza, para paliar los rigores de los programas de estabilización introducidos por Fujimori, y se recopilan estadísticas para precisar los efectos de estos programas. Por eso, no hay información confiable sobre la situación de la pobreza hasta finales de la década del ochenta, y si bien hay consenso en aceptar que la situación se agravó en esa década no es posible señalar la magnitud de ese deterioro.

Las estadísticas más recientes del INEI indican que la pobreza se ha reducido del 54.3% el 2001 al 44.5% el 2006 y al 27.8% el 2011³, y que la pobreza extrema (las familias que no pueden alimentarse adecuadamente por falta de ingresos) ha pasado del 24.1% al 16.1% y al 6.3% en los mismos períodos. Esta reducción se ha dado principalmente en las áreas urbanas con una disminución de la pobreza de 27 puntos porcentuales en el período 2001-2011 en tanto que en las áreas rurales ha sido solamente de 22 puntos.

Otro aspecto a resaltar es que la diferencia entre Lima Metropolitana y el resto del país se ha reducido ligeramente lo que implicaría que la economía ha crecido

a una tasa más alta en el interior que en la capital como resultado del proceso de descentralización relanzado el 2002.

Los departamentos con mayor proporción de pobres continúan siendo Huancavelica, Apurímac, Ayacucho, Huánuco y Cajamarca. En estos departamentos se encuentra lo que se denomina el “núcleo duro de la pobreza”.

Niveles de salud

Los más frecuentes indicadores para medir el nivel de salud de una población son la expectativa de vida al nacer, la mortalidad infantil y la desnutrición crónica en menores de cinco años. En el período 1995-2000 y 2005-2010 la expectativa de vida al nacer ha aumentado de 69.3 años a 73.1 y como ocurre en todo el mundo las mujeres tienen una mayor expectativa de vida que los varones. La diferencia entre las áreas urbanas y rurales es de casi siete años, mostrando claramente la escasa cobertura de servicios de salud en las áreas rurales del país, donde como ya hemos visto se concentra la pobreza y la exclusión social.

Esta tendencia a un mejor nivel de salud se ratifica al comprobar que la mortalidad infantil también se ha reducido significativamente de 50 por mil nacidos vivos en el decenio 1986/1996 a 16 por mil el 2011 y la desnutrición infantil crónica ha bajado del 25.8% en 1996 al 15.2% el 2011⁴ pero en las zonas rurales alcanzaba al 37% y en Huancavelica llega al elevadísimo 54.3% según el Cuadro 6.14 del INEI. Compendio Estadístico 2012.

Estos altos índices son alarmantes pues la desnutrición tiene carácter irreversible y afecta el desarrollo futuro de la persona al comprometer sus capacidades mentales y productivas y la hace más vulnerable a las enfermedades. Esta situación se ratifica al comprobar que la población con Déficit Calórico (personas que ingieren menos calorías de las recomendadas por la FAO/OMS) se mantiene prácticamente estancada al haber pasado del 32.3% el 2004 al 30.9% el 2008 o sea casi un tercio de nuestra población se encuentra en “situación de hambre crónica” (INEI. *Compendio Estadístico 2009* Cuadro 9.5).

En la protección contra enfermedades de origen hídrico que exigen un abastecimiento de agua potable los avances aún son insuficientes así el 2011 todavía el 22.8 % de la población del país carecía de acceso a agua potable. Los mayores déficits se encuentran en los pequeños centros poblados (las áreas rurales) donde es más costoso establecer servicios de esta naturaleza.

En relación con la dotación de personal de salud tanto en médicos como en paramédicos y personal auxiliar los indicadores muestran niveles adecuados el problema radica en que este personal tiende a concentrarse en las áreas urbanas (donde se observa subocupación profesional) y muestra gran resistencia a brindar servicios en las áreas rurales. Además, hay una fuerte tendencia a la emigración sobre todo a EE.UU, España e Italia, atraídos por los mejores salarios y condiciones laborales.

Sobre infraestructura de salud en el período 1992-2011 se observa un importante avance en el número total de establecimientos, en especial en centros y puestos de salud en los distritos más pobres donde interviene el programa Juntos. En el período 1990-2006 el número de hospitales ha permanecido prácticamente estancado con un modesto incremento en las camas hospitalarias que han crecido a la misma tasa que el incremento poblacional situación que ha empezado a revertirse en el período 2006-2011 en el que las camas hospitalarias han crecido al 1.4% anual mientras que la población lo ha hecho ligeramente por encima del 1%. Por otro lado, desde la década del noventa debido a las restricciones fiscales, se introdujo el cobro de tarifas por los servicios brindados afectando a los más pobres.

Educación

En cuanto a Educación se puede señalar que el 2011 la tasa de matrícula en la población de 3 a 5 años ha sido el 75.2%, en la de 6 a 11 años 98.9% y en la de 12 a 16 años 92.7%,(INEI. Compendio Estadístico 2011 cuadros 5.15, 5.16 y 5.17) magnitudes que revelan el alto grado de escolarización de la población peruana. El número de años promedio de educación alcanzado por la población de 15 y más años de edad ha pasado del 9.8 al 10.1 entre el 2006 y el 2011 (INEI. Compendio Estadístico 2012 cuadro 5.41). En cuanto al analfabetismo entre la población de 15 y más años de edad muestra modestos avances habiendo pasado del 9.2% el 2006 al 7.1% el 2011 (INEI. Compendio Estadístico 2012 Cuadro 5.45).

Pero en cambio en calidad el problema es realmente angustiante, así en el último Estudio Regional Comparado realizado por UNESCO en noviembre del 2006 entre los alumnos de tercer y sexto grado de educación primaria en 16 países de América Latina que evalúa las áreas de lectura, matemáticas y ciencias el Perú es superado por la mayoría de países de la región

En la educación superior⁵ al igual que en la educación básica el Perú muestra éxito en la expansión de la cobertura, cerca del 30% de la población entre 18-24 años recibe educación postsecundaria superando a países de la región como Brasil, Colombia y México, aunque lejos del 56% de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE). Pero en cambio existe un potencial no explorado para mejorar la calidad, relevancia, eficiencia y equidad del sistema.

Si bien la ley señala que la educación en el Perú es gratuita en todos sus niveles, los problemas fiscales de las décadas del 80 y del 90 han obligado a que el sistema universitario público se financie hasta en un 30% con cobros de tasas por matrícula, prestación de servicios de consultoría y otros. La calidad varía considerablemente según la universidad al no existir un sistema de acreditación excepto para las facultades de medicina y los programas académicos no responden a las necesidades del mercado ni de los mismos estudiantes.

La universidad privada no recibe subsidios del Estado, pero en cambio por el Decreto Legislativo 882 expedido durante Fujimori se han constituido universidades con fines de lucro y como no hay adecuados mecanismos que aseguren la calidad de la enseñanza una elevada proporción de estos centros son una estafa por la escasa calidad de su enseñanza por lo que ha surgido una fuerte presión política para la derogatoria del indicado decreto legislativo.

El financiamiento a las universidades públicas no está vinculado con rendición de cuentas sobre los resultados, simplemente se sigue una tendencia inercial en asignación de fondos del Tesoro y así se han generado grandes disparidades como que la Universidad de Ingeniería recibe 10 veces más por alumno que la Universidad de Huancavelica.

Por otra parte el 44% de los alumnos matriculados provienen de familias ubicadas en el 20% más rico de la población mientras que sólo el 11% de los estudiantes pertenece al 40% más pobre de la población y no existe un sistema significativo de becas para estudiantes pobres pero sobresalientes.

Por otra parte, se está mejorando la infraestructura educativa habiendo transferido esta responsabilidad a los gobiernos regionales, observándose una mejora significativa ya que se ha bajado el porcentaje de locales que requieren reparación a 15.2%. A partir del 2008 los recursos públicos son directamente asignados a cada una de las escuelas a nivel nacional, y el 65% de los recursos presupuestados han sido entregados a las escuelas de los distritos más pobres del país.

Y algo muy importante se ha logrado consensuar el Proyecto Educativo Nacional (PEN) como instrumento orientador de las políticas educativas en un horizonte no menor de 15 años y se ha precisado el rol del Consejo Nacional de Educación, en cumplimiento de la Ley General de Educación 28044. El PEN propone diversas medidas concretas que pueden resumirse del siguiente modo: i) introducir estándares y metas cuantificables de logro educacional ii) establecer un sistema de rendición de cuentas para que el logro de las metas tenga consecuencias iii) definir sistemas de apoyo para que las metas se puedan alcanzar, particularmente en mejorar la capacitación de los maestros, la definición de una Carrera Pública Magisterial basada en el mérito y los logros.

Otro de los elementos fundamentales para mejorar el capital humano es el acceso de la población a servicios básicos. A nivel nacional, el año 2011 un 22.8% de los hogares no tenían conexión a la red pública de agua y el 34.1% carecían de conexión a sistemas de alcantarillado. Por otro lado, el porcentaje de hogares sin electricidad ha disminuido del 22.8% el 2005 al 10.3% el 2011.

Los recursos destinados a servicios de salud, educación y saneamiento son parte del gasto social⁶, cuya reciente evolución muestra un comportamiento creciente. Así, mientras que del 2002 al 2006 el crecimiento del Gasto Social No Previsional fue de 11% anual, en el periodo 2006-2011 es de 18%, mostrando el énfasis que

la administración aprista ha otorgado a la lucha contra la pobreza, énfasis que se refleja en la reducción de los indicadores correspondientes.

Empleo digno y productivo

En relación con el denominado empleo digno y productivo en la década del noventa durante el gobierno de Fujimori, todas las conquistas laborales conseguidas tras fuertes luchas populares desde la década del treinta fueron prácticamente desmanteladas.

El desmantelamiento de la normatividad laboral se mantuvo durante el gobierno de Toledo y sólo empezó a ser revisada para adecuar nuestra legislación laboral a las exigencias del Tratado de Libre Comercio (TLC) con los EE.UU., que obligan a reconocer el derecho de sindicalización por decisión de una mayoría simple en toda empresa de diez o más trabajadores, revisar los denominados "services" mecanismo por el cual las empresas eluden el incorporar en planilla a la mayoría de sus trabajadores, mejorar las condiciones laborales y en general cumplir estrictamente con los compromisos asumidos con la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En cuanto a mecanismos para promover el diálogo entre el capital y el trabajo es importante señalar al Consejo Nacional del Trabajo CNTPE⁷ que se crea como espacio de diálogo sobre políticas laborales, anexo al MTPE. Está integrado por representantes del gobierno, gremios de trabajadores y de empleadores. El Consejo tiene competencia para la discusión y concertación de políticas en materia de trabajo, de promoción del empleo y protección social, en función del desarrollo nacional y regional. Asimismo, participa en la determinación de las remuneraciones mínimas⁸

Pero, no ha sido posible hasta ahora poner de acuerdo al empresariado nacional con las organizaciones laborales sobre una nueva Ley General del Trabajo. Ya son once años de discusiones en las que se ha consensuado algo más del 70% del articulado pero el 30% no encuentra vías de solución.

El mercado laboral

De acuerdo con un estudio hecho por el MTPE (1998), la tasa de crecimiento de la oferta de trabajo era muy similar a la de la demanda laboral durante el período 1940-1960⁹. A partir de la década del 70 se observa una brecha entre la oferta y demanda laboral que ascendió a 0.3% promedio anual y durante la primera mitad de los ochenta se elevó a 4.3% anual bajando ligeramente a 3.7% en la segunda mitad de la década. Esta brecha se ha traducido en bajos niveles salariales, elevado subempleo e informalidad laboral reinante en la actualidad. El acelerado crecimiento de la oferta laboral tiene como causas la migración rural-urbana, la

explosión demográfica de la década de los sesenta y setenta, así como la mayor participación de jóvenes y mujeres en el mercado laboral.

Sin embargo, en los últimos años se observa mejoras significativas, así la tasa de desempleo ha bajado del 5.1 % el 2001 al 4.1% el 2011 y la tasa de subempleo se ha reducido del 68.6% de la PEA total al 47.4 % (INEI, *Compendio Estadístico 2011*, Cuadro 7.3 y *Compendio Estadístico 2012* cuadro 7.3).

Esto significa que mientras en el período 2001-2006 se crearon cerca de 172 mil puestos de trabajo adecuadamente empleados en promedio anual, en el período 2006-2011 esta cifra subió a cerca de 549 mil, fiel reflejo de las elevadas tasas de crecimiento del PBI durante estos últimos años lo que también explica la significativa reducción de la pobreza.

Ingresos

En el plano de los ingresos son notables las diferencias entre el área rural y la urbana, siendo en esta última casi tres veces lo que percibe un trabajador rural. Por otra parte se observa que, si bien ha habido un incremento en los salarios, existe disparidad entre segmentos. Así, en la mediana y gran empresa se perciben salarios que duplican el promedio nacional, mientras que en la microempresa rural se reciben salarios inferiores a éste.

Todas las investigaciones sobre este tema señalan la gran desigualdad de ingresos existente en el país, aunque en los últimos años se observa una ligera mejora al comprobar la reducción del coeficiente Gini¹⁰ del 0.524 el 2001 al 0.508 el 2005 y al 0.461 el 2010 (INEI, *Compendio Estadístico 2011*, Cuadro 9.7).

2. Desequilibrios territoriales

Cuencas hidrográficas y megadiversidad

La evolución geológica de los Andes, con pliegues sucesivos en la dirección Norte-Sur, ha conformado profundas y extensas cuencas que dan origen a grandes ríos, la mayoría de los cuales confluyen al Amazonas y finalmente al Océano Atlántico, ubicado a casi 5,000 Km de la frontera con Brasil. Entre estos ríos cabe destacar el Marañón, el Ucayali, el Huallaga y el Madre de Dios, y remontando hacia el interior: el Mayo, el Mantaro, el Apurímac, el Pampas y el Urubamba.

La estructura del macizo andino, con ramales y nudos donde estos se unen, más las diferencias en la latitud geográfica que van de lo tropical en el extremo norte a lo templado en el sur, determinan unidades geográficas homogéneas y continuas, cuya delimitación coincide en gran parte con los límites de las cuencas hidrográficas mencionadas. Un caso especial es el de la cuenca del Lago Titicaca, conformada por una extensa altiplanicie homogénea y cuyas aguas se dirigen

hacia el Sur y, finalmente, son absorbidas por los salares de UYUNI en territorio boliviano¹¹.

En el caso del litoral, dada la escasa distancia entre el origen y la desembocadura de los ríos es preferible hablar de vertientes como unidades territoriales conformadas por la suma de varias cuencas menores con características geográficas homogéneas, tales como clima, régimen hidrológico, topografía y edafología. Un caso similar se presenta en la selva central donde varias cuencas menores no confluyentes constituyen una unidad geográfica y económica homogénea e integrada.

De las 13 unidades geográficas homogéneas identificadas, cuatro se encuentran en la costa, cinco en la sierra y cuatro en la vertiente amazónica. Es importante destacar que cada una de estas unidades está físicamente integrada por un accidente natural (valle, planicie o río navegable) que, con excepción de la costa, no cuentan con la infraestructura de transporte que facilite su utilización plena. Cada una de estas unidades geográficas tiene una extensión, en promedio, de 500 Km en dirección norte-sur y 150 km en dirección este-oeste (con excepción de la macro cuenca Amazonas-Ucayali que es bastante mayor).

En cambio, la distribución de la población no es uniforme, la cual varía entre 4.6 millones de habitantes en la vertiente Pacífico Norte y tan solo 110 mil en la cuenca del Madre de Dios-Purús.

Cada una de estas áreas geográficas conforman un conjunto territorial con identidad propia y relativa individualidad, que no están articuladas en su interior ni con el resto del país mediante vías de comunicación que aseguren su funcionamiento como unidades integradas y que faciliten que el país funcione como una unidad social y económica

Finalmente, debe señalarse que el Perú es uno de los tres países con mayor diversidad biológica del mundo y por ello es considerado como país megadiverso. Poseemos 84 zonas de vida de las 117 a nivel mundial; 28 de los 32 climas del planeta, lo que nos da importantes ventajas competitivas.

Somos uno de los centros originarios a nivel mundial de la agricultura y la ganadería, así como del conocimiento del uso de miles de plantas y animales que tienen por lo menos cinco mil años de domesticación. De este modo, el país ha contribuido con el mundo con especies autóctonas, tales como la papa, la yuca y la quinina.

Pero al mismo tiempo, desde la llegada de los españoles que encontraron un espacio territorial totalmente diferente al suyo se inicia un proceso de grave deterioro del ambiente natural, provocando la extinción de innumerables especies de flora y fauna silvestre, degradando los suelos y consecuentemente generando un elevado nivel de pobreza en los lugares más afectados por este deterioro, tal como se comprueba al estudiar la distribución geográfica de la pobreza.

Acondicionar el territorio¹²

Por otra parte, el territorio al proporcionar subsistencia a las poblaciones es identificado como recurso natural, al albergar la vida humana se le identifica como hábitat o medio ambiente humano, finalmente el territorio puede permitir que a través de él se comuniquen y se transporten las personas, los bienes producidos, la energía o la información y en este caso se entiende que el territorio debe acondicionarse con la construcción de infraestructura física. De ahí la importancia de considerar la variable territorial en todo análisis del desarrollo, consideración que ha sido dejada de lado desde la década del 80 del siglo XX.

Un territorio favorable al hombre es aquel que: i) proporciona alta calidad de vida, cuyos recursos naturales son utilizados racionalmente garantizando la sostenibilidad en el tiempo y ii) facilita los intercambios comerciales, sociales y culturales entre los grupos humanos.

Asimismo, una región económica es el territorio continuo conformado por la articulación de asentamientos humanos, ámbitos productivos, infraestructura física y yacimientos en explotación que se relacionan entre si. En una región económica favorable la relación entre sus partes produce beneficios recíprocos, genera economías de escala o de aglomeración (*clusters*) y, por tanto, adquiere competitividad frente a otras regiones económicas. Una región económica competitiva debe tener como mínimo un sistema de transporte de bajo costo, ciudades sostenibles dotadas de modernos servicios y telecomunicaciones, y redes de distribución de energía barata.

Para convertir una región en competitiva hay que invertir necesariamente en Infraestructura social y económica, y los resultados serán rentables cuando esta infraestructura se adecue a las características naturales y culturales de la región a la que sirve, lo cual implica una planificación que tome en cuenta las necesidades reales de la economía y la población locales y el potencial de sus recursos naturales debidamente evaluados.

La morfología andina determina las rutas naturales de comunicación. Es así que el país adquiere una configuración longitudinal debido a que el transporte en el sentido Norte-Sur, o viceversa, es en general más fluido y con menos obstáculos que el transporte en el sentido Este-Oeste. Históricamente el hombre peruano ha utilizado a su favor esta compleja geografía y la ocupación humana del territorio ha sido determinada, en gran parte por la morfología física.

La mayor expresión de integración territorial se da durante el periodo Inca mediante la construcción del gran "Camino Inca" o "Capaq-Ñan" (el camino de los poderosos en quechua) vinculaba a todo el territorio imperial con el Cusco la capital, con una red de caminos que alcanzaba a los 25 mil km, la mayor red del mundo de esa época.

Esta concepción de integrar el territorio mediante la infraestructura se abandonó desde la llegada de los españoles por un enfoque de vincular los centros productivos a los puertos de exportación. Desde entonces no se ha modificado este esquema pese a que se han dado varios esfuerzos por definir e implementar políticas de desarrollo territorial, el más comprensivo es el contenido en el Plan de Desarrollo Territorial aprobado oficialmente el 2004 por el gobierno de Toledo pero que fue ignorado a la hora de asignarle recursos presupuestarios por dar prioridad a la generación de superávits fiscales durante la gestión del ministro de economía Pedro Pablo Kuczinsky.

Infraestructura básica

Integrar el territorio requiere de vías de comunicación, telecomunicaciones y energía para facilitar el tránsito de bienes y personas y hacer competitivo al país. Las inversiones que se requieren exigen una visión a largo plazo.

La rentabilidad de las inversiones en infraestructura es afectada por la falta de integración entre los proyectos, tanto en la fase de planeamiento como en la de ejecución, esta ausencia impide una programación de conjunto que facilite el uso de los recursos en el tiempo, evite las duplicaciones, reduzca los costos indirectos, etc. La programación integrada solo se puede alcanzar si se analizan las interrelaciones e impactos de un conjunto de proyectos localizados sobre un territorio común. De ello se deduce que los proyectos de inversión en infraestructura se deben enmarcar en la planificación integral del desarrollo relegando el enfoque estrictamente sectorial, lo que no hacemos desde la supresión del Instituto Nacional de Planificación durante el gobierno de Fujimori.

Infraestructura de transportes

Los principales indicadores del sector transporte para los años 2001 a 2011 (INEI. Compendio Estadístico 2012 Cuadro 19.1) muestran que la red vial se estancó entre el 2001-2006 (pasó de 78 253 km a 79 506 km) y en cambio presentan un crecimiento extraordinario en el quinquenio 2006-2011 alcanzando este último año 129 162 km.

Como el número de automotores se ha duplicado en el período 2001-2011 el indicador hbts/automotor se ha reducido de 22 a 11 y aunque este indicador es inferior al promedio latinoamericano, dado que la mayor parte del parque se encuentra en Lima Metropolitana se ha generado un verdadero caos en el transporte público por la ausencia de una adecuada infraestructura vial en la capital del país.

El número de aeropuertos ha disminuido de 179 a 116 y el de aeronaves casi se ha duplicado de 143 a 283 en el mismo lapso. En el caso de los puertos su número ha aumentado de 17 a 30 (no se explica el enorme salto entre el 2006 y el 2011) y el número de navíos ha crecido de 700 a 1225.

No obstante estos importantes avances, una de las mayores deficiencias del país es el déficit de infraestructura vial para alcanzar mejores niveles de competitividad.

Telecomunicaciones

La telefonía ha tenido un notable crecimiento a partir de 1994 año en el que cesa el monopolio estatal e ingresa el capital privado con Telefónica de España que con el tiempo adopta el nombre de Telefónica del Perú.

Conforme a los indicadores del sector comunicaciones (INEI, *Compendio Estadístico* 2012 Cuadros 19.37, 19.47 y 19.51) la densidad telefónica (líneas en servicio/ 100 hbts) el 2011 llega a más 100. Por otra parte, en el 2011 el número de suscriptores de TV por cable llega 828 mil y el de suscriptores de Internet a 1202.2 mil. Esta es una clara muestra que el país se encuentra en acelerado proceso de modernización, proceso que indudablemente está aparejando profundos cambios sociales y una explosión de las demandas básicas que todo estado moderno está obligado a proporcionar a toda la población¹³.

El Estado está fomentando el ingreso de empresas de ámbito regional para la prestación de servicios básicos en mercados “no atractivos” para las transnacionales y está desarrollando servicios de radiodifusión en áreas rurales y zonas de frontera, priorizando los programas educativos y comunitarios. Asimismo, está impulsando la llamada “Sociedad de la Información”.

Conclusión general

De todo esto se concluye que se requiere una instancia nacional que planifique el desarrollo territorial con un enfoque multisectorial, que promueva la integración física de las cuencas hidrográficas mediante adecuadas vías de transporte, que priorice la competitividad territorial, promueva alianzas público privadas, identifique el rol que desempeñan las ciudades como centros económicos y culturales y asegure la acción concertada del gobierno central con los gobiernos regionales y locales.

De este modo será posible superar el déficit de infraestructura que según el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) alcanza a un monto equivalente a US\$ 22 879 millones de los cuales el 26.7% corresponde a Lima Metropolitana y el 73.3% al resto del país¹⁴.

Reparar este cuantioso déficit exige que la inversión pública se mantenga en los próximos años por lo menos al 6% del PBI, se mejore significativamente la capacidad de gestión del sector público y eventualmente se recurra a concesiones para el financiamiento de las obras, única forma de reducir los costos logísticos de las exportaciones que se estiman en 29% del costo total (un estándar internacional aceptable es 10%) y asegurar un fluido comercio interior así como la movilización de la población en forma segura.

3. El Estado en la solución de los nudos críticos

La solución de estos problemas exige una intervención muy activa del Estado lo que a su vez nos obliga a repensar las prácticas de gobierno y gestión pública pero resulta que en la población prevalece la percepción de la inexistencia de un Estado útil a la nación; es decir, no se le considera un agente de políticas de bien público, lo que lo distancia cada vez más de ella y lo desgarnece, por lo que la Reforma del Estado constituye otro de los nudos críticos a resolver.

La Reforma del Estado consiste en la generación consensuada de una nueva institucionalidad, reflejada en un nuevo contrato social representado por reglas y normas aceptables para todos. De esta manera, se generan nuevas instituciones y su posterior formalización, en este sentido es muy importante considerar que el proceso de descentralización en marcha desde el 2002, obliga a:

- i. Una reforma sustancial de la organización del aparato estatal, tradicionalmente centralista, a fin de fortalecer el rol normativo, regulador y planificador del gobierno central y la capacidad ejecutiva de los niveles de gobierno descentralizado, y
- ii. Adoptar la planificación estratégica como sistema de gobierno a fin de optimizar el gasto público y asegurar la compatibilización de las acciones de los tres poderes del Estado y las políticas macroeconómicas, sectoriales, sociales y ambientales en el contexto de lo que se denomina una Gestión para Resultados.

Por otro lado la Reforma del Estado involucra una reforma política que garantice la gobernabilidad. La capacidad política de gobernar o gobernabilidad deriva de la relación de legitimidad del Estado y de su gobierno con la sociedad. La gobernabilidad en los regímenes democráticos depende de:

- i. La adecuación de las instituciones políticas capaces de intermediar intereses dentro del Estado y la sociedad civil.
- ii. La existencia de mecanismos de responsabilidad de los políticos y burócratas ante la sociedad.
- iii. La capacidad de la sociedad de limitar sus demandas y del gobierno de satisfacerlas.

Se asume que el contrato social está plasmado en la Constitución del país, pero como estamos observando recientemente importantes fuerzas políticas y sociales cuestionan la legitimidad de la Constitución de 1993 y abogan por la vuelta a la Constitución de 1979 debidamente actualizada, lo que implica que eventualmente

tendríamos un reajuste en el contrato social básico, y algunos otros grupos minoritarios como Patria Roja abogan por una refundación de la República con una nueva Constitución Política de orientación socialista.

Otro aspecto importante en la Reforma del Estado es el tamaño que debería tener en relación con la economía, lo que se mide con la denominada presión tributaria o sea la relación de tributos recaudados sobre el PBI. A partir de la década del treinta del siglo XX, las sociedades modernas han aceptado que el Estado debe desempeñar un mayor papel en la economía y debe perseguir objetivos como la redistribución y el mantenimiento del ingreso y en este sentido en los países desarrollados la presión tributaria oscila entre el 40% (EE.UU.) y el 54% (Francia, Alemania y países nórdicos de Europa) del PBI con lo que pueden atender estos objetivos. En cambio en el Perú la presión tributaria oscila alrededor del 15% en el período 1950-2011.

Esta baja presión tributaria se explica en el elevado grado de informalidad de la economía, las exoneraciones irracionales que se han ido dando a lo largo del tiempo y el alto nivel de evasión y elusión tributarias que hacen difícil el llevar la recaudación fiscal a los niveles que requiere el Estado para proporcionar a toda la población los servicios mínimos de: seguridad, justicia, salud, educación e infraestructura básica. Si el Estado no genera más recursos, es imposible que funcione una estrategia reformista y modernizadora del mismo.

En cuanto a gastos, el presupuesto aún muestra una estructura sumamente rígida aunque ha mejorado en el último lustro, así para el 2012 el monto total asciende a S/. 95535 millones de los cuales el 63.5% se destinan a sueldos, pensiones, y bienes y servicios. 9.9% para el servicio de la deuda pública y 26.5% para inversión con lo cual la inversión pública se ha recuperado de los mínimos históricos del período 2001-2005.

En los últimos años se han dado algunos avances en la modernización del Estado y de la gestión pública. Destaca la Ley Marco de Modernización del Estado (Ley Nº 27658), que lo declara en proceso de modernización en sus diferentes instancias y procedimientos, con la finalidad de mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático y al servicio del ciudadano.

La ley establece la celebración de convenios de gestión entre entidades de la administración pública central, teniendo en cuenta lo siguiente:

- El establecimiento de metas vinculadas al proceso de modernización y descentralización.
- El Marco Macroeconómico Multianual (MMM).
- Las metas y los objetivos establecidos en los planes estratégicos sectoriales multianuales (PESEM).

- El establecimiento de mecanismos de transparencia que permitan a la ciudadanía medir el desempeño institucional y la obtención de objetivos y metas establecidos.
- La introducción de los presupuestos por resultados.

Por Ley N° 27293 se crearon el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas; los proyectos de inversión pública (PIP) y sus fases; la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público (DGPMSP); y los órganos del Sistema Nacional de Inversión Pública, que comprenden los siguientes:

- Autoridad técnico-normativa del sistema;
- Órganos sectoriales;
- Órgano resolutorio del sector;
- Oficina de Programación e Inversiones (OPI);
- Unidades formuladoras y unidades ejecutoras.

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) ha sido fuertemente criticado por su carácter centralista a raíz de lo cual ha sido objeto de una intensa revisión habiéndose otorgado mayores atribuciones a los niveles descentralizados del gobierno para la formulación y evaluación de proyectos de inversión.

Sin embargo, al no contarse con un Plan Nacional de Desarrollo no se dispone de un marco orientador que permita priorizar los proyectos de inversión entre los sectores y compatibilizarlos con los planes regionales y locales de desarrollo.

De la misma manera, los recursos de la cooperación financiera y técnica internacional deberían responder a las prioridades señaladas en un plan estratégico, para que conformen un subsistema dentro del Sistema Nacional de Inversión Pública del Perú, y no operen como un componente aislado o independiente del Plan Nacional de Desarrollo.

Otros avances importantes en el último han sido la, fusión de los diversos programas sociales, focalización de la política social (y finalmente la creación MIDIS como órgano rector de las políticas de asistencia social), mejora de las condiciones laborales de la policía nacional, Ley del Poder Ejecutivo, leyes orgánicas de los ministerios, Proyecto de Ley del Funcionariado Público, el acelerar el proceso de descentralización transfiriendo atribuciones y recursos a los gobiernos descentralizados, etc.

Durante su primer año de gobierno la administración del presidente Humala ha realizado importantes avances en la Reforma del Estado particularmente en el proceso de tránsito de una gestión pública concentrada en cumplimiento de normas (llamada gestión pública burocrática) a una gestión pública para resul-

tados, en el contexto de una Política de Gestión Pública aprobada por Decreto Supremo 109-2012 PCM, así como en el impulso al desarrollo de la utilización de medios electrónicos para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas bajo la normativa establecida por la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI) dependiente de la PCM.

De otro lado, investigaciones del Banco Mundial sobre los países que han tenido éxito en sus procesos de crecimiento y desarrollo le otorgan un lugar preferente al rol del Estado en materia de políticas y en la creación de una base institucional para el crecimiento que descansa en la cooperación con el sector privado, de tal forma que se tenga como principio el crecimiento compartido con los sectores medios y pobres. Esto supone convencer a las élites económicas para que apoyen las políticas favorables a la reforma y modernización del Estado y al fomento de una burocracia eficaz, con una tecnocracia competente, honesta y profesional.

III. HACIA LA REPÚBLICA PARA TODOS

Para construir la República para Todos debemos afirmarnos en una ideología que postule una democracia representativa que promueva la participación de la sociedad organizada y consolide una economía capitalista mixta. Economía de mercado con un Estado que participe sólo o asociado con el capital privado en algunos segmentos estratégicos como el energético, la minería, el portuario, aeroportuario y financiero, y que sea capaz de regular eficientemente los sectores controlados por oligopolios.

La actual Constitución Política emergida de un régimen ilegítimo producto de un golpe de Estado debería ser sustituida por una nueva Carta Magna que emane de los representantes democráticamente elegidos por la ciudadanía, pero es necesario basarse en la Constitución de 1993 para la propuesta que se formulará. No obstante en determinados casos será necesario introducir reformas constitucionales, tomando las que la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales del Congreso de la República, propuso al Pleno del Congreso para su aprobación en el Proyecto de Ley de Reforma de la Constitución durante el gobierno de Toledo.

La norma a la cual se ha de ajustar la propuesta que se hará es el Acuerdo Nacional por lo que, al igual que en el caso de la Constitución, se incluirán las políticas relevantes planteadas por el Acuerdo.

1. Visión del país, objetivos y metas al 2021

a. Visión del país al 2021

Después de dos gobiernos (2011-2021) renovados en elecciones limpias y transparentes, que han sabido mantener las líneas matrices del desarrollo transformándolas en verdaderas políticas de Estado, hemos llegado al 2021:

- i. Con una población cercana a los 33.1 millones de habitantes, saludables, bien educados y caracterizados por su espíritu innovador y emprendedor.
- ii. Con una democracia representativa consolidada, que crece sostenidamente con equidad y sin exclusiones, fundada en partidos políticos de afiliación general, de grandes sindicatos y de movimientos sociales de masas que impiden la fragmentación política.
- iii. Con una sociedad civil que contribuye al desarrollo integral de las personas, la preservación del medio ambiente y la cultura.
- iv. Con un empresariado moderno de gran responsabilidad social e innovador, motor del desarrollo y competitivo internacionalmente
- v. Con una fuerza laboral bien educada, con sus derechos sociales adecuadamente protegidos y en virtual situación de pleno empleo.
- vi. Con un territorio que ha superado su fragmentación geográfica con vías asfaltadas de transporte (y ferrocarriles) longitudinales y transversales que vinculan a todas las capitales departamentales (incluyendo Iquitos) con la capital de la República y con una red de telecomunicaciones que cubre todo el ámbito geográfico.
- vii. Con un parque automotor y ferroviario impulsado fundamentalmente a gas y/o por energía eléctrica, con puertos y aeropuertos de nivel internacional que facilitan las comunicaciones internas y el comercio externo.
- viii. Con un Estado Unitario y Descentralizado al servicio del pueblo, conductor del desarrollo nacional, descentralizado en un área metropolitana y no más de cinco regiones que integran transversalmente al territorio nacional. Un Estado con gran capacidad para:
 - Asegurar un clima de inversiones y un mercado competitivo,
 - Arbitrar los conflictos sociales
 - Regular a las grandes empresas de tipo monopólico y
 - Promover el desarrollo de todo tipo y tamaño de empresas productivas de bienes y servicios.
- ix. Con una economía mixta de mercado, competitiva a nivel internacional, abierta al mundo y unas exportaciones distribuidas en diversos mercados del exterior, en las que predominan los servicios de alta tecnología, turismo y manufacturas de elevado valor agregado particularmente productos de origen marítimo, agroindustriales, siderometalúrgicos, petroquímicos y energéticos.

x. Se ha consolidado la integración económica latinoamericana con:

- La supresión de aranceles entre sus estados miembros,
- La adopción de una política monetaria y fiscal común, y el uso de un sólo signo monetario
- El compromiso de mantener la inflación por debajo del 2% anual.
- La expectativa de alcanzar la integración política para consolidar a América Latina como la primera potencia mundial en recursos energéticos y de agua dulce, la tercera en términos económicos y un baluarte que contribuye decisivamente a la paz mundial oponiéndose a cualquier intento hegemónico de otras potencias.

b. Objetivos al 2021

Los objetivos a largo plazo están diseñados para alcanzar la visión propuesta y en gran medida se basan en los del Acuerdo Nacional pero con matices y énfasis diferentes:

- **Objetivo 1.** Consolidar la democracia y el Estado de derecho
- **Objetivo 2.** Desarrollar el capital humano y el territorio nacional
- **Objetivo 3.** Lograr competitividad Internacional
- **Objetivo 4.** Estado unitario, descentralizado, eficiente y transparente.

c. Metas al 2021 (Tabla 1)

Se plantean cuatro metas globales que se subdividen en varias metas específicas. Estas metas deben alcanzarse simultáneamente y se han proyectado con carácter normativo. Constituyen órdenes de magnitud y en la práctica pueden tener variaciones. Su cumplimiento fundamentalmente depende de unos Términos del Intercambio favorables, de no ser así las metas se ajustarían para asegurar los equilibrios macroeconómicos.

- **Meta 1.** Elevar la proporción de la población adecuadamente empleada en relación con la PEA de 44.8% el 2011 a 60.6% el 2016 y a 76.8% el 2021. Esta meta implica que el subempleo se habría reducido del 51.1% el 2011 al 19.2% de la PEA el 2021 y el desempleo abierto permanecería en 4.0%. Mejorar estas tasas implicaría que el PBI crezca a una tasa mayor de la proyectada y que los sectores generadores de mano de obra como manufactura, construcción, agricultura y turismo crezcan a una tasa mayor que el promedio del PBI.

Tabla 1. Perú, metas de desarrollo

Metas	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2021
Meta 1. PEA adecuadamente empleada	44.8%	47.8%	50.8%	54.1%	57.3%	60.6%	76.8%
Meta 2. Desnutrición infantil crónica menores 5a.	15.2%	13.7%	12.3%	11.1%	10.0%	9.0%	5.3%
Meta 3. Pobreza Total	27.8%	25.4%	23.0%	20.4%	17.8%	15.2%	8.7%
Pobreza extrema	6.3%	4.5%	2.7%	0.8%	-1.2%	0.0%	0.0%
Viviendas con agua potable	77.2%	79.6%	82.0%	84.4%	87.0%	89.6%	99.4%
Coeficiente de electrificación	89.7%	91.5%	93.3%	95.2%	97.1%	98.6%	100.0%
Mortalidad infantil/1000 nacidos vivos	16.0	15.2	14.4	13.7	13.0	12.4	9.6
Educac. promedio de la poblac.(años)	10.1	10.1	10.2	10.2	10.2	10.3	10.4
Analfabetismo	7.1%	5.9%	4.7%	3.8%	3.0%	2.4%	0.0%
Meta 4. PBIpc (en US\$ 2011)	5734	6020	6321	6669	7036	7423	9427
Crecimiento del PBI total	6.9%	6.0%	6.0%	6.5%	6.5%	6.5%	6.5%
Déficit o superávit fiscal/PBI	1.8%	1.0%	1.1%	1.3%	1.5%	1.0%	1.0%
Inflación promedio anual	3.4%	3.8%	2.2%	2.0%	2.0%	2.0%	2.0%
Deuda pública externa/PBI	11.2%	10.4%	9.4%	8.4%	8.4%	8.4%	7.6%
Presión tributaria	15.9%	16.0%	16.3%	16.8%	17.3%	18.0%	23.0%
Inversión total/PBI	25.5%	25.5%	26.4%	27.4%	27.4%	27.4%	27.4%
Inversión pública/PBI	4.5%	5.9%	6.0%	6.2%	6.5%	6.5%	6.5%

Fuente: INEI. Perú. Compendio Estadístico 2012 varios cuadros. Las proyecciones son suponiendo una relación de 0.5 PEA adecuadamente empleada / tasa de crecimiento PBI y 0.4 Pobreza/PBI. Las demás proyecciones son siguiendo la tendencia observada 2006-2011 y de acuerdo al MMM 2013-2015

- **Meta 2.** Reducir la desnutrición infantil crónica de 15.2% en el 2011 a 9.0% el 2016 y a 5.2% el 2021. Se ha seleccionado esta meta porque es el mejor indicador para determinar el nivel de salud de una población e inclusive el nivel de pobreza extrema. Sin embargo si se toma como base la desnutrición infantil crónica según patrón de la OMS el 2011 sería de 19.5% y por tanto la meta al 2021 se incrementaría en la misma proporción.
- **Meta 3.** Reducir la pobreza monetaria total de 27.8% el 2011 a 15.2% el 2016 y a 8.7% el 2021 de la población total, y la pobreza extrema de 6.3% el 2011 a 0.0% el 2016. Esta meta supone que el coeficiente Pobreza/tasa de crecimiento, del PBI será solo de 0.4 y no de 0.5 como ha sido en el período 2001-2011 considerando que cuanto menor es la pobreza es más difícil su reducción, y para el período 2016-2012 el coeficiente se reduciría a 0.3, por las mismas razones. Por lo que es muy probable que la meta sea alcanzada. Sin embargo, debe recordarse que un mejor indicador de pobreza es la ingesta calórica cuya medición aún no está bien sistematizada. De todos modos la meta propuesta de reducción monetaria de la pobreza implica que:

- 3.1. Al 2021 el 100% de la población cuente con conexión domiciliaria de agua potable y electricidad.
 - 3.2. La mortalidad infantil se reduciría del 16/1000 nacidos vivos el 2011 a 12.4/1000 el 2016 y 9.6/1000 el 2021.
 - 3.3. El promedio de educación de la población alcance a 10.4 años de instrucción el 2021 meta muy modesta que se basa en una proyección pasiva.
 - 3.4. El analfabetismo haya sido erradicado al 2021.
 - 3.5. El indicador GINI se reduzca del 0.461 estimado para el 2011 al 0.431 el 2016 y al 0.399 el 2021 con lo cual dejaríamos de ser uno de los países con mayor inequidad en la distribución del ingreso. Sin embargo recordemos que este indicador está siendo cuestionado en el año base pues algunos investigadores indican que el 2011 el GINI es 0.6.
- **Meta 4.** Elevar el PBI per cápita (en US\$ del 2011) de US\$ 5 734 el 2011 a cerca de US\$ 7.4 mil el 2016 y US\$ 9.4 mil el 2021, asumiendo que el crecimiento demográfico sigue la tendencia proyectada por el INEI (Perú. Compendio Estadístico 2012. Cuadro 3.20). Además será necesario:
- 4.1 Crecer a una tasa promedio anual de 6% en el período 2011-2021.
 - 4.2 Mantener el déficit fiscal en un máximo del 1% del PBI
 - 4.3 Asegurar una inflación promedio anual entre 1.5% a 3.5%
 - 4.4 Mantener el stock de la deuda pública externa alrededor del 8% del PBI
 - 4.5 Elevar la presión tributaria del 15.9% el 2011, al 18% el 2016 y al 23% el 2021
 - 4.6 Mantener estable la tasa de cambio en relación con una canasta de divisas de nuestros principales mercados de comercio exterior (EE.UU, UE, Japón, el China, América Latina).
 - 4.7 Elevar en forma sostenida la inversión total del 25.5% del PBI el 2011 al 28.4% el 2016 mantenerla en este nivel hasta el 2021, en tanto que la tasa de inversión pública se elevaría del 4.5% al 6.5% en el mismo período.

2. Estrategia y lineamientos de política

La Estrategia da sentido a un conjunto de acciones de política, programas de actividades y proyectos de inversión en cuanto a sus efectos y resultados. La Estrategia puede explicitarse en lo que también se denominan Ejes Estratégicos que constituyen líneas centrales o cauces temáticos, en los que se desarrollarán

los sucesivos planes de gobierno del período 2011-2021 a ser formulados por los partidos que al acceder democráticamente al poder, los someten a la aprobación del Congreso de la República y que idealmente el Poder Ejecutivo los detalla posteriormente en planes nacionales de desarrollo para su período gubernamental..

a. Consolidar la democracia y el Estado de derecho

La consolidación del Estado de derecho y la democracia representativa es la garantía del imperio de la justicia y de la vigencia de los derechos fundamentales, así como un aspecto esencial para lograr la paz y el desarrollo del país. Y en este sentido las principales líneas de acción serán:

- i. Promover la participación ciudadana para la toma de decisiones públicas.
- ii. Afirmar la identidad nacional para consolidar una nación integrada, respetuosa de sus valores, de su patrimonio prehispánico, colonial y republicano y de su diversidad étnica y cultural, vinculada al mundo y proyectada hacia el futuro.
- iii. Fomentar el diálogo y la concertación entre todas las organizaciones, tanto políticas como de la sociedad civil, garantizando las libertades de pensamiento y de propuestas.
- iv. Orientar la política exterior al servicio de la paz, la democracia y el desarrollo, a promover una adecuada inserción del país en los mercados internacionales y a fortalecer la integración latinoamericana.
- v. Combatir la delincuencia y la intranquilidad pública perfeccionando las normas y fortaleciendo las acciones destinadas a mantener el orden público, el respeto al libre ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes individuales y en especial asegurar una adecuada coordinación entre la Policía Nacional del Perú y los municipios.
- vi. Prevenir y afrontar cualquier amenaza externa o interna que ponga en peligro la paz social, la integridad del territorio y el bienestar general.
- vii. Garantizar el acceso universal a la justicia, la promoción de la justicia de paz y la autonomía del Poder Judicial, así como regular la complementariedad entre éste y la justicia comunal. Asimismo, adoptar políticas que garanticen el goce y la vigencia de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre la materia.
- viii. Asegurar el derecho ciudadano a una información veraz, objetiva y de calidad, así como garantizar el derecho de los ciudadanos a solicitar y recibir información, la obligación de brindarla por parte del Estado y la transparencia y difusión de los actos de gobierno y en este sentido se debe resguardar la libertad de expresión y erradicar toda práctica que la limite.

b. Fuerzas Armadas y democracia

Optimizar el servicio que prestan las Fuerzas Armadas para el mantenimiento de la paz y la integridad territorial, dentro del irrestricto respeto a los preceptos constitucionales, al ordenamiento legal y a los derechos humanos. Con este objetivo el Estado se compromete a:

- i. Afirmar la institucionalidad, profesionalidad y neutralidad político-partidaria de las Fuerzas Armadas y asegurar su supeditación al control del poder civil legítimamente constituido.
- ii. Promover unas Fuerzas Armadas modernas, flexibles, eficientes, eficaces y de accionar conjunto regidas por valores propios de la democracia capaz de enfrentar a los nuevos retos sobre la seguridad nacional como el narcotráfico y el terrorismo.
- iii. Promover su participación en la defensa sudamericana, la seguridad hemisférica y en las misiones de paz en el marco de la Organización de las Naciones Unidas.
- iv. Proporcionar a las Fuerzas Armadas los elementos necesarios para asegurar su adecuado equipamiento disuasivo, la permanente actualización y mantenimiento del equipamiento militar y su vinculación con el desarrollo industrial del país.
- v. Garantizar la aplicación de los mecanismos previstos en el ordenamiento legal que establecen la transparencia y control en la adquisición y venta de bienes y servicios;
- vi. Fortalecer el derecho al sufragio de los miembros de las Fuerzas Armadas.
- vii. Asegurar que sus remuneraciones y condiciones laborales estén acordes con la elevada misión que la Nación les ha conferido

c. Combate a la corrupción

Considerando que la corrupción afecta virtualmente a toda la sociedad es necesario perfeccionar las medidas que penalicen cualquier acto de corrupción en el gobierno y fuera de él. En este sentido el Estado debe:

- i. Enfatizar los principios éticos que refuercen el cumplimiento ciudadano de las normas.
- ii. Velar por el desempeño responsable y transparente de la función pública.
- iii. Incentivar y facilitar la vigilancia ciudadana de la función pública.

- iv. Fortalecer la autonomía del Sistema Nacional de Control
- v. Otorgar a la Procuraduría similar status que el de la Contraloría, asegurando que sea un sistema de defensa de los intereses del Estado y no del gobierno de turno.
- vi. Regular estrictamente la función pública para evitar su ejercicio en función de intereses particulares y establecer severas sanciones para quienes incumplan las normas.

d. Combate al narcotráfico

Mientras no se logre a nivel internacional un cambio sustancial en la estrategia de la lucha contra las drogas ilícitas tendremos que resignarnos a no alcanzar avances importantes y continuaremos realizando las siguientes acciones:

- i. Respetar los compromisos internacionales sobre la materia asumidos por el país y consolidar la aceptación del principio de responsabilidad compartida entre países “productores” y “consumidores”.
- ii. Fortalecer los sistemas de prevención del consumo de drogas y de rehabilitación de los fármaco- dependientes.
- iii. Perfeccionar las normas para el estricto control de los insumos químicos utilizados en la elaboración de cocaína empleando la tecnología más adelantada para su implementación y elevando las sanciones penales a los infractores
- iv. Promover el desarrollo integral de las zonas cocaleras, a fin de sustituir la economía basada en el cultivo de la coca por una economía lícita, rentable y sostenible, procurando el acceso a los mercados y el desarrollo de infraestructura vial y energética.
- v. Enfatizar el control del lavado de activos a nivel nacional e internacional promoviendo el establecimiento de regulaciones internacionales para erradicar los “paraísos fiscales” donde se lava el dinero mal habido especialmente el proveniente del narcotráfico

e. Desarrollo humano

La superación de la pobreza y la eliminación de la exclusión constituyen el eje principal de la acción del Estado. Este eje estratégico se llevará a cabo sin perjuicio de mantener los equilibrios macroeconómicos. A tal efecto las principales líneas de acción serán las siguientes:

- i. Reducción de la pobreza. Se aplicará una estrategia que minimice el asistencialismo de los programas sociales y los oriente al fortalecimiento de habilidades productivas, sociales, políticas y culturales, simultáneamente se profundizará las medidas para mejorar la calidad del gasto social.
- ii. Acceso universal a una educación pública de calidad.
- iii. Acceso universal a servicios de salud y a la seguridad social.
- iv. Acceso al empleo digno y productivo promoviendo la promoción de la inversión pública y privada
- v. Establecer una política de soberanía alimentaria que permita la producción, disponibilidad y el acceso de la población a alimentos suficientes y de calidad, para garantizar una vida activa y saludable, a tal efecto se dará prioridad a la investigación para la producción de harina de pescado para consumo humano directo y para la producción de trigo en el altiplano andino.
- vi. Fortalecer a la familia como espacio fundamental del desarrollo integral de las personas, promoviendo el matrimonio y una comunidad familiar respetuosa de la dignidad y de los derechos de todos sus integrantes.

f. Desarrollo territorial

Además de mejorar el capital humano, se continuará, asegurando la integración física del territorio nacional, promoviendo la elaboración industrial con alto valor agregado de los recursos naturales y haciendo de las fuentes de energía y la minería los mecanismos de acumulación de capital. A tal efecto las principales líneas de acción serán las siguientes:

- i. En asociación con el capital privado nacional y extranjero el Estado intervendrá en el desarrollo de la infraestructura vial, la energía, la minería y la banca.
- ii. Promover la formalización del país para lograr un crecimiento económico sostenido y sostenible que permita el pleno empleo de nuestra fuerza laboral e integre exitosamente al Perú en la economía mundial.
- iii. Fortalecer la capacidad del país para generar y utilizar conocimientos científicos y tecnológicos y a tal efecto recuperar los numerosos científicos perfeccionados en el exterior, mejorar la gestión de los recursos naturales y la competitividad de las empresas .
- iv. Integrar la política ambiental con las políticas económicas, sociales, culturales y de ordenamiento territorial, para lograr el desarrollo sostenible del Perú

- v. Fomentar la construcción de complejos habitacionales para proporcionar a cada familia las condiciones necesarias para un desarrollo saludable en un entorno habitacional adecuado.
- vi. Promover el turismo externo e interno en cuatro grandes circuitos nacionales:
 - a) Circuito del Sur: Cusco, Machu Picchu, Choquequirao, Puerto Maldonado, Puno, el Lago Tititcaca, Arequipa y las Líneas de Nazca; b) Circuito del Centro: Lima, Paramonga, Supe, Callejón de Huaylas y Huánuco. c) Circuito del Norte: Chanchán, Trujillo, Chiclayo, Sipán, Gran Pajatén, Kuélap, Cajamarca, Piura y Tumbes. d) Circuito del Nororiente: Yurimaguas, Pacaya-Samiria, Iquitos y Caballococha.
- vii. Impulsar el desarrollo agrario y rural que incluya a la agricultura, ganadería, acuicultura, agroindustria y forestería.

g. Estado unitario, transparente y descentralizado.

- i. Acelerar la reforma y modernización del aparato estatal con la dación de una nueva Ley de Servicio Civil, la adecuación de la organización del gobierno central al proceso de descentralización, la generalización de la denominada gestión para resultados dando énfasis a la utilización de la planificación como instrumento de gobierno incluyendo la difusión del gobierno electrónico..
- ii. Revisar la legislación pertinente para precisar las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno así como las compartidas.
- iii. Establecer mecanismos claros para dotar al gobierno central de capacidad para asegurar el cumplimiento de las normas nacionales y sancionar eficazmente en caso de incumplimiento a los titulares de los niveles descentralizados
- iv. Desconcentrar las actividades que no son descentralizables en grandes ámbitos homogéneos de carácter transversal a ser denominados macrorregiones, en las que todos los ministerios, los organismo autónomos y el Poder Judicial establezcan dependencias para realizar sus actividades.
- v. A tal efecto los ministerios, incluyendo la presidencia del Consejo de Ministros, se organizarían en unidades macrorregionales con suficiente poder de decisión para tratar los asuntos que se les presenten,
- vi. En una primera aproximación esta desconcentración debería realizarse en los siguientes ámbitos territoriales:
 - Macrorregión Lima Metropolitana, entendiendo por tal la Provincia Constitucional del Callao y las provincias: Lima, Canta y Huarochirí, estas dos últimas porque comprenden las cuencas hidrográficas que abastecen de agua a la metrópoli.

- Macrorregión Nororiental: que comprende los departamentos de Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Cajamarca, Amazonas, San Martín y Loreto.
- Macrorregión Centro-oriental: los departamentos de Ancash, Pasco, Huánuco, Ucayali, Junín, y Lima Provincias (excepto las que corresponden a Lima Metropolitana).
- Macrorregión Suroriental: Ica, Huancavelica, Ayacucho, Apurímac, Cusco, Madre de Dios, Puno, Arequipa, Moquegua y Tacna.
- La macrorregión Lima Metropolitana será dotada de un Estatuto Especial que le otorgue mayores atribuciones delegadas del gobierno central, que las otorgadas a las otras macrorregiones del país.
- En estas macrorregiones el gobierno central priorizará el establecimiento de infraestructura vial y de comunicaciones y concertará con los otros niveles de gobierno para que se desarrolle la infraestructura local que complementa a la infraestructura macrorregional.
- Estas macrorregiones tendrán una población y un tamaño económico que hagan contrapeso a Lima Metropolitana y al ser atravesadas por los ejes viales transoceánicos facilitarán el desarrollo de corredores económicos transversales

NOTAS

¹ A diciembre del 2011. INEI. Compendio Estadístico 2012.

² Quedan algunos bolsones de población excluida principalmente en la Amazonía y en los lugares más apartados de la Sierra. Hay que recordar que las poblaciones amazónicas prácticamente no tuvieron influencia de los andinos en la época prehispánica y tampoco de los españoles durante la Colonia.

³ A diciembre del 2011 la pobreza total se ha ubicado en 27.8/% tal como fue previsto en la meta propuesta por el gobierno de Alan García Pérez.

⁴ La desnutrición crónica es el retardo en el crecimiento en talla para la edad o simplemente retardo en el crecimiento, se determina al comparar la talla del niño con la esperada para su edad y sexo. ENDES – INEI.

⁵ Banco Mundial. Perú: *La Oportunidad de un país diferente. Capítulo 27. Educación Superior.* Kristian Thorn. Págs. 647-661. Primera Edición, Noviembre 2006.

⁶ Según el MEF se define como gasto social el realizado por los tres niveles de gobierno mediante el cual se proporcionan bienes y servicios con el objetivo de, redistribuir el ingreso, proporcionar bienes preferentes y promover el crecimiento económico cuyo fin es asegurar un conjunto de derechos sociales de la población.

⁷ El Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo es un órgano consultivo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

⁸ El Consejo está desactivado desde hace tres años por la negativa de los empresarios de elevar el salario mínimo vital y el abandono de las centrales sindicales. En octubre de 2009 los empresarios y centrales sindicales han manifestado su voluntad de reiniciar conversaciones iniciativa que no ha prosperado.

- ⁹ La brecha alcanzó 0.04% promedio anual entre 1940-1961; y 0.1% promedio anual entre 1961-1972.
- ¹⁰ El coeficiente GINI mide la diferencia de ingresos entre los estratos más altos y los más bajos de una sociedad. Una distribución totalmente inequitativa es igual a 1 y una distribución perfectamente equitativa es igual a 0. Sin embargo, un estudio realizado en la PUCP cuestiona las cifras oficiales e indica que el GINI bien calculado es de 0.60 a fines del 2010 y que no ha modificado en los últimos años. En todo caso el Compendio Estadístico para el 2011 ya no incluye información al respecto.
- ¹¹ Hace algunos años se ha descubierto en UYUNI el más grande depósito de litio del mundo, mineral en creciente demanda por su utilización en baterías de larga duración para computadoras y automotores eléctricos. El gobierno boliviano del presidente Morales ha anunciado que el Estado invertirá US\$ 400 millones en la explotación de este recurso, sin participación del capital extranjero.
- ¹² Este texto está basado en gran parte en el Plan Nacional de Inversión Descentralizada 2005-2014. Consejo Nacional de Descentralización junio 2004. Inédito y cuyo autor principal fue el Arq. Julio Gianella Silva junto al autor de este ensayo.
- ¹³ Este es un fenómeno mundial debido a la revolución en la tecnología de comunicaciones que está teniendo profundas consecuencias sociales particularmente en los países pobres. The Economist, september 26th-october 2nd, 2009 pág. 58.
- ¹⁴ Según la Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN) la brecha de todo tipo de infraestructura a diciembre del 2011 era de US\$ 88 000 millones.

BIBLIOGRAFÍA

a. Clásicos

Belaunde, Víctor Andrés. *La Realidad Nacional*. Varias ediciones:

Haya de La Torre, Víctor Raúl. *El Antiimperialismo y el Apra*.

Haya de La Torre, Víctor Raúl. *Treinta Años de Aprismo*.

Mariátegui, José Carlos. *Siete Ensayos sobre la Realidad Peruana*.

Schumpeter, Joseph. *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. París: Payot, 1963.

Weber Max. *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

b. Contemporáneos

Acuerdo Nacional. Secretaría Técnica del Acuerdo Nacional. Miraflores, 05 de Diciembre del 2002 y Pacto de Mediano Plazo por la Inversión y el Empleo Digno. Foro del Acuerdo Nacional 07 de enero del 2005.

Althaus Jaime de. *La Revolución Capitalista en el Perú*, Lima: Fondo de Cultura Económica, 2007.

Aljovín de Losada, Cristóbal. *Historia de los futuros deseados en el Perú*. En: Visión del Perú: Historia y Perspectiva. Capítulo II.

- Banco Mundial. *Perú. La oportunidad de un país diferente*. Oficina de Lima, Perú. Octubre-noviembre, 2006
- Basadre, Jorge. *Historia de la República del Perú*. Lima, Editorial Universitaria, 1983.
- Bernales, Enrique. "Los Poderes Ejecutivo y Legislativo en la Constitución de 1993". En: *División de Poderes*. Buenos Aires: CIEDLA, 1993, p. 169-170
- Bonilla Heraclio. *El futuro del pasado*. Fondo Editorial del Pedagógico de San Marcos, 2005.
- Borón Atilio. *Imperio & imperialismo. Una lectura crítica de Michael Hardt y Antonio Negri* (Buenos Aires: CLACSO, 2004).
- Campodónico, Humberto. *El sube y baja de los términos de intercambio*. La República, Sábado 19 de marzo de 2011.
- Congreso de la República. Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales. Proyecto de Ley de Reforma de la Constitución. 2004.
- Consejo Nacional de Descentralización (CND). *Plan Nacional de Desarrollo Territorial*. 2004.
- Constitución Política del Perú. 1993.
- Cotler, Julio. *Clases, Estado y Nación en el Perú*. 3a. ed. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. 2005.
- Crabtree John. *Alan García en el Poder. Perú 1985-1990*. Ediciones PEISA S.A.C. 2005. Lima, Perú
- Degregori Carlos Iván. *No hay País más Diverso. Compendio de Antropología Peruana*. Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú. Tarea Asociación Gráfica Educativa, Lima, 2005
- De Soto Hernando. *El misterio del capital*. Barcelona: Península, 2001.
- Duránd Francisco. *El Perú Fracturado. Formalidad, informalidad y economía delictiva*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2007
- Economist. *Argentina. An Open Door*. Pg 35 March 10th-16th, 2007
- Flores Galindo, Alberto. *Aristocracia y plebe, 1760- 1830*. Lima
- Friedman Milton. *Capitalismo y libertad*. Madrid: Rialp, 1966.

García Canclini, Néstor. *Diferentes, Desiguales y Desconectados*. 1a. reimp. Barcelona: Gedisa Editorial, 2005.

García Perez, Alan. *La Revolución constructiva del Aprismo. Teoría y práctica de la Modernidad*. Lima: JR Servicios Gráficos, 2008.

Giddens, Anthony. "Pobreza, bienestar y exclusión social". En: *Sociología*: Madrid: Alianza y Editorial, 2004.

Haya de La Torre, Agustín. *Dictadura y democracia. La crisis del estado republicano*. Lima: Foro Democrático, 2003.

Held, David. "La reforma de la gobernanza global". En: *Un pacto global*. Madrid: Taurus, 2005.

Hodgson, G.M. 2001. *How Economics Forgot History: The Problem of Historical Specificity in Social Science*. London: Routledge

Idea. *Los nudos críticos de la gobernabilidad: propuestas para un buen gobierno*. Lima, Perú. 2000.

Jiménez Félix. "El modelo neoliberal peruano: límites, consecuencias sociales y perspectivas". En: Emir Sader (ed.). *El ajuste estructural en América Latina. costos sociales y alternativas*. Buenos Aires, CLACSO, marzo de 2001

Klaren, Peter F. *Nación y Sociedad en la Historia del Perú*. IEP Ediciones, 2004. Lima, Perú.

Krugman, Paul. *El retorno de la economía de la depresión y la crisis actual*. Crítica, Barcelona, 2008.

Ley 27968 Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal y su Reglamento

Ley 28522 Ley del Sistema Nacional de Planeamiento

Mc Evoy, Carmen. *La utopía republicana*. Lima, Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.

Matos Mar José. *Desborde Popular y Crisis del Estado*. Lima, Fondo Editorial del Congreso de la República, 2004

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Marcos macroeconómicos multianuales: 2001-2003, 2002-2004, 2003-2005, 2004-2006, 2005-2007, 2006-2008, 2007-2009, 2008-2010, MMM 2009-2011, MMM 2010-2012, MMM 2011-2013, MMM 2012-2014, MMM 2013-2015.

- Planas, Pedro. *La república autocrática*. Lima: Fundación Ebert, 1994.
- Consejo Nacional de Descentralización. *Plan Nacional de Inversión Descentralizada 2005-2014*. Inédito (autor principal Arq. Julio Gianella Silva).
- Partido Aprista Peruano. CONAPLAN. *Plan de Gobierno para el 2006-2011*.
- Unidad Nacional. *Plan de Gobierno para el 2006-2011*.
- UPP/Partido Nacionalista. *Plan de Gobierno para el 2006-2011*.
- Poulantzas, N. *Estado y Sociedad en naciones dependientes*. México: Siglo XXI editores, 1998.
- Prebisch R. "Cinco etapas en mi pensamiento sobre el desarrollo". En G. Maier y D. Seer. *Pioneros del Desarrollo*. Banco Mundial. 1984. Págs. 179-193.
- Quiroz Alfonso. *Corrupt Circles: a History of unbound graft in Peru*. Woodrow Wilson University Press y The Johns Hopkins University Press. 2008
- Schuldt, Jürgen. *Bonanza macroeconómica y malestar microeconómico*. Lima: Universidad del Pacífico, 2006
- Schuldt, Jürgen. *Términos de intercambio y subdesarrollo*. Rescatado de *La Insignia*. Perú, junio del 2006
- Silva Ruete, Javier. *Política económica para países emergentes*. Lima: Taurus.
- Stiglitz, Joseph E. *¿Somos pobres porque somos ricos? Recursos Naturales, Tecnología y Globalización*. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República del Perú, 2005.
- Tantaleán Arbulú, Javier y Vigier, Pierre. *Gobernabilidad democrática, económica y social*. Lima-Asunción, 2003.
- Thorp, Rosemary y Goffrey, Bertram. *Perú 1890 –1977. Crecimiento y Políticas en una Economía Abierta*. Lima: Mosca Azul Editores-Universidad del Pacífico-Fundación Fredrich Ebert, 1985.
- Torres Arancivia Eduardo. *Buscando un Rey. El Autoritarismo en la Historia del Perú, Siglos XVI a XXI*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2007.
- %Universidad del Pacífico. Los Términos de Intercambio. Punto de Equilibrio, domingo 17 Julio de 2011

Otoniel Velasco Fernández

Wallerstein, I. *World-System Analysis*. Standford: Standford University Press, 1987.

Williamson J. *El cambio en las políticas económicas de América Latina*. México. Editorial Gemika. 1990.

* Otoniel Velasco Fernández es Doctor en Políticas Públicas por la Universidad San Martín de Porres y doctorando en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Master in Public Administration y Master in Public Health por la Harvard University. Ha sido Director Técnico del Instituto Nacional de Planificación (1969-1975), Consultor Permanente de la Organización Panamericana de la Salud (1975-1985) con sede en Buenos Aires y Río de Janeiro, Consultor del PNUD (1986-1990) con sede en Lima, Consultor independiente 1990-2012, y Jefe del Gabinete de Asesores del Consejo Nacional de Descentralización (2003-2005). Actualmente es docente en el Instituto de Gobierno de la Universidad San Martín de Porres, en la Escuela de Gobierno y Planificación de la Universidad Alas Peruanas y en el Programa de Maestría en Administración de Empresas de la Universidad Continental. Ha publicado varios artículos sobre temas de desarrollo y destaca su tesis doctoral "Gobernabilidad en el Perú: Hacia una República para Todos, desde la época prehispanica hasta el 2011" próxima a editarse. Este artículo es una síntesis de dicha Tesis.

Planeamiento débil y captura del Estado

Germán Alarco y Enrique Amayo*

«Las prácticas de gobierno fallan por los pies y por la cabeza. El proceso de gobierno no puede ser eficaz si su cabeza es débil y si tiene los pies pesados. La cabeza no orienta ni produce directivas pertinentes a la solución de los problemas nacionales, mientras que los pies caminan lentamente por su cuenta hacia cualquier rumbo».

C. Matus, 1987.

El incumplimiento de las promesas de campaña es un fenómeno común en muchos países de América Latina y recurrente en el Perú de las últimas décadas. Este afecta la credibilidad del gobierno, reduce la gobernabilidad democrática y acorta el periodo tradicional de «luna de miel» que la ciudadanía otorga a un nuevo gobierno al atizar los conflictos sociales. Los factores que normalmente explican esta realidad son diversos. Entre estos destacan los nuevos objetivos de las autoridades electas, la ausencia de planeamiento, la intervención de diversas organizaciones públicas, la presencia de rutinas burocráticas, la incapacidad gerencial y de liderazgo efectivo, y la intervención de fuerzas económicas, sociales y políticas que intentan acondicionar las propuestas y acciones de gobierno a sus intereses particulares.

Durante el cambio, ajuste o pérdida del rumbo, pueden intervenir, elementos tácticos o coyunturales, que con los anteriores podrían agruparse entre factores económicos-técnicos-administrativos y los sociopolíticos. El cambio de los objetivos de las autoridades, antes y después de los resultados electorales, es una manera elegante de explicar la deshonestidad y la traición. En esa lógica perversa, antes de ser gobierno, hay que ganar las elecciones. Ese es el objetivo único. Asimismo, para los políticos inescrupulosos el fin justifica los medios. Sin

embargo, también hay que reconocer que pueden surgir tanto presiones a nivel internacional como nacional que cambien la correlación de fuerzas existentes, así como nuevas restricciones para la implantación de las medidas propuestas.

Los políticos primerizos en el ejercicio del poder público generalmente ignoran que el Estado es una estructura compleja donde participan numerosas organizaciones públicas e instancias intermedias. La desilusión ciudadana tiende a ser mayor en el caso de quienes intentan ejercer su liderazgo con una estructura partidaria y de soporte técnico mínimas¹. El choque entre esa perspectiva voluntarista y la estructura del mundo real de las organizaciones del Estado es más fuerte. En esa dirección, pueden ser subsumidos por las organizaciones y procedimientos burocráticos cuando muestran débiles convicciones. El modelo de la administración pública y los procesos de toma de decisiones de carácter monolítico o racional, donde todo lo que decide la autoridad se concreta, es diferente al mundo real donde se gestan, formulan, implantan, ejecutan y/o evalúan las decisiones públicas².

El objetivo de este artículo es mostrar, de manera sucinta, tanto la complejidad del proceso de decisiones de cualquier gobierno, como demostrar que el proceso de captura del Estado en el Perú se facilita en la medida en que se omite, soslaya o margina el planeamiento, se ignoran los procesos específicos de las políticas públicas y se olvida la capacidad de mediación de las organizaciones burocráticas que son parte del Estado. La brecha que se observa entre los planes ofrecidos como promesas y el proceso real de toma de decisiones tiene, por tanto, múltiples explicaciones. La ausencia de una perspectiva estratégica, organizacional, administrativa-gerencial, técnica de las políticas públicas, la sumisión a las presiones económicas-sociales y políticas de los grupos de interés, se retroalimentan entre sí³.

Este documento tiene cuatro secciones y las reflexiones finales respectivas. La primera parte revisa la problemática del proceso de captura del Estado. La segunda analiza la vinculación entre el planeamiento, las políticas públicas y el rol de las organizaciones.

En la tercera sección se describe brevemente el proceso de evolución del planeamiento en el Perú, donde se comenta que este ha sido siempre débil o marginal. Y en cuarto lugar se anotan algunas ideas sobre cómo debería ser el proceso de planeamiento apoyando la transformación del país. Finalmente se culmina el documento con algunas reflexiones finales sobre el tema.

Proceso de captura del Estado

En la concreción de las decisiones públicas participan diferentes grupos sociales (más allá de las organizaciones públicas) y estos pueden realizar acciones que desemboquen en la captura del Estado. Al respecto, esta noción no es prerrogativa

de la sociología o la ciencia política. También está presente en la economía, pero todavía se encuentra acotada a la acción de una empresa o persona, un grupo de empresas, pero no a todo un sector social en particular. Para Hellman y Kaufmann⁴ se define como los intentos de las empresas para influir en la formulación de las leyes, las políticas y la reglamentación del Estado, a cambio de pagos ilícitos —con carácter privado— a los funcionarios públicos. Sin embargo, en esta perspectiva los «corruptores» son pocos, excluyen al resto y el problema se resuelve solo con más transparencia en los procesos de formulación de políticas y una mayor competencia. Estos autores se olvidan, con relación a este último elemento, que en el sistema hay una tendencia inherente hacia la concentración y centralización de capitales, por lo que el poder de influenciar es mayor al supuesto en la teoría.

Membreño⁵ señala que la captura del Estado en América Latina tiene muchas particularidades porque se desenvuelve con democracias débiles e instituciones poco eficaces. La captura no implica necesariamente actos ilícitos y sus modalidades pueden ser diferentes: captura, influencia directa o indirecta a través del cabildeo, corrupción administrativa, secuestro o privatización del Estado. A juicio de este autor, el enfoque tradicional no analiza debidamente la diferencia entre la captura del Estado y la influencia, pues aun cuando no implica necesariamente una entrega de dinero, sí ejerce el poder para beneficiar grupos económicos con intereses particulares. Se especifica que la captura puede darse en el Poder Ejecutivo, en el Parlamento, en el Poder Judicial, en las agencias reguladoras⁶, en el banco central y en los partidos políticos. Los actores participantes en este proceso de captura del Estado no son solo los empresarios, sino también los burócratas no electos, los funcionarios y los políticos electos.

La captura del Estado se refiere a un fenómeno que estaría previsto por el enfoque «pluralista» del proceso de gestación e implantación de las políticas públicas, mediante el cual las políticas responden de manera pragmática e inmediata a las presiones de *varios* grupos de interés u organizaciones burocráticas. Este enfoque es el opuesto al «estatista», el cual concibe al Estado como un actor con unidad interna y peso político significativo. También es diferente a los enfoques de «alcance medio», en el cual diferentes tipos de cultura e instituciones nacionales determinan el tipo de políticas. Estas políticas varían en función a la evolución del ambiente o del tipo de problema en cuestión, ya que cada uno de estos tiene un marco estructural y un conjunto de grupos sociales que participan en las mismas (redes sociales y políticas predeterminadas⁷).

López⁸ ha reseñado este proceso de metamorfosis o captura del Estado del gobierno de Ollanta Humala en cuatro momentos. El primero ocurre antes de tomar el gobierno con los nombramientos del presidente del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) y del titular del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)⁹. El segundo, al conformar el nuevo gobierno. El tercero, cuando el Presidente de

la República decide que «Conga va» y dispone el cambio del primer gabinete de ministros. El cuarto es la fragmentación del gobierno en circuitos de poder y la ofensiva de la «derecha» por apoderarse de todo el gobierno y del Estado. Más recientemente, López¹⁰ ha señalado que el viraje de Humala de la centro-izquierda a la centro-derecha, es ya indiscutible. Lo que se debate es si ese desplazamiento llegará hasta la derecha pura y dura. En otra perspectiva, Durand¹¹ describe este proceso como la mayor preponderancia del anillo empresarial respecto de los otros anillos alrededor de Humala-Heredia: anillo militar, anillo partidario y anillo izquierdista y de intelectuales.

Planeamiento, políticas públicas y organizaciones gubernamentales

Los desarrollos teóricos acerca del planeamiento y la prospectiva no han sido convergentes con la literatura de las políticas públicas y de la teoría de las organizaciones. Estas disciplinas normalmente no dialogan entre sí, ya que provienen de diferentes tradiciones.

Hasta antes de la década de los años ochenta, el enfoque del planeamiento o planificación era más tradicional, en la lógica del actor racional y todopoderoso, fundamentado en la búsqueda de la solución óptima, la confianza en modelos abstractos, la cuantificación y la capacidad de predicción. Linstone¹² señala que a esta perspectiva había que agregar otras dos: la organizacional y la personal. Con la primera se busca los cambios incrementales propios de las organizaciones, la solución satisfactoria y se introducen factores individuales como la influencia, el poder y el prestigio, que sirven para guiar las acciones de los grupos y las personas. La participación de la sociedad en la definición de planes, estrategias y acciones estratégicas, no era antes un asunto clave del enfoque y ahora se resuelve concertada y participativamente.

La distancia entre las políticas públicas, el planeamiento y la prospectiva, antes era grande. La política pública tiene múltiples definiciones, entre ellas destaca la de ser un curso de acción o de inacción gubernamental, en respuesta a problemas públicos. Para fines analíticos esta se divide por etapas: gestación, formulación, evaluación *ex ante*, ejecución o implantación, seguimiento y evaluación *a posteriori*. Sin embargo, todas las políticas públicas sectoriales tienen la misma importancia, no se prioriza entre estas ni se analizan en conjunto. Este enfoque tampoco atiende la problemática de cómo se construye la visión de un país o de un territorio en particular. No se enfatiza en cómo cambiar el curso de los acontecimientos inerciales. La perspectiva de las políticas públicas no es útil para atender las interrogantes tradicionales del planeamiento y del análisis prospectivo: ¿qué puede ocurrir?, ¿qué podría ocurrir si?, ¿qué tendría que ocurrir (para alcanzar

un futuro dado)?, ¿qué puedo hacer?, ¿qué voy a hacer?, ¿cómo voy a hacerlo? Es difícil señalar cuándo se integraron estas disciplinas en la práctica cotidiana del gobierno y las instituciones públicas, pero es claro que el planeamiento gubernamental es anterior a las políticas públicas¹³, aportando la visión, objetivos, metas, análisis conjunto, estructura, prioridades y estrategia. Las acciones específicas se pueden entender como políticas públicas, tanto consideradas individualmente como agrupadas sectorialmente. La perspectiva de estas políticas es como el análisis micro en la economía, pero requiere de la perspectiva macroeconómica¹⁴. Sin embargo, el enfoque de las políticas públicas aporta una mirada multidisciplinaria más vinculada a la ciencia política, a la administración pública, la sociología, la teoría de las organizaciones, la psicología, el derecho, las comunicaciones, entre otras, respecto del planeamiento en sus diferentes vertientes, que ha desarrollado menos estos vínculos con otras disciplinas.

El planeamiento es la primera etapa del proceso administrativo de todo tipo de organizaciones, sean estas públicas o privadas, nacionales o internacionales. Es la etapa previa a la organización, dirección y control. Un gobierno sin o con un planeamiento débil, no tiene brújula. Su ausencia impide el establecimiento de una visión concertada de país, banaliza el análisis FODA¹⁵ de la realidad, no hay una priorización de objetivos y acciones estratégicas, y no se establecen metas. Por otra parte, implementar los protocolos «adecuados» de las políticas públicas en sus diferentes etapas es útil, pero insuficiente para la acción de gobierno, que debe ser en esencia integradora, más aún en el caso en que se pretenda transformar la realidad.

Las organizaciones dentro del gobierno pueden coadyuvar, frenar o matizar las decisiones de las autoridades gubernamentales. Muchos soslayan que las tareas de gobierno son llevadas a cabo por un numeroso grupo de organizaciones, las cuales son parcialmente coordinadas por los líderes del gobierno¹⁶. El mundo moderno y la política no es la del hombre que diseña propuestas al lado de sus implementadores y a su vez frente a la sociedad, sino que el proceso de generación, formulación, ejecución-implantación y seguimiento de políticas implica la participación de actores individuales, organizaciones-instituciones y complejas relaciones intra e interorganizacionales que requieren del estudio de la organización como unidad central de análisis¹⁷. Sobre estas organizaciones se distinguen diferentes perspectivas: como instrumento-ente burocrático o racional, como escenario de interacción social, como sistema, como organismo contingente y como estructura de acción.

A partir de Allison, Halperin y Zuckerman¹⁸, se señala que las organizaciones grandes evitan que una autoridad central tome las decisiones importantes. Estas tratan de evitar la incertidumbre mediante arreglos. Normalmente estas organizaciones tienen estrechez de mira por su responsabilidad enfocada en temas

particulares, la información disponible y los procedimientos establecidos para el reclutamiento del personal. Asimismo, buscan soluciones a problemas no estándar lentamente. Las nuevas actividades propuestas en la organización consisten en una adaptación marginal de programas y actividades existentes. La intervención de las autoridades gubernamentales algunas veces logra cambiar la actividad de una organización específica, si se atienden los factores principales que apoyan las rutinas –personal, recompensas, información y presupuesto–. Sin embargo, los proyectos que requieren la coordinación de muchas organizaciones son raramente diseñados y realizados.

Trayectoria del planeamiento en el Perú

La génesis de la planificación gubernamental es ubicada, según algunos autores, en el desarrollo de los países socialistas. Para Saberbein¹⁹, la planificación gubernamental surge como respuesta a los problemas prácticos de la construcción del socialismo y su base material, para sistematizar bajo un nuevo ordenamiento las actividades de producción, distribución y consumo. Sin embargo, este autor señala que desde los años treinta muchos países capitalistas desarrollados la comienzan a utilizar bajo diferentes modalidades: planificación anticíclica, de tiempo de guerra, de reconstrucción (donde destaca la del Japón y Corea del Sur), empresarial (de las corporaciones transnacionales) y a nivel global (en la planificación multinacional).

A excepción de los grandes países de América Latina, el planeamiento gubernamental en el Perú y de muchos de los países de la región, tiene origen importado, aunque con antecedentes internos desde 1948 en la Comisión de Estudios y Coordinación de Planes de Desarrollo Económico²⁰ (la cual perduró solo tres meses). La Carta de Punta del Este, base del programa de la Alianza por el Progreso en 1961 propuesto por Estados Unidos (EE.UU.), estableció que la planificación debe constituirse en instrumento básico para movilizar los recursos nacionales, facilitar los cambios estructurales, acrecentar la eficiencia y la productividad, y aumentar la cooperación financiera internacional²¹. Leceta²² señala también, como antecedentes conceptuales en el caso peruano, las ideas de Víctor Raúl Haya de la Torre y de José Carlos Mariátegui a finales de la década de 1920 e inicios de 1930.

El Instituto Nacional del Perú (INP) y el Sistema Nacional de Planeación Económica y Social se crean en octubre de 1962 por una Junta Militar. Con el transcurso del tiempo se culminan muchas actividades relevantes donde destacan los planes de mediano plazo²³ de 1967-1970 y 1971-1975, seguidos de otros menos importantes, a juicio de los expertos, entre 1975-1978, 1979-1982 y 1978-1990. Sin embargo, el primero no fue implantado, se terminó en plena crisis política y no fue tomado en cuenta por el gobierno, pues llegó tarde. El segundo se culmi-

na luego de que el gobierno militar ya había realizado sus principales reformas económicas y sociales: estatización del petróleo (1968), reforma agraria (1969), ley de industrias (1970), primeras leyes sectoriales (1971), entre otras. El Plan 1971-1975 en la práctica sirve más para el registro *ex post* de los hechos, que como un documento *ex ante*. Luego, a partir de la segunda etapa del gobierno militar, se minimiza la importancia de los planes por el énfasis de las políticas de ajuste, cediéndole el lugar al BCRP y al MEF. Durante el primer gobierno aprista se le da importancia al planeamiento, culminando el plan para el mediano plazo 1986-1990, pero que por acción de la coyuntura parece llegar nuevamente tarde y solo sirve para el registro de políticas ya decididas²⁴.

El INP se desactiva en junio de 1992 por insistencia del titular del MEF de aquel entonces. Se trataba de sustituir el planeamiento por el mercado. Este no fue un fenómeno único en el Perú. En América Latina ocurrió un proceso de debilitamiento de las actividades de planeamiento en general, como resultado de la crisis de los ochentas y del Consenso de Washington²⁵. Por ejemplo, en México, el presidente Salinas de Gortari eliminó la Secretaría de Programación y Presupuesto para incorporar algo de sus funciones a la Presidencia de la República y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Formalmente volvió a mencionarse el planeamiento en el Perú en el acta de suscripción del Acuerdo Nacional en julio del 2002, donde se señaló que el planeamiento estratégico es importante para la competitividad, la eficiencia y transparencia del Estado. Posteriormente se precisó mediante la quinta política de Estado, donde se establece que el gobierno debe actuar en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes²⁶. Entre 1992 y 2008 no hubo planeamiento en el Perú, aunque desde el 2000 el MEF comienza a plantear la necesidad de Planes Estratégicos Regionales y Sectoriales Multianuales (PESEM)²⁷ en el marco de las leyes de presupuesto anual, aunque omitiendo la necesidad de que alguien elabore una visión agregada y un plan integrado para todo el país. El gobierno del presidente Toledo encarga la elaboración de una propuesta de ley para la creación de una autoridad en la materia y de un sistema de planeamiento nacional. Este esfuerzo se culmina, se aprueba en el Congreso mediante la Ley 28522 y es promulgado el 23 de mayo de 2005²⁸. Sin embargo, no se implementó durante ese gobierno, ni en los dos primeros años del segundo gobierno del presidente García.

Mediante el Decreto Legislativo 1088 se emite un nuevo ordenamiento legal para el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y el Sistema Nacional de Planeamiento, en 2008. Este dispositivo legal es parte de un conjunto, a propósito de las facultades delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo, para complementar el marco regulatorio del Tratado de Libre Comercio con EE.UU. El problema es que este nuevo dispositivo legal le reduce atribuciones,

las funciones e importancia respecto de lo dispuesto en la ley anterior aprobada en 2005. Ya no reportaría al Presidente de la República, no participaría en la elaboración del marco macroeconómico multianual, no presentaría un reporte anual de avances y perspectivas del desarrollo nacional al Congreso ni semestral al Consejo de Ministros, no intervendría en el Consejo de Ministros con voz pero sin voto, se debilitarían los vínculos con el Acuerdo Nacional y con el Consejo de Seguridad Nacional. Asimismo, afectaría negativamente al CEPLAN al no obligarlo a que el presupuesto público asigne fondos de acuerdo a planes y a que su presidente pueda ser removido en cualquier momento.

El planeamiento renace débil, fraccionado y aislado en 2008. Todos los esfuerzos del CEPLAN durante lo que queda del gobierno aprista se orientan a concretar un plan estratégico de desarrollo nacional al 2021, que se denomina como Plan Bicentenario, y que ellos señalan erróneamente para el largo plazo. El documento logra la aprobación del Acuerdo Nacional.

Su contenido es rescatable, interesante, pero también recoge toda la visión del gobierno anterior²⁹. Este se aprueba a finales del segundo gobierno de García en junio de 2011. Esa administración se esforzó también en mejorar la presencia institucional fuera de Lima y en la edición de diversas publicaciones. El nuevo gobierno del presidente Humala hereda una organización diminuta, con “pocos recursos, lejos del centro de las decisiones y aglomerada con otro conjunto de instituciones, también minúsculas, en la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), de las cuales al menos unas cinco fueron parte del INP.

El planeamiento gubernamental tenía un lugar menor desde antes que el nuevo gobierno asumiera el poder en julio del 2011. Las designaciones del titular del MEF y del BCRP reafirmaron la preeminencia del mercado y redujeron los espacios para el planeamiento en el Perú. En el documento de la Gran Transformación no se mejoraba su espacio institucional. Los vericuetos de la burocracia y las organizaciones para implementar políticas no eran relevantes. Solo la agrupación política Fuerza Social propuso, en la campaña electoral, un nuevo Ministerio de desarrollo, planeamiento estratégico e innovación tecnológica³⁰.

El inicio formal del proceso de actualización del Plan Bicentenario tardó casi tres meses en obtenerse, a finales de noviembre de 2011, por las presiones burocráticas internas en la propia PCM y a la opinión en contra de los viceministros del MEF y otros. Luego, a partir del cambio del Primer Ministro en diciembre del 2011, la marginalidad del CEPLAN se hizo más dramática en términos de su nula participación en las decisiones y en el seguimiento de los grandes temas nacionales. A finales de marzo del 2012 se produjeron cambios en la presidencia del CEPLAN, afirmándose que se cancelaría la propuesta para reestructurar la institución —que buscaba empoderarla respecto de los otros sectores administrativos—, que se enfocaría en apoyar el programa de lucha contra la pobreza y se reconocía

que el Plan Bicentenario (no la versión actualizada a punto de terminarse) era la «partitura» para acompasar a todos, pero que se «irá afinando y enriqueciendo en el camino»³¹. Se ratificaba así que el planeamiento continuaría siendo secundario, acotado a ciertos temas, y se reconocía como válido el documento y la lógica del gobierno anterior. En esta perspectiva, ni la propuesta de gobierno de la Gran Transformación, ni la mal denominada Hoja de Ruta, serían al parecer incorporadas en los planes y en la práctica del gobierno actual³².

Planeamiento para la transformación nacional

En 1992 se propuso la creación de una institución que integrase el sistema de planeamiento nacional con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC), así como con todas las instituciones de investigación sectoriales, como un mecanismo para repotenciar ambas problemáticas³³. La propuesta de Fuerza Social en 2011 de crear un Ministerio de desarrollo, planeamiento estratégico e innovación tecnológica, sigue tan pertinente como antes, pero con el problema de que un ministro y los altos funcionarios a cargo de esta cartera estarían sujetos a toda la inestabilidad de los vaivenes de la política coyuntural, mientras que su materia de trabajo básica es actuar en el corto plazo con perspectiva para el mediano y largo plazo.

Por estas razones, la creación de un organismo público descentralizado sería quizá una mejor opción, contemplando los otros elementos anotados en la Ley 28522 de 2005 que empoderaban al CEPLAN, pero que fueron eliminados por el gobierno aprista. A pesar de esto, persistiría el conflicto permanente con el MEF en las actividades de presupuesto, planeamiento y programación de la inversión pública. Estas funciones deberían asignarse al CEPLAN conjuntamente con la participación en el directorio de instituciones como la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (ProInversión) y del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE)³⁴. En estas circunstancias, el MEF se debería circunscribir a ser un Ministerio de Hacienda, de forma tal que el manejo económico del país se realizara con la participación de tres instituciones fuertes: planeamiento con ciencia y tecnología³⁵ hacienda y el banco central.

La institucionalización del planeamiento en el Perú debe ser un proceso gradual que se inicia y se no agota con las formalidades reseñadas anteriormente. Requiere de las perspectivas múltiples anotadas por Linstone: el uso de las mejores prácticas para el análisis de futuro, del análisis prospectivo, de la prospectiva estratégica y de la planeación estratégica. Tiene que retroalimentarse de las políticas públicas, establecer directivas y protocolos para darle continuidad, sin que las mismas sean trabas para el cambio.

Matus³⁶ plantea que a fin de elevar la eficacia del gobierno en situaciones complejas de poder compartido, se requiere crear capacidades técnico-políticas, como

complemento a crear gerentes públicos. Es imprescindible, además, fortalecer la planeación directiva y la operacional (gerencia por operaciones). «Sin gerencia por objetivos, las operaciones del plan son letra muerta y los programas presupuestarios, apariencias formales. La planificación directiva es la cabeza del sistema y la gerencia por operaciones los pies del mismo»³⁷

La transformación debe realizarse al nivel de todo el gobierno y al interior de las organizaciones. Este no es un proceso natural o automático, es una tarea de las personas en estrecho contacto con su entorno. La transformación, según Caravedo³⁸, es un continuo proceso de innovación, de dotación de nuevo sentido, de creación.

Para Espinoza³⁹ el liderazgo tampoco es un acto individual. El aspirante a líder identifica las necesidades y las motivaciones de un grupo, así como los valores que ese grupo reconoce. Con base en esas creencias se moldea una identidad social. Dado lo anterior, se propone una «visión irresistible» y se describen las estrategias que permitirán llegar a los resultados esperados.

Caravedo⁴⁰ señala que la influencia del liderazgo transformador⁴¹ se refiere a la posibilidad de incidir en la transformación del sentido de un sistema, a través de la modificación del patrón de vínculos para generar energía social constructiva que permita alterar el material genético social y el consiguiente código del genoma social, para modificar las prácticas de sus miembros (individuos e instituciones). El liderazgo se produce cuando, en el interior del sistema social, las personas que lo conforman se adhieren libre y voluntariamente a las ideas que los animan, entusiasman y comprometen, y no por una imposición o amenaza que obliga.

Algunas reflexiones finales

Es imposible dilucidar exactamente cuánto de la desviación entre las políticas implantadas respecto de las esperadas en el primer año de gobierno, corresponden a cada uno de los elementos señalados en este artículo. Es claro que la fragilidad institucional de planeamiento y en particular del CEPLAN contribuye a explicar al menos parte de estas desviaciones. En la explicación de la brecha participan todos los otros elementos en juego examinados en el documento. La historia del planeamiento en el Perú está llena de sinsabores y enseñanzas para el futuro.

El abanico de medidas contra la captura del Estado es numeroso: lucha contra la corrupción, mejor acceso a la información, rendición de cuentas, procesos de políticas públicas transparentes –abierto en la formulación de las mismas–, profesionalización y protección del ejercicio de los funcionarios públicos, ordenamiento de la problemática del financiamiento de los partidos políticos, creación y crecimiento de nuevos medios de comunicación.

Membreño⁴² señala que los vacíos en torno al planeamiento y otras herramientas son aprovechados sistemáticamente por la corrupción y los líderes políticos

corruptos, caracterizados por una perspectiva inmediatista y que puede obedecer a intereses particulares o corporativos. Estos vacíos, que fortalecen la captura del Estado, son la falta de: visión de país, planes de desarrollo nacionales, planificación estratégica, liderazgos éticos, educación en valores y resistencia civil, capacidad de gobierno, gestión de políticas públicas (de Estado y de gobierno), *visión* estratégica y de largo plazo.

Es difícil comentar si el gobierno actual podrá, más adelante, acercarse nuevamente a su plan inicial. Al interior de este dirán que se trata de una cuestión táctica o que esta ruta era la única posible dadas las restricciones y condiciones existentes: Lo que es un hecho, es que el alejamiento de los ofrecimientos de campaña tendrá costos para el gobierno y las otras opciones progresistas fuera del poder. El otro camino, el de retomar las banderas de la campaña, es remoto, ya que con los cambios se ha perdido el primer *activo* del político: la confianza. La ruta de la renovación requiere de la claridad que proporciona el planeamiento, organizaciones al *servicio* del cambio, liderazgo transformador, capacidad negociadora con los grupos de interés, manejo gerencial, más apoyo social y político. No se sabe si este gobierno podrá hacerlo, aunque parece poco probable. En esas circunstancias tendríamos cuatro años por delante para preparar el camino para un próximo gobierno que acometa la tarea de la transformación económica y social del país.

Notas

Se agradece los comentarios de Patricia del Hierro Carrillo, Jürgen Schuldt, Lange y Brian Cevallos Fujiy, aunque la responsabilidad por el contenido del texto es exclusivamente del autor.

- ¹ Según Schuldt, esa es una característica importante del actual gobierno,
- ² Alarco, Germán y Orellana, Socorro, *Gestión de la política macroeconómica bajo una perspectiva macroeconómica bajo una perspectiva multidisciplinaria: intereses, organizaciones y personas*. Lima: CENTRUM Católica y Pearson, 2008,
- ³ Otra interpretación es que las autoridades son convencidas o «se convencen» de que el modelo económico funciona bien y se generan los excedentes suficientes para financiar las necesidades del Estado.
- ⁴ Hellman, Joel y Kaufmann, Daniel. «La captura del Estado en las economías en transición». *Finanzas y Desarrollo*. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional, 2001, pp. 31-35.

- ⁵ Membreño, Mario. *Qué se entiende por captura del Estado. Colección Ética e Integridad para el Desarrollo*. Tegucigalpa: Consejo Nacional Anticorrupción (CNA), 2008.
- ⁶ En este caso se le denomina captura regulatoria o del regulador, lo que implica la influencia de las empresas dominantes de un sector sobre la/s agencia/s gubernamental/ les, a cuyo control regulatorio y legal están sometidas. Esta puede incluir desde el tráfico de influencias, el uso de información privilegiada, hasta el prevaricato a favor de los intereses del actor dominante <http://es.wikipedia.org/wiki/Captura_del_regulador>.
- ⁷ Méndez, José Luis. *Enfoques teóricos recientes para el estudio de las políticas y organizaciones públicas*. México D. F.: El Colegio de México, 1990.
- ⁸ López, Sinesio. «Ollanta: ¿metamorfosis o captura». En: *La República*, Lima, 25 de marzo de 2012. <<http://www.larepublica.pe/columnistas/el-zorro-de-abajo/ollanta-metamorfosis-o-captura-25-03-2012>>.
- ⁹ Jürgen Schuldt, en junio de 2011, se adelantó a comentar la posibilidad de este proceso de captura del Estado en: «Entre Escila y Caribdis». *Punto de equilibrio*, n° 105, año 20. Lima: Centro de Investigación de 1a Universidad del Pacífico, 2011, pp. 39-54.
- ¹⁰ López, Sinesio. «Si Humala no hubiera tirado la toalla antes de pelear». *La República*, Lima, 20 de mayo del 2012. <<http://www.larepublica.pe/columnistas/e1-zorro-de-a-bajo/si-humala-no-hubiera-tirado-la-toalla-antes-de-pelear-20-05-2012>>
- ¹¹ Durand, Francisco. «El Señor de los Anillos». En: *Quehacer*, N° 185. Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO), 2012, pp.8-23.
- ¹² Linstone, Harold. «La necesidad de perspectivas múltiples en la planificación». *Revista de la CEPAL*, n.° 31. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latind y el Caribe (CEPAL), 1987, pp 43-49.
- ¹³ Henry Pease señaló que la planeación es la primera política pública, en sus comentarios al libro *Políticas públicas para gobernar*, de Santiago Roca, el pasado 8 de marzo de 2012.
- ¹⁴ A pesar de lo que plantea la teoría neoclásica, la macroeconomía no puede derivarse de la microeconomía.
- ¹⁵ Corresponde al análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA), entre otras herramientas.

- 16 Allison, Graham y Halperin, Morton. «Política burocrática: un paradigma y algunas implicaciones de política». *Estados Unidos, perspectiva latinoamericana* N.º 10. México D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 1981, pp.227-254.
- 17 Alarco, Germán y Orellana, Socorro. *Gestión de la política macroeconómica bajo una perspectiva multidisciplinaria: intereses, organizaciones y personas*. Lima, CENTRUM Católica y Pearson, 2008.
- 18 Alarco, Germán y Orellana, Socorro. *Gestión de la política macroeconómica bajo una perspectiva multidisciplinaria: intereses, organizaciones y personas*. Lima, CENTRUM Católica y Pearson, 2008.
- 19 Saberbein, Gustavo, et al. *La planificación en el Perú, antecedentes, desarrollo y técnicas*. Lima: Centro de Investigación Económica para la Acción (CIEPA), 1982.
- 20 Saberbein, Gustavo, et al. *La planificación en el Perú, antecedentes, desarrollo y técnicas*. Lima: Centro de Investigación Económica para la Acción (CIEPA), 1982.
- 21 Todos estos planteamientos se realizan, de acuerdo a la visión de Estados Unidos (EE.UU.), como respuesta a la revolución cubana.
- 22 Leceta, Humberto, «Planificación del Desarrollo: a 41 años de su institucionalización en el Perú». *Apuntes* N° 52-53. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 2003, pp. 155-179.
- 23 El primer plan en el Perú fue elaborado por el BCRP en 1961 para el periodo 1962-1971.
- 24 Alarco, Germán. *Implementación y desarrollo del CEPLAN y del SINAPLAN*. Presentación a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión de Estado del Congreso de la República. Lima: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), 2011. <http://www.ceplan.gob.pe/documents/10157/a2979-2c39-461e-94ff-04744b2a43cd>.
- 25 Leiva, Jorge. *Pensamiento y práctica de la Planificación en América Latina. Serie Gestión Pública*. Santiago-Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) - CEPAL, 2011.
- 26 Acuerdo Nacional. Revisado el 3 de mayo de 2012. <http://www.acuerdonacional.pe/AN/politicas/textog5.htm>

- ²⁷ Leceta, Humberto. «Planificación del Desarrollo: a 41 años de su institucionalización en el Perú». *Apuntes*, Nº 52-53. Lima: Universidad del Pacífico, 2003, pp. 169-171.
- ²⁸ Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y CEPLAN. <http://www.ceplan.gob.pe/documents/1057/17735/Ley+28522.pdf>.
- ²⁹ Véase: Alarco, Germán. «Ajustes al Plan Bicentenario». *La Primera*, Lima, 15 de julio de 2011. http://www.diariolaprimeraperu.com/online/columnistas/ajustes-al-plan-bicentenario_90366.html y Alarco, Germán. «Plan Bicentenario resucitado». *La Primera*, Lima, 20 de abril de 2012. http://www.diariolaprimeraperu.com/online/columnistas-y-colaboradores/plan-bicentenario-resucitado_109621.html.
- ³⁰ Alarco, Germán. «Ceplan, convidado de piedra». En: *La Primera*, Lima, 13 de abril de 2012. http://www.diariolaprimeraperu.com/online/columnistas-y-colaboradores/ceplan-convidado-de-piedra_109196.html.
- ³¹ Paz Soldán, Mariano. «La Tarea del Ceplán». En: *El Comercio*, Lima, 29 de abril de 2012.
- ³² Las afirmaciones de la nueva autoridad del CEPLAN se corroboran con un reciente decreto supremo de inicios de mayo de 2012, que dispuso prorrogar el plazo para actualizar el plan con metas al 2016 y al 2021, de abril de 2012 hasta abril de 2014 (dos años), con lo que se reafirmaría que el planeamiento nuevamente llegaría tarde y que es irrelevante para la actual administración.
- ³³ Alarco, Germán; Del Hierro, Patricia; y Salas, Carmen. *Reestructuración productiva: elementos para la acción*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1992,
- ³⁴ En una propuesta formal del CEPLAN a la PCM y al Presidente de la República de mediados de enero de 2012, se solicitaba también la incorporación a este de la Secretaría de Gestión Pública, Secretaría de Descentralización, Servir, Demarcación Territorial, Ordenamiento Territorial, Oficina de Gobierno Electrónico y la Agencia de Cooperación Internacional (APCI).
- ³⁵ La propuesta de integrar la planeación con la ciencia, tecnología e innovación puede ser pertinente en las circunstancias actuales en que el gobierno está retrocediendo en su intención de fortalecer estos temas.
- ³⁶ Matus, Carlos. «Planificación y gobierno». *Revista de la CEPAL*, Nº 31. Santiago de Chile: CEPAL, 1987, pp. 161-177.

- ³⁷ Matus, Carlos. «Planificación y gobierno». *Revista de la CEPAL*, n.º 31. Santiago de Chile: CEPAL, 1987, pp. 161-177.
- ³⁸ Caravedo, Baltazar. *Energía social y liderazgo transformador, a propósito del ADN de la sociedad peruana*. Lima: Universidad del Pacífico, 2011.
- ³⁹ Espinoza, José Antonio. «Liderazgo nacional y empresarial: una tarea imposter-gable». En: Germán Alarco, ed. *Rutas hacia un Perú mejor, qué hacer y cómo lograrlo*. Lima: CENTRUM Católica y Santillana, 2010.
- ⁴⁰ Caravedo, Baltazar. *Energía social y liderazgo transformador, a propósito del ADN de la sociedad peruana*. Lima: Universidad del Pacífico, 2011.
- ⁴¹ Para Caravedo, los atributos de configuración ética, grado de transparencia, grado de generosidad, nivel de conocimiento, forma de interrelacionarse y madurez personal, le proporcionan o le restan valor a la capacidad de influir sobre el sistema social en un momento o contexto determinado. Ver: Caravedo, Baltazar. *Energía social y liderazgo transformador, a propósito del ADN de la sociedad peruana*. Lima: Universidad del Pacífico, 2011.
- ⁴² Membreño, Mario. *Qué se entiende por captura del Estado. Colección Ética e Integridad para el Desarrollo*. Tegucigalpa: Consejo Nacional Anticorrupción (CNA), 2008.

* Germán Alarco T.

Economista licenciado de la Universidad del Pacífico, con maestría en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE). Es profesor investigador de la Escuela de Posgrado de la Universidad del Pacífico. Ha sido viceministro de Economía y presidente del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). Es experto en política macroeconómica, energía, infraestructura y finanzas. Tiene trece libros como autor, coautor, coordinador y editor. Asimismo, alrededor de 50 artículos académicos, capítulos en libros y documentos de trabajo sobre los temas de su competencia. Correo: g.alarcotosoni@up.edu.pe

* Enrique Amayo Z.

Ph. D. por el Departamento de Historia y Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Pittsburgh, Estados Unidos de América; Libre Docente (título postdoctoral brasileño) por el Departamento de Economía de la Universidad del Estado de Sao Paulo (UNESP), Brasil. Profesor de Historia Económica y Estudios Internacionales Latinoamericanos del Departamento de Economía, Programa de Postgrado en Sociología - UNESP y Programa de Postgrado en Relaciones Internacionales «San Tiago Dantas» de la UNESP, Universidad de Campinas (UNICAMP) y Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo (PUC-SP).

Implementación del sistema de información y observatorios de las dinámicas económicas y sociales para la toma de decisiones

Renán Quispe Llanos*

RESUMEN

Este artículo trata sobre el sistema de información electrónico que fue implementado y puesto en funcionamiento para la FIECS-UNI, ante la necesidad de contar con una base de datos que proporcione información estadística, económica y social para la toma de decisiones. No obstante, esta información se encuentra a disposición de docentes, investigadores y alumnos de la universidad.

1. PRESENTACIÓN GENERAL DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN Y OBSERVATORIOS DE LAS DINÁMICAS ECONÓMICAS Y SOCIALES PARA LA TOMA DE DECISIONES

En el mundo moderno, donde el avance acelerado del conocimiento obliga a un uso racional de nuestras posibilidades humanas para marchar a la misma velocidad, los medios que sirvan en esa perspectiva siempre serán aliados de los que tienen interés, no solo en acompañarla, sino también aportando en su desarrollo. Por tal motivo la Facultad de Ingeniería económica y ciencias Sociales de la UNI a través del comité directivo del instituto de investigaciones económicas y Ciencias sociales decidió poner a concurso de investigación la implementación de uno de sus principales objetivos "Sistema de Información y Observatorios de las Dinámicas Económicas y Sociales para la toma de Decisiones".

En efecto, como parte de su política de posicionar a la Facultad a niveles competitivos internacionales (la mejora curricular es también parte de ella), se puso a disposición de los profesores, investigadores y alumnos una página web

donde se puede ubicar a partir de una sola pantalla casi toda la información más importante que existe en el país, en base al recorrido del cursor por cada una de las pestañas expuestas en la misma, mostrando así su contenido sin necesidad de ingresar a cada una de ellas.

Es decir, esta página web permite ahorrar tiempo en la búsqueda de la información que se necesita, ya que se puede saber lo que cada pestaña contiene con solo señalarla con el cursor, situación que no se presenta en la mayoría de páginas en las que se tiene que entrar en cada pestaña para saber si dentro de ellas se encuentra la información que se está buscando, generando de esa manera una pérdida de tiempo para el investigador.

La página web que IECOS a puesto en vitrina virtual tiene como premisa un acceso directo a cada una de las direcciones donde está la información estadística, ganándose con ella un tiempo para análisis.

Tal Sistema de Información cuenta con las principales variables e indicadores económicos y sociales a nivel nacional, regional y local, las mismas que están presentadas de manera histórica de acuerdo a la periodicidad de la variable. Del mismo modo, se puede acceder a las principales fuentes de información estadística de los más importantes organismos internacionales como son FMI, Banco Mundial, OIT, CEPAL.

Además, el presente trabajo incluye la formulación y diseño de un Manual que facilitará el buen uso y manejo del Sistema de Información, de modo tal que se ponga a disposición de los usuarios, la información estadística y conceptual de las principales variables que describen la dinámica Económica y Social del país.

Con esto se provee de información relevante y actualizada a todos los involucrados, de tal manera que sus decisiones sean tomas de manera eficiente y adecuada.

2. OBJETIVOS

2.1 Objetivo general

El presente trabajo implementa y pone en funcionamiento el “Sistema de Información y Observatorios de las Dinámicas Económicas y Sociales para la Toma de Decisiones” con las principales variables e indicadores a nivel nacional, regional y local; considerando distintos períodos de tiempo: anual, semestral, trimestral o mensual, según requerimiento y disponibilidad de la información.

2.2 Objetivos específicos

1. Complementar la sistematización de la información existente con la finalidad de proveer información sobre las condiciones de vida y pobreza a nivel nacional, regional y local.

2. Procesar y analizar la información estadística que sirva de base para las actividades orientadas a la alta gerencia y/o Planificación del Desarrollo; a nivel nacional, regional y local.
3. Que las variables e indicadores componentes sirvan como instrumento de diagnóstico, evaluación y monitoreo de las características de la pobreza y la economía.
4. Proporcionar información en serie, por sectores y regiones permitiendo la comparabilidad en el tiempo y en el espacio, de las características y evolución de la economía.
5. Proporcionar información de la dinámica económica social, pues constituye el soporte empírico necesario para el desarrollo de la teoría.
6. Permitir el estudio del comportamiento agregado de una economía a través de las observaciones de las tendencias globales y, para lograr ello, necesita de medidas sintetizadoras de la actividad económica que constituyen la información básica que permite concentrarse en los cambios dominantes en la economía más que en las influencias particulares que actúan sobre los sectores específicos de ésta.

3. FINALIDAD

Apoyar la ejecución de trabajos de investigación de los docentes, investigadores y alumnos de la FIECS y de la universidad; así como servir de apoyo para los que necesitan información para la labor docente a partir del cuarto ciclo.

4. METODOLOGÍA

En términos generales, el desarrollo del presente trabajo, partió de una selección previa de la información recopilada de las diversas fuentes consultadas (Sitios Web que ponen a disposición estadísticas referidas a la evolución económica y social del país, como son: ministerios, institutos, organismos internacionales entre otros). Además de las estadísticas, se ha incluido los estudios de mayor importancia realizados por las entidades visitadas y se ha diseñado un manual para el uso adecuado y eficiente del Sistema de Información.

El desarrollo del presente trabajo, que implicó el diseño de un Sistema de Información para apoyar la investigación en la FIECS, fue dividido en dos partes, la primera orientada a la selección, definición, organización y estructuración de la información estadística que se encuentra a disposición en el Sistema de Información; en tanto que la segunda parte estuvo orientada al desarrollo del Sistema de Información en sí.

En la primera parte se efectuaron las actividades de: planificación, análisis y diseño:

4.1 Planificación

Las tareas iniciales que se realizaron en la primera fase del trabajo incluyeron actividades tales como la determinación de un plan para la organización adecuada de la información, la selección de la información que fue integrada en el Sistema, y la producción de un glosario de términos que permitieron conocer a mayor detalle las variables incluidas en el sistema. En esta etapa se buscó además, generar de manera definitiva un programa que permita lograr los objetivos trazados y obtener los resultados deseados.

4.2 Análisis

El sistema de información tiene como principal utilidad satisfacer la demanda de uso para fines de docencia e investigación. Así pues esta etapa implicó, la determinación de las principales características y utilidades necesarias que se requiere que el Sistema de Información presente.

4.3 Diseño

En esta fase de diseño se estudiaron posibles alternativas de implementación para el sistema de información que se construyó y cuya estructura está en función de la demanda de información y del uso para fines de enseñanza e investigación. El proceso de diseño fue realizado de forma iterativa hasta que este cumplió con las expectativas y con la calidad deseada.

Concluida la primera parte, se presentó de manera detallada las etapas y los pasos a seguir para el desarrollo de la segunda parte, que estaba orientada al desarrollo del Sistema de Información (Software).

El desarrollo del software se hizo en coordinación con el profesor Aníbal Serrano y su asistente el Sr. Moisés Rojas, personal de la FIECS. El sistema exigía una serie de etapas entre las que se encuentran las siguientes: Implementación, Pruebas, Instalación o despliegue y Uso y mantenimiento:

4.4 Implementación

Para la fase de implementación se seleccionaron las herramientas adecuadas, un entorno de desarrollo más adecuado para nuestro trabajo y un lenguaje de programación apropiado para el tipo de sistema construido. La elección de estas herramientas dependió en gran parte de las decisiones de diseño y del entorno en el que nuestro sistema debía funcionar para facilitar el uso a los usuarios poten-

ciales. Revisamos algunos casos de prueba que nos permitieron ir comprobando el funcionamiento de nuestro sistema conforme lo íbamos construyendo.

4.5 Instalación / Despliegue

Una vez concluidas las etapas de desarrollo de un sistema de información (análisis, diseño, implementación y pruebas), llegó el momento en el que se tuvo que poner el sistema en funcionamiento, su instalación o despliegue. De cara a su instalación, se planificó el entorno en el que el sistema debía funcionar, tanto hardware como software.

4.6 Uso y mantenimiento

La etapa de mantenimiento es probablemente la etapa más importante del proceso del software. Dada la naturaleza del software, este tiene que estar en permanente actualización de tal manera que los usuarios tengan a su disposición la información económica y social más actualizada.

5. APORTES

Permiten finalmente presentar una propuesta de producción de información estadística útil y confiable a los beneficiados:

a. Facultad

Apoyar la ejecución de trabajos de investigación de los docentes, investigadores y alumnos de la universidad; así como servir de apoyo para los que necesitan información para la labor docente a partir del cuarto ciclo.

b. Universidad

Dotar de una base de datos que permita y facilite estudios futuros al Instituto de Investigación de la Universidad Nacional de Ingeniería.

c. Sociedad

Prever de información económica y social acerca de los gobiernos locales y nacionales, de tal manera que se apoye la realización futura de trabajos de desarrollo regional.

d. Sector productivo

Con la base de datos se espera que se puedan prever ciertas tendencias de la Economía y de la sociedad, inclusive generar predicciones según convenga.

6. PRESENTACIÓN DEL PORTAL

The screenshot shows the website interface for 'Cuentas Nacionales'. At the top, there is a header with the logo of the Universidad Nacional de Ingeniería (UNAI) and the IECOS logo. The date is 'Jueves, 23 de Agosto de 2012' and there is a search bar. Below the header is a navigation menu with items: Inicio, Series Históricas, Publicaciones, Presentaciones, Internacional, SIR-SOC, and Base / Datos. The main content area is titled 'PRESENTACION' and features a sidebar on the left with 'SECTOR ECONOMICO' (Agricultura, Pesca, Minería, Manufactura, Monetaria, Finanzas Públicas, Comercio Internacional) and 'SECTOR SOCIAL' (Educación, Salud, Vivienda, Pobreza y Desarrollo, Humano). The central text describes the project's objective to implement a 'Sistema de Información y Observatorios de las Dinámicas Económicas y Sociales para la toma de Decisiones'. The right sidebar contains 'INFORMACIÓN ESTADÍSTICA' (Proyecciones de Población, Características Económicas Sociales y Demográficas de América Latina y el Caribe, Genero sus Cuadros con los Censos Nacionales, Microdatos (Base de Datos)) and 'ENCUESTAS NACIONALES' (Encuesta Económica, Encuestas de Hogares, Notas Informativas, Glosario de Términos).

Presentación del sistema de información y observatorios de las dinámicas económicas y sociales para la toma de decisiones.

6.1 Parte superior

- **Inicio:** Esta sección contiene la presentación, objetivo, contacto, justificación, finalidad y sumario del portal. Con la finalidad de mostrar a los usuarios la facilidad y la importancia que el portal posee para la realización de investigaciones.
- **Series Históricas:** Este grupo presenta información económica de manera histórica (Serie de datos), los que a su vez son proporcionados en documentos de Excel para facilitar su utilización, pues a partir de este tipo de documentos se pueden migrar los datos a distintos programas para un mejor análisis, estos pueden ser E-views, Stata, Spss u otros.
- **Publicaciones:** Esta sección contiene información estadística de instituciones importantes en formato pdf a disposición de docentes, alumnos e investigadores que deseen hacer sus investigaciones.
- **Presentaciones:** Esta sección contiene información estadística del Instituto de Investigación de Estadística e Informática y del Banco Central de Reserva, sobre el acontecer económico de nuestra nación y se encuentra en formato power point y pdf.

- **Internacional:** Esta sección contiene información de Instituciones Internacionales como: Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Organización Internacional del Trabajo y Estadísticas Sociales de América Latina y el Caribe del Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- **SIR SDC:** Esta sección contiene el sistema de información regional para la toma de decisiones y el sistema de difusión de los censos.
- **Base / Datos:** Esta sección contiene información estadística de las instituciones nacionales e internacionales más importantes como también información económica y social de cada uno de los ministerios de nuestra nación.

6.2 Lado izquierdo

- **Sector económico.** Es la división de la actividad económica de nuestro Estado o territorio. Este grupo presenta información económica de manera histórica (Serie de datos), los que a su vez son proporcionados en documentos de Excel que facilitan su utilización, pues a partir de este tipo de documentos se pueden migrar los datos a distintos programas para un mejor análisis, pueden ser estos E-views, Stata, SPSS u otros.
 - Pesca
 - Minera
 - Manufactura
 - Monetaria
 - Finanzas Públicas
 - Comercio Internacional
- **Sector social.** Es la división de la actividad social que se da en nuestro Estado o territorio. Proporciona bases de datos agregados con información social y demográfica organizada en áreas temáticas como: cultura y esparcimiento, desarrollo social, educación, necesidades básicas insatisfechas, participación ciudadana, población e indicadores demográficos, salud, territorio y vivienda. Las fuentes de información corresponden a los registros administrativos de los diferentes sectores del gobierno y a las encuestas e investigaciones que el INEI realiza.
 - Educación
 - Salud
 - Vivienda
 - Pobreza y desarrollo
 - Humano
- **Instituciones importantes.** Se encuentra en las pestañas de las tres instituciones más importantes en cuanto a información económica y social, estas son:

- Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- Ministerio de Economía y Finanzas.
- Banco Central de Reserva.

6.3 Lado derecho

- **Informe estadístico.** Proporciona información relacionada a las siguientes variables: establecimientos censados, producción, consumo y resultado del ejercicio, gastos de los establecimientos, personal ocupado y remuneraciones, movimiento del activo fijo e intangibles, movimiento de la depreciación acumulada y amortización de intangibles, impuestos, existencias e insumos utilizados.
 - Proyección de población
 - Características económicas, sociales y demográficas de América Latina y el Caribe
 - Genere sus cuadros con los censos nacionales
 - Microdatos
- **Encuestas nacionales.** La encuesta es un instrumento de la investigación que consiste en obtener información de las personas encuestadas mediante el uso de cuestionarios diseñados en forma previa para la obtención de información específica.
 - Encuesta económica
 - Encuesta de hogares
 - Notas informativas
 - Glosario de términos
- **Enlaces de Interés.** En esta sección vamos encontrar pestañas que nos dirigirán a datos estadísticos de las instituciones más importantes a nivel internacional, como son:
 - CEPAL
 - Banco Mundial
 - FMI publicaciones
 - OIT INFORM
 - Objetivos de desarrollo del milenio

* Renán Jesús Quispe Llanos
Economista, Profesor Asociado de la Facultad de Ingeniería Económica y Ciencias Sociales de la UNI.
Magister en Métodos Cuantitativos de la Economía, con estudios de Maestría en Gerencia Estadística e Informática y miembro activo del Instituto Interamericano de Estadística.

Gestión pública y planificación del desarrollo sostenible: un modelo para implementar

Federico Dejo*

INTRODUCCIÓN

Uno de los aspectos menos desarrollados de la gestión pública y por lo tanto, una de sus principales debilidades, es el manejo integral y armónico de los recursos del Estado en función a los objetivos del desarrollo nacional. Se acompaña a ello el bajo entendimiento por parte de las autoridades políticas y funcionarios públicos, del concepto del Estado como unidad territorial, donde los diferentes componentes del mismo son piezas importantes que forman parte de una sola estructura funcional. Al no existir dicho entendimiento, el Estado no es gestionado como un sistema donde todas las partes del mismo se consideren variables importantes que se influyen entre sí en un proceso constante de retroalimentación. Consecuencia de ello, es que las políticas públicas tienden a ser reduccionistas con relación al Estado, es decir, se priorizan los temas en función a responder a problemas urgentes que amenazan la estabilidad del Estado, o a presiones de intereses particulares, más no a un manejo ordenado y planificado de todas las variables que el Estado necesita gestionar de manera integral, para cumplir con su rol de garantizar una vida digna para todos los ciudadanos del país. Alcanzar ese desarrollo equilibrado y armónico, con justicia, y equidad social, donde los aspectos ambientales, sociales, económicos e institucionales, sean equilibrados y eficientes, interrelacionándose de manera positiva para alcanzar altos niveles de bienestar sin perjudicar el medio ambiente y la preservación de los recursos naturales, es lo que llamamos el Desarrollo Sostenible.

En el Perú tenemos un Estado reactivo antes que planificador y preventivo. Y mientras eso continúe, los problemas surgirán más rápido que las soluciones, contribuyendo al círculo del subdesarrollo. En las siguientes líneas, vamos a proponer un modelo de entendimiento y gestión del Estado con capacidad preventiva,

sustentado en el diagnóstico, planificación y evaluación integral y permanente de sus variables más importantes, capaz de conducir al país a un modelo de Desarrollo Sostenible.

LA IMPORTANCIA DE UN MODELO DE PLANIFICACIÓN SISTÉMICA

Para alcanzar el Desarrollo Sostenible, se requiere previamente de la construcción de un modelo de gestión, que sea capaz de identificar los elementos más relevantes que participan en la estructura de funcionamiento del Estado territorial, así como los mecanismos de interrelación y retroalimentación entre los componentes de esa estructura. Cuando esa estructura se dinamiza y funciona, se trata de un sistema que genera uno o más resultados. La calidad de los resultados dependerá a su vez de la calidad de funcionamiento de sus diversos componentes y variables

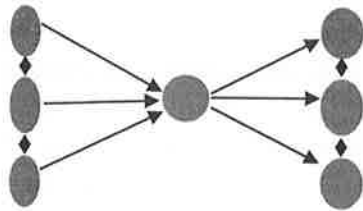
El Estado peruano, como espacio territorial, es un sistema complejo con una gran diversidad de variables interactuantes, que puede gestionarse con resultados exitosos, si se cuenta con una herramienta de planificación sistémica que le permita intervenir con sentido preventivo y prospectivo, para alcanzar objetivos de desarrollo. Para elaborar el modelo de planificación sistémica, deben identificarse previamente los componentes y variables de la estructura a intervenir con el plan, y que son necesarios para su buen funcionamiento, y conocer lo mejor posible, los mecanismos de interrelación que hagan al sistema exitoso en la consecución de los resultados esperados. Tener en cuenta que toda estructura que se organiza en función a objetivos o resultados a esperar, como es el caso de los Estados nacionales, regionales, o locales, se convierte en un sistema cuyas partes deben interrelacionarse de manera dinámica. En este caso, el Estado se convierte en un ente vivo cuya razón de ser es dar bienestar a sus ciudadanos, a la vez que debe garantizar la sostenibilidad de los recursos que hacen posible el logro de ese bienestar.

Un aspecto fundamental en el uso del modelo territorial sistémico, es que deben identificarse cuáles son las variables fuertes y cuales las variables débiles del mismo. El supuesto es que el sistema funcionará de manera sostenible y obtendrá los resultados esperados en la medida que todas sus variables, al ser interactuantes, sean fuertes. Pero si el sistema territorial tiene una o más variables que están en condición de débiles, al ser interactuantes dentro del sistema, serán insumos que al llegar a otras variables las debilitarán en lugar de fortalecerlas. Si esa situación no se corrige, el sistema como conjunto se irá debilitando, apareciendo una diversidad de problemas que atentarán contra el buen funcionamiento del mismo, y que implicarán costos para poder ser solucionados. En consecuencia, un aspecto fundamental de la metodología de planificación sistémica será buscar el equilibrio entre todas las variables, buscando que todas lleguen a ser fuertes y que

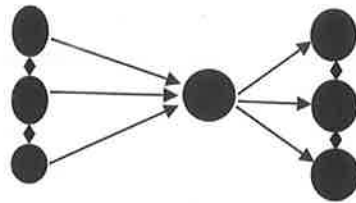
se sostengan en ese nivel. En perspectiva, la fortaleza de todas las variables que componen el sistema, garantizará el logro de los resultados, y lo hará resistente frente a las amenazas externas.

En el siguiente gráfico, se visualizan dos secuencias. La primera, expresa una situación en la que el sistema contiene variables débiles, y al no corregirse por fallas en la estrategia de gestión, terminan contagiando al resto del sistema, volviéndolo débil y no sostenible. De mantenerse así, el bienestar social no será posible.

En el otro caso, las variables fuertes son el aspecto fundamental del sostenimiento del sistema, y la estrategia de la gestión es mantenerlas siempre en ese estado. En esas condiciones, el bienestar social expresado como desarrollo sostenible, será una consecuencia de la adecuada gestión de los diferentes recursos (variables interactuantes) del Estado.



Variables débiles generan impactos que debilitan a otras variables, y afectan negativamente el sistema.



Variables fuertes generan impactos que fortalecen a otras variables y le dan sostenibilidad al sistema

Figura 1. Impacto de las variables en el sistema

LAS HERRAMIENTAS DE GESTIÓN PARA LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL SISTÉMICA

Elaborar el modelo territorial sistémico, con la finalidad de diagnosticar y planificar con miras a conseguir el Desarrollo Sostenible, requiere seguir los siguientes pasos:

1. Delimitar el territorio a estudiar y considerarlo como un sistema con componentes interactivos.
2. Identificar los principales subsistemas que sostienen al sistema territorial.
3. Identificar las variables importantes de los subsistemas del territorio, en la medida que su presencia y actividad son necesarias para que el sistema territorial funcione.
4. Evaluar el estado de fortaleza o debilidad de cada una de las variables.

5. Valorar la importancia retroalimentadora de cada variable en el sistema.
6. Definir los objetivos estratégicos y específicos que se quieren alcanzar mediante la gestión sistémica del territorio.
7. Proponer las soluciones de mejora, mediante actividades y proyectos, para cada una de las variables del sistema, en función a los objetivos estratégicos y específicos. Es decir, generar un Plan para alcanzar el Desarrollo Sostenible.
8. Hacer el seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo Sostenible.

APLICACIÓN DEL MODELO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL SISTÉMICA PARA ALCANZAR EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Paso 1

Se define el espacio territorial. Puede ser un país, una región, una provincia, un distrito.

Paso 2

Se desagrega el espacio territorial en subsistemas, que vienen a ser los componentes principales del mismo. El modelo se entiende mejor graficando sus partes e identificando la interrelación entre ellas.

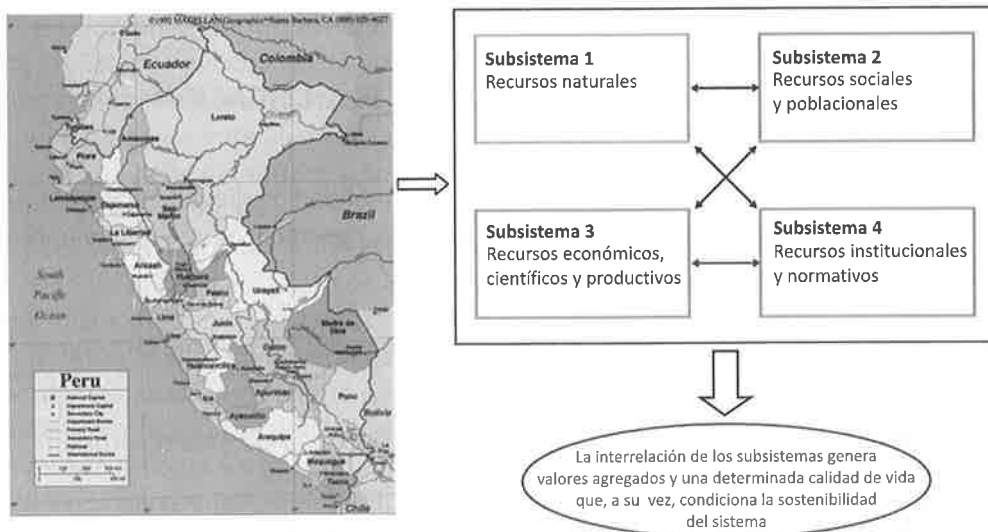


Figura 2. Estructura de interrelaciones del sistema territorial.

Se asume que el equilibrio armónico en la interrelación de los diferentes subsistemas genera desarrollo sostenible. Mientras que la interrelación desequilibrada, especialmente con el subsistema de recursos naturales, genera depredación y subdesarrollo, afecta la calidad de vida de los seres humanos y pone en peligro los ecosistemas naturales.

El subsistema recursos naturales, hace referencia al conjunto del medio ambiente natural (incluido la fauna), que rodea y hace posible la vida del ser humano, ya que del medio ambiente obtenemos el aire, el agua, la energía y los alimentos necesarios para nuestra existencia, así como los elementos minerales y materiales que posibilitan nuestro progreso tecnológico.

El subsistema recursos humanos comprende al conjunto de habitantes que ocupan un espacio geográfico, y hace referencia a la calidad poblacional y su evolución. Por un lado, nos interesan sus características demográficas, como su estructura de sexo, de edades, índices de natalidad, fecundidad y mortalidad, población dependiente y población en edad de trabajar. Y por otro, su calidad de vida, como son el nivel de ingresos, el empleo, la salud, educación, vivienda.

El subsistema de recursos técnico-productivos, se refiere al conjunto de la estructura económica de que dispone una población para obtener sus bienes y satisfacer sus necesidades. Incluye el conjunto de los medios de producción, servicios económicos financieros, infraestructura productiva, centros de investigación científica y de medios de comunicación.

En cuanto al subsistema de recursos jurídicos y normativos, éste hace referencia a la forma en que los habitantes de una determinada área están socialmente organizados, tanto para asumir la propiedad de los recursos naturales y de los medios de producción, como en la forma de distribuirse los bienes obtenidos. Incluye este subsistema las normas, leyes y costumbres sociales. Así como los mecanismos de organización y representación social y política.

Si bien cada uno de los subsistemas constituye en sí mismo una compleja unidad con su multiplicidad de factores, lo importante es llegar a entender como los diferentes subsistemas se interrelacionan constituyendo la unidad del sistema total. Sólo cuando se llega a determinar la forma en que se concatenan y condicionan los diferentes subsistemas entre sí, se puede decir que se ha logrado una visión integral del área en estudio. Lo que a su vez, permitirá la implementación de efectivos planes de desarrollo que redunden en un mejoramiento sostenible de la calidad de vida de la población, objetivo de todo plan¹.

Paso 3

Se identifican las variables importantes de los subsistemas, teniendo en cuenta que su presencia y actividad son necesarias para que el sistema territorial funcione.

Para tal objeto se utiliza el siguiente modelo de tabla, donde se precisan las variables e indicadores de cada subsistema. De acuerdo al modelo propuesto, deben trabajarse cuatro tablas.

Tabla para generar la base de datos por subsistema

Variables	Dimensiones a evaluar	Indicadores de evaluación	Valor de medición del Indicador	Valor óptimo referencial	Fuente bibliográfica
A					
B					
C					

Las variables son los elementos activos que interactúan dentro del sistema. Sus interrelaciones son múltiples y por su naturaleza o características, cada variable se puede agrupar en uno de los cuatro subsistemas que contiene el modelo: recursos naturales y medio ambiente, recursos poblacionales, recursos económicos, científicos y productivos, recursos institucionales y normativos. Sin embargo, en la acción concreta, durante su funcionamiento, se genera un entrecruzamiento constante entre todas las variables, al margen del subsistema al que pertenecen.

También hay que comprender que las variables suelen tener varias dimensiones, debiendo medirse y evaluarse el estado de cada una de ellas mediante indicadores cuantitativos. El estado de una variable, suele ser el promedio de los valores de sus diferentes dimensiones, medidas por sus respectivos indicadores. Así, cuando se habla de la variable agua, se las puede diferenciar según su uso, por ejemplo, agrícola, industrial, consumo humano. Y seguidamente, según sus dimensiones, por ejemplo, cantidad, entendida como oferta o disponibilidad de agua, y también calidad, entendida como si es apta o no para cierto tipo de consumo. También se puede diferenciar el agua según su origen, por ejemplo, agua superficial, subterránea, marina, etc.

Una vez hecha la relación de las variables de los cuatro subsistemas, con sus respectivas dimensiones e indicadores, se puede generar la base de datos para el diagnóstico territorial, así como hacer la calificación de las diferentes variables, para conocer su estado.

Paso 4

Se hace la valoración del estado de cada variable seleccionada, utilizándose para ello los indicadores de las diferentes dimensiones de la variable. Para tal fin se utiliza el siguiente modelo de matriz.

Modelo de matriz

Subsistema.....

Variables	Dimensiones por evaluar	Indicadores de evaluación	Valor obtenido en la medición del Indicador	Valor óptimo referencial	Calificación estandarizada de indicadores	Calificación promedio de cada variable
A						
B						
C						

Tener en cuenta que las variables son muy diversas y de naturaleza distinta, y cada una tiene sus procedimientos y rangos de medición. La medición del estado de las variables se hace utilizando indicadores cuantitativos. Para hacer comparable la medición entre tanta diversidad, se aplica un procedimiento de estandarización para calificar el estado de los indicadores.

La metodología de estandarización de indicadores que a continuación se propone, utiliza una escala de 1 a 10, donde:

- 1 a 5, indica un mal estado de la variable
- 6 a 8, indica un estado regular
- 9 a 10, indica un estado muy bueno, de sostenibilidad.

Para estandarizar los indicadores a la escala de 1 a 10, todos deben tener una base cuantitativa o unidad de medición, a partir de la cual se pueda aplicar una regla de tres simple.

Así, supongamos que el valor más alto que indica sostenibilidad para el indicador “número de viviendas con acceso diario al agua potable”, es el 100% de las viviendas de una comunidad.

Al medir el indicador “Número de viviendas de la comunidad de San Lucas” que tienen acceso diario al agua potable, nos arroja la cantidad de 80 viviendas, siendo el total 270 viviendas.

¿Cómo le aplicamos el valor de estandarización en la escala de 1 a 10?

Total de viviendas de San Lucas = 270	Equivalencia porcentual = 100%	Rango porcentual al que corresponde el valor obtenido (1 a 100%)	Equivalencia en la escala numérica de estandarización (1 a 10)	Valor cualitativo que se le asigna
Medición dada por el indicador= 80	Aplicamos: $80 \times 100 / 270 =$ Porcentaje de viviendas con acceso al agua potable = 29.63%	1 a 10	1	Malo
		11 a 20	2	Malo
		21 a 30	3	Malo
		31 a 40	4	Malo
		41 a 50	5	Malo
		51 a 60	6	Regular
		61 a 70	7	Regular
		71 a 80	8	Regular
		81 a 90	9	Bueno
		91 a 100	10	Muy bueno

Luego de utilizar el procedimiento de medición arriba explicado, el cual se aplica a todos los indicadores, se obtiene el valor promedio de las variables, que viene a ser la suma de los valores de los indicadores de cada una, dividida entre el número de ellos. Veamos el siguiente ejemplo:

Variable	Dimensiones	Valor de indicadores	Valor promedio de la variable = $4+8+5+7=24$ $24/4=6$
Agua	a	4	6
	b	8	
	c	5	
	d	7	

El valor del estado de la variable agua, como un todo, en promedio tiene la calificación cualitativa de regular, a pesar que algunos indicadores que expresan otras dimensiones de la variable, pueden indicar que están en mala situación.

La aplicación de este procedimiento a la base de datos que se puede leer en el Anexo 1, nos arroja la siguiente matriz de diagnóstico del sistema territorial peruano, teniendo en cuenta que utilizamos dicha base solo como procedimiento metodológico, y no como una fuente de datos actualizada que indique que necesariamente esa es la situación actual del país.

Recursos Naturales		Recursos Poblacionales		Recursos Económicos, Técnicos y Productivos		Recursos Institucionales y Normativos	
Variables	Calificación	Variables	Calificación	Variables	Calificación	Variables	Calificación
Agua (Calidad, cantidad y conservación)	6	Salud (Calidad y cantidad)	7	Infraestructura vial (Cantidad y calidad)	3	Calidad de gestión de autoridades del gobierno (opinión pública)	3
Suelo agrícola (Calidad, cantidad y conservación)	4	Educación (Calidad y cantidad)	7	Infraestructura de servicios básicos (Cantidad y calidad)	5	Calidad de gestión de instituciones públicas (opinión pública)	2
Aire de zonas urbanas (Calidad)	1	Empleo (Calidad y cantidad)	5	Economía y Producción (Cantidad y calidad)	9	Confianza en honestidad de instituciones del Estado (opinión pública)	4
Bosque (Cantidad, calidad y conservación)	6	Ingreso (Cantidad)	5	Competitividad económica (Cantidad)	7	Respeto por las normas y leyes (opinión pública)	2
Fauna (conservación)	3	Vivienda (Cantidad y calidad)	6	Infraestructura comunicaciones no viales (Cantidad y calidad)	3	Percepción de Seguridad ciudadana (opinión pública)	2
Minerales e hidrocarburos (Cantidad de reservas y potencialidad)	10			Inversión en ciencia y tecnología (Cantidad y calidad)	1		
Promedio	5	Promedio	6	Promedio	4.6	Promedio	2,6

Nota: Por la cantidad de información generada al identificar variables e indicadores, se ha utilizado el programa Project System, el cual se ha desarrollado para procesar este tipo de trabajos.

Al leer la matriz de diagnóstico sistémico, rápidamente nos damos cuenta que las variables más fuertes son, por el lado del subsistema Recursos Económicos Técnicos y Productivos, las variables economía y producción, y competitividad económica, apoyadas en gran medida por el potencial de los recursos naturales de minerales e hidrocarburos, que están en el subsistema recursos naturales, cuyos buenos precios de exportación han logrado, durante los últimos años, un crecimiento muy importantes en la producción económica y en la acumulación de divisas. Tengamos en cuenta que se trata de recursos no renovables. Sin embargo, no hay todavía un acompañamiento importante de otras variables que le den sostenibilidad al desarrollo sostenible del país. Por ejemplo, en el subsistema de Recursos Institucionales y Normativos, que es donde se gobierna, se dan las políticas y leyes, y se administran los recursos públicos, tenemos una gran debilidad, siendo ese subsistema el equivalente al cerebro de un organismo, que irradia sus señales mediante el sistema nervioso al resto del cuerpo. Si las variables de este subsistema no son sostenibles, tal como arroja el diagnóstico, difícilmente el resto lo será, pues las señales que emiten son de calidad débil para lo que requiere el sistema, y más bien tiende a debilitar el conjunto, lo que se expresará en un país con graves dificultades para alcanzar el Desarrollo Sostenible.

Otra hecho grave que se observa al estudiar la tabla de diagnóstico, es la pobre inversión en ciencia y tecnología, variable que es muy importante para lograr la autonomía tecnológica y darle sostenibilidad e independencia a nuestra capacidad productiva. También es muy débil en el Perú el desarrollo de las infraestructuras, sobre todo las que apuntalan el desarrollo de las actividades económicas productivas, como son carreteras, puertos, aeropuertos, irrigaciones, etc. que fortalecen el mercado interno. Si estos rubros no alcanzan calificaciones de sostenibilidad, la economía peruana seguirá siendo muy frágil a los vaivenes de la economía internacional, que es de donde viene la fuerza de demanda para los productos, más no del interior del país. Hay que recordar que el Perú ya ha tenido épocas de gran auge económico exportando materias primas, pero nunca apuntaló un desarrollo productivo y científico nacional, por lo que corremos el riesgo de que se vuelva a repetir la historia y también los problemas de subdesarrollo que seguimos padeciendo.

Muy preocupante también son las calificaciones obtenidas en el Subsistema de Recursos Naturales y Medio Ambiente. Los recursos renovables, como el agua, suelo, aire, bosque, están siendo muy afectados por las actividades productivas contaminantes y los desperdicios domésticos. Prácticamente no existe en el Perú un curso de agua importante que no esté contaminado o muy contaminado, lo cual impacta de manera desastrosa contra el paisaje natural y el hábitat de un sinnúmero de especies terrestres y marinas. Este hecho naturalmente empobrece más al país pues afecta la biodiversidad que tenemos, siendo un gran capital que se debe conservar. Los suelos agrícolas tienen fuertes procesos de salinización, especialmente en los valles de la costa, y los bosques pierden año a año miles de hectáreas boscosas,

siendo 15 veces más el ritmo de deforestación que la reforestación. Por el lado de las ciudades, donde se concentra la mayor parte de la población del país, la contaminación del aire, supera los límites permisibles, especialmente por la circulación indiscriminada y desordenada de vehículos que emanan gases contaminantes para el organismo humano y demás especies animales. Sabemos que existen normas para controlar los malos manejos contra los recursos naturales, pero como hemos visto, al leer las variables del subsistema recursos normativos e institucionales, las leyes y normas en el Perú no se cumplen, porque no hay capacidad de gobierno ni autoridad moral para hacerlas cumplir.

Las variables del subsistema recursos poblacionales están muy influenciadas y condicionadas por lo que ocurre con las variables de los otros subsistemas. La salud de la población peruana aún tiene que superar los problemas de desnutrición crónica en cientos de miles de niños que viven en la pobreza. Pero ésta a la vez es causada en gran medida por la falta de empleo y de ingresos adecuados, a los que suman la debilidad de los servicios de salud, asistencia social y seguridad social. En el Perú tener un trabajo no es tan difícil pues la población ha aprendido a generar sus propias fuentes de ingresos con empleos múltiples, el problema es que la informalidad de los trabajos se acompaña de desprotección social y ausencia de programas de jubilación. No hay seguro de desempleo y faltan centros de aprendizaje técnico o reconversión laboral para que la población desarrolle sus capacidades para crear u obtener empleo. Si bien el crecimiento de la inversión pública y privada han ayudado en los últimos años a crear miles de nuevos puestos de trabajo, y eso es una tendencia que se debe mantener, aún falta fortalecer de manera muy importante la calidad y oferta laboral, al igual que mejorar el ingreso mínimo, para que pueda ser equivalente al monto de la canasta básica familiar. Solo cuando se llegue a este nivel habrá sostenibilidad en la calidad de vida familiar, de lo contrario se notará más desigualdad y exclusión, generándose conflictos sociales que a su vez afectarán la inversión productiva y la gobernabilidad.

Pero hay que tener muy en cuenta que los temas de salud en la población guardan mucha relación con el saneamiento ambiental, y en eso falta también avanzar, especialmente en la oferta de agua potable, y en el manejo de los residuos sólidos y líquidos, que generan una gran cantidad de enfermedades. Si esos problemas no son debidamente resueltos, los problemas de salud seguirán siendo un factor de inseguridad y gasto familiar.

La educación es otra variable que no alcanza calificación de sostenibilidad. En gran medida por las dificultades de acceso a la educación de las poblaciones de los ámbitos rurales, pero también porque la inversión pública para atender a los sectores más pobres del país está estancada con relación al porcentaje de inversión que le corresponde en el presupuesto público. Todavía tenemos cerca de un 10% de población analfabeta, y problemas graves de comprensión de lectura y de razonamiento lógico matemático en los niños y jóvenes. Esto afecta la capacidad de desarrollo intelectual y el rendimiento académico en las etapas de estudios postescolar.

En síntesis, el diagnóstico integral nos indica que aún falta mucho para alcanzar el objetivo del desarrollo sostenible, y que se requiere aplicar una estrategia donde no solo se apuntalen algunas de las variables del sistema territorial, sino que debe hacerse un plan de manejo holístico, integral, que permita gestionar y avanzar paralelamente con todas las variables del sistema territorial, puesto que se influyen y condicionan mutuamente hacia la sostenibilidad. Trabajar solo con algunas variables y descuidando otras, es tener un manejo segmentado que solo tendrá resultados positivos coyunturales, pero nunca resultados estratégicos que nos encaminen a una sostenibilidad permanente.

Paso 5

Hay que valorar la importancia retroalimentadora de cada variable en el sistema. De esa manera, al momento de planificar, podremos establecer un nivel de prioridades en base a las características y estado de cada uno de ellas.

Cada variable del sistema, así como genera impactos en otras variables, también es receptora de los impactos de otras, y esa dinámica es continua. Por eso es que en la práctica, todas son variables retroalimentadoras.

El proceso de retroalimentación de las variables, se puede visualizar mejor cuando se utiliza una matriz o tabla de doble entrada donde se establecen las interrelaciones entre todas las variables del sistema. En la intersección del cruce de las variables, se puede definir si existe un nivel de influencia de las variables de la columna izquierda de la matriz, hacia las variables que están en la fila superior de la misma. De acuerdo al nivel de impacto se puede utilizar un rango de 0 a 3 para calificar la fuerza de la influencia de una variable sobre otra. Se puede luego sumar cada fila con su correspondiente variable de izquierda a derecha, y se sabría el nivel de influencia de cada variable con relación a las demás. Esto permite conocer también cuales son las variables que tienen más fuerza de influencia dentro del sistema y según los casos, se le puede dar una atención específica al momento de tomar decisiones de intervención.

Cuando se busca conocer el aspecto receptor de cada variable, es decir, cuáles son las variables que la influyen, y la fuerza de la influencia, se lee la matriz de arriba hacia abajo y se suman los valores obtenidos. Se sabrá así que tan influenciada está una variable dentro del sistema, por los impactos producidas por las otras. En este sentido, si queremos fortalecer una variable determinada, también tenemos que estar atentos sobre el estado (bueno, regular o malo) en que se encuentran aquellas que la impactan. Esto permitirá elaborar hipótesis de explicación para saber si el estado en que se encuentra la variable, está siendo favorecida o no por el estado en que se encuentran aquellas que le generan impactos.

En síntesis, determinar el rol de cada variable, implica conocer tanto su fuerza de generación de impactos dentro del sistema, como su capacidad receptora de los impactos generados por las otras variables con las que interactúa.

Modelo de matriz que se utiliza para determinar el rol de las diferentes variables en el sistema

Variables	A	B	C	D	E	F	G	H	Total Activo (Influencia)
A		3	3	0	1	3	3	2	15 Variable muy influyente
B	0		0	3	3	0	0	0	6
C	3	3		0	0	0	3	2	11
D	0	0	0		0	0	0	0	0
E	0	2	0	3		2	2	1	10
F	3	2	2	3	1		3	2	16 Variable muy influyente
G	0	2	1	0	1	0		0	4
H	1	0	0	0	1	0	2		4
TOTAL Receptoras (dependencia)	7	12 Muy receptiva	6	9	7	5	13 Muy receptiva	7	

Valores de influencia: 0= nula; 1=mínima; 2=media; 3=alta.

En general, todas las variables cumplen con las siguientes funciones, en mayor o menor medida:

- Son variables activas: tienen influencia en las otras y son muy importantes para mover el sistema.
- Son variables receptoras: Su evolución o estado está condicionada por el comportamiento de las que influyen en ella.
- En síntesis, son variables retroalimentadoras: tienen fuerza como influyentes, pero a la vez también son muy receptoras. Cumplen un rol tipo bisagra en el sistema.

La aplicación de dicha matriz a la base de datos del Anexo 1 arrojó el gráfico que puede verse en el Anexo 2, donde se pueden apreciar los roles interactivos cumplidos por las diferentes variables dentro del sistema territorial peruano. Destacan por su interactividad e influencia retroalimentadora las siguientes variables, en orden de importancia: economía y producción, competitividad económica, gestión de autoridades de gobierno, gestión de instituciones, respeto por las normas y leyes, educación e ingreso.

Mientras que si miramos la dimensión de las variables básicamente por su calidad de factores de influencia en el sistema, destacan, por orden de importancia:

gestión de autoridades y gobierno, gestión de instituciones públicas, respeto por la normas y leyes, educación, economía y producción, competitividad económica.

Cabe resaltar que en ambos casos, las variables que cumplen el rol más importante son las que están en el subsistema de recursos institucionales y normativos. Y sin embargo, son las que salen peor calificadas en el momento de ser evaluadas.

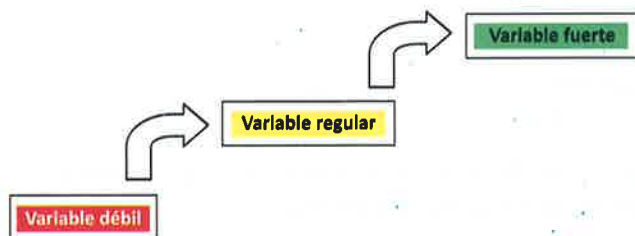
Por lo tanto, si hay objetivos a los que se debe dar especial atención en la propuesta de un plan de desarrollo en el Perú, son los del subsistema de recursos institucionales y normativos.

Paso 6

Proponer objetivos específicos y objetivos estratégicos.

El objetivo principal de la planificación está en saber identificar los objetivos necesarios para resolver o prevenir los problemas existentes y potenciales, identificados en la fase del diagnóstico. Pero también la planificación ayuda al aprovechamiento de los recursos potenciales que pueden generar riqueza o valores agregados, y por ende ayudarán a resolver problemas o prevenirlos. Dentro de la metodología sistémica, eso implica que la solución a los diferentes problemas pasa por solucionar los casos de las variables débiles para convertirlas en variables en situación regular, y luego en situación de fortaleza o sostenibilidad. Naturalmente, ello en función al establecimiento de metas que se cumplirán mediante la ejecución de proyectos o actividades.

El proceso de mejora de las variables del sistema sigue la siguiente ruta:



Utilizando la tabla de diagnóstico integral expuesta líneas arriba, podemos definir cuáles son los objetivos específicos para cada variable, así como el objetivo estratégico por cada subsistema. Hay que tener en cuenta que para definir los objetivos específicos de cada variable, se deben haber determinado los problemas o potencialidades que se derivan del estado de cada una, evaluada a través del conocimiento de sus dimensiones e indicadores.

Para realizar la tarea de fijación de los objetivos específicos, se propone el uso de la siguiente tabla, en la que, a manera de síntesis, y tomando como referencia la base de datos del diagnóstico, señalaremos un problema y un objetivo específico por cada variable, para un Plan a diez años (en la tabla siguiente se proponen los objetivos, más no las metas a lograr al décimo año).

Recursos naturales y ambientales				Recursos poblacionales			
Variables	Calificación	Problemas/ Potencialidades	Objetivos específicos a lograr	Variables	Calificación	Problemas/ Potencialidades	Objetivos específicos a lograr
Agua (Calidad, cantidad y conservación)	6	Contaminación de las aguas de los principales ríos	Descontaminación de las aguas de los ríos	Salud (Calidad y cantidad)	7	Se mantienen niveles altos de desnutrición crónica infantil	Disminución drástica de la desnutrición crónica infantil
Suelo agrícola (Calidad, cantidad y conservación)	4	Salinización de los suelos agrícolas de la costa	Desalinización de los suelos agrícolas de la costa	Educación (Calidad y cantidad)	7	Baja capacidad de comprensión de lectura de los alumnos en edad escolar	Lograr una alta capacidad de comprensión de lectura de alumnos en edad escolar
Aire de zonas urbanas (Calidad)	1	Polución tóxica en las principales ciudades	Control y disminución de las emisiones tóxicas de las principales ciudades	Empleo (Calidad y cantidad)	5	Alta tasa de empleo de categoría informal	Lograr una alta tasa de empleo de categoría formal
Bosque (Cantidad, calidad y conservación)	6	Deforestación acelerada de bosques amazónicos	Reforestación de bosques amazónicos y control de la tala arbórea	Ingreso (Cantidad)	5	Ingreso mínimo familiar no cubre las necesidades de la canasta básica del hogar	Incremento del ingreso mínimo familiar
Fauna (conservación)	3	Especies de aves costeras en riesgo de extinción	Protección y recuperación de especies de aves costeras en peligro de extinción	Vivienda (Cantidad y calidad)	6	Cientos de miles de familias carecen de vivienda propia	Facilitar a las familias el acceso a la propiedad de una vivienda
Minerales e hidrocarburos (Cantidad de reservas y potencialidad)	10	Reservas de cobre y oro de gran potencialidad económica y productiva	Desarrollo Sostenible de proyectos de inversión en oro y cobre				
Promedio	5	Promedio futuro esperado si se cumplen objetivos	10	Promedio	6	Promedio futuro esperado si se cumplen objetivos	10

Recursos económicos, científicos y productivos				Recursos institucionales y normativos			
Variables	Calificación	Problemas/Potencialidades	Objetivos específicos a lograr	Variables	Calificación	Problemas/Potencialidades	Objetivos específicos a lograr
Infraestructura vial (Cantidad y calidad)	3	Alto proporción de carreteras asfaltadas y afirmadas sin mantenimiento	Lograr que el cien por ciento de carreteras tengan eficiente mantenimiento	Calidad de gestión de autoridades del gobierno (opinión pública)	3	Ciudadanía se muestra disconforme con la calidad ejecutiva de gobernantes	Exigencia legal para que los candidatos a autoridades públicas demuestren conocimientos y/o experiencia calificada para el cargo que postulan
Infraestructura de servicios básicos (Cantidad y calidad)	5	La gran mayoría de ciudades del país carecen de un adecuado sistema de gestión de residuos sólidos	Dotar de un adecuado sistema de gestión de residuos sólidos a las ciudades	Calidad de gestión de instituciones públicas (opinión pública)	2	Ciudadanía se muestra disconforme con la calidad de servicios de las instituciones públicas	Exigencia legal para que los funcionarios de las instituciones públicas ingresen por méritos técnicos o profesionales y no por cuota de cargos de confianza
Economía y Producción (Cantidad y calidad)	9	Existe un crecimiento alto y sostenido del PBI	Afianzar el manejo sostenible de la economía para mantener su crecimiento	Confianza en honestidad de instituciones del Estado (opinión pública)	4	La ciudadanía desconfía totalmente de la honestidad en el manejo de las instituciones del Estado	Fortalecer los mecanismos de control civil a la gestión de las autoridades públicas
Competitividad económica (Cantidad)	7	Insuficiente oferta de producción de energía eléctrica para actividades productivas	Desarrollo de proyectos de generación de energía eléctrica no contaminante para actividades productivas	Respeto por las normas y leyes (opinión pública)	2	La ciudadanía considera que en el Perú no se respetan las normas y leyes	Fortalecer la conciencia cívica de los ciudadanos, especialmente en el respeto a los deberes, normas y leyes
Infraestructura comunicaciones no viales (Cantidad y calidad)	1	Millones de hogares carecen de acceso a internet en sus hogares	Desarrollo de proyectos para facilitar el acceso a Internet a los hogares que aún no lo tienen	Percepción de Seguridad ciudadana (opinión pública)	3	La inseguridad crea temor para el libre tránsito de los ciudadanos y actividades recreativas de las familias	Fortalecer los mecanismos de preventivos y disuasivos del delito
Inversión en ciencia y tecnología (Cantidad y calidad)	1	Minima inversión del Estado peruano en actividades de investigación en ciencia y tecnología	Incrementar año a año el presupuesto en ciencia y tecnología hasta alcanzar el décimo año el 3% del PBI	Promedio	2.5	Promedio futuro esperado si se cumplen objetivos	9-10
Promedio	4.6	Promedio futuro esperado si se cumplen objetivos	9-10	Promedio	2.5	Promedio futuro esperado si se cumplen objetivos	9-10

Si los objetivos específicos propuestos en esta matriz, se consiguieran en los próximos diez años, la imagen prospectiva que tendríamos de la matriz de diagnóstico del Perú, proyectada para entonces, debería tener otros valores en la evaluación de las variables, es decir, todas las variables deberían arrojar una calificación de 9 o 10, haciendo sostenible al sistema en la medida que entre todas ellas se apuntalarían con impactos siempre positivos.

Los objetivos estratégicos que se alcanzarían, de lograrse los objetivos específicos arriba expuestos, serían los siguientes:

Subsistema	Objetivos estratégicos
Recursos Naturales	Se logrará la conservación y manejo sostenible de los recursos naturales y el medio ambiente
Recursos poblacionales	Toda la población peruana alcanzará la satisfacción plena de sus necesidades básicas, accederá a trabajos dignos y tendrá acceso al desarrollo de sus capacidades
Recursos económicos, científicos y productivos	El Perú alcanzará un desarrollo económico y científico constante, con una industria nacional diversificada, respetuosa del medio ambiente y de los recursos naturales.
Recursos institucionales y normativos	Los poderes del Estado serán administrados de manera honesta, las autoridades públicas serán eficientes, la población se sentirá segura y se respetaran las normas y leyes.

Paso 7

Proponer las actividades y proyectos necesarios para fortalecer las variables del sistema.

Para concretar la consecución de los objetivos, específicos y estratégicos, tienen que generarse programas, actividades y proyectos, los que deberán ser precisados por las entidades y funcionarios respectivos, de las diferentes entidades públicas, teniendo en cuenta las competencias que les corresponden respecto a las variables evaluadas.

Para ordenar las actividades y proyectos en función a objetivos, se puede utilizar el siguiente modelo de tabla:

Tabla de Programas y Proyectos del subsistema.....

Objetivo estratégico	Objetivos específicos	Programas	Actividades/ Proyectos	

La programación de la formulación y ejecución de proyectos en el tiempo, deberá hacerse en una tabla donde se calendarizará las prioridades de los diferentes proyectos, a lo largo de los 10 años de ejecución del Plan.

Actividades/ Proyectos	Años										Meta del objetivo estratégico
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
A	X	X									
B		X	X								
C			X	X							
n....											

**Paso 8
Hacer el seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo Sostenible**

Finalmente, el Plan como herramienta de gestión, deberá hacer un seguimiento constante al cumplimiento de la programación de las actividades y proyectos, ya que su ejecución, traerá como resultado que se obtengan los objetivos específicos, los que a su vez permitirán obtener los objetivos estratégicos.

Pero además de lo importante que es hacer el seguimiento a la ejecución de la programación del Plan, está el poder verificar que los objetivos de desarrollo se cumplen. Y para eso, deben medirse cada cierto tiempo, que puede ser anual o bianual, los indicadores de las diferentes variables para constatar si se han producido los cambios esperados gracias a la ejecución de las actividades y proyectos del Plan. De no ser así, deberán hacerse las evaluaciones y modificaciones del caso para continuar hacia la consecución de los objetivos.

Para concretar esa evaluación de medición de cambios esperados en las variables del sistema territorial, se debe utilizar una tabla de seguimiento que permita evaluar en el tiempo la ocurrencia de los cambios en el estado de las variables.

Tabla de seguimiento de variables del subsistema

		Medición de variables por años, utilizando los mismos indicadores									
Variables	Valor Línea de Base (según indicadores)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
A											
B											
C											
D											
n...											

Se espera que para el año 10 del Plan, todas las variables alcancen el valor máximo de sostenibilidad, es decir sean variables fuertes, cuya función contribuirá a darle sostenibilidad al conjunto, en la medida que se han obtenido los objetivos estratégicos. De ser así, se habrá cumplido con alcanzar el Desarrollo Sostenible.

La imagen prospectiva de la matriz de diagnóstico que indicaría que se ha alcanzado ese nivel de sostenibilidad, sería la siguiente:

Recursos Naturales		Recursos Poblacionales		Recursos Económicos, Técnicos y Productivos		Recursos Institucionales y Normativos	
Variables	Calificación	Variables	Calificación	Variables	Calificación	Variables	Calificación
Agua (Calidad, cantidad y conservación)	10	Salud (Calidad y cantidad)	10	Infraestructura vial (Cantidad y calidad)	10	Calidad de gestión de autoridades del gobierno (opinión pública)	10
Suelo agrícola (Calidad, cantidad y conservación)	10	Educación (Calidad y cantidad)	10	Infraestructura de servicios básicos (Cantidad y calidad)	10	Calidad de gestión de instituciones públicas (opinión pública)	10
Aire de zonas urbanas (Calidad)	10	Empleo (Calidad y cantidad)	10	Economía y Producción (Cantidad y calidad)	10	Confianza en honestidad de instituciones del Estado (opinión pública)	10
Bosque (Cantidad, calidad y conservación)	10	Ingreso (Cantidad)	10	Competitividad económica (Calidad)	10	Respeto por las normas y leyes (opinión pública)	10
Fauna (conservación)	10	Vivienda (Cantidad y calidad)	10	Infraestructura comunicaciones no viales (Cantidad y calidad)	10	Percepción de Seguridad ciudadana (opinión pública)	10
Minerales e hidrocarburos (Cantidad de reservas y potencialidad)*	10			Inversión en ciencia y tecnología (Cantidad y calidad)	10		
Promedio	10	Promedio	10	Promedio	10	Promedio	10

*Si bien los minerales e hidrocarburos son recursos no renovables, por las características de la geografía peruana, se considera que existen reservas suficientes que permitirán desarrollar importantes proyectos de inversión durante las próximas dos décadas. En el caso de las otras variables del sistema, pueden considerarse recursos renovables en la medida que exista una adecuada gestión que los haga sostenibles a lo largo del tiempo.

Tecnología informática para el desarrollo del modelo

La metodología de gestión expuesta se facilita enormemente si se utiliza el Planning& Project System, un programa que integra en un tablero de mando todas las herramientas del diagnóstico, planificación, gestión de proyectos, monitoreo y evaluación. Al estar todas las herramientas elaboradas y vinculadas por un sistema creado en excel, se ahorra mucho tiempo en el proceso operativo, lo cual deja más tiempo para el análisis, la evaluación y actualización de la información.

Planning& Project System (v 1.0)
Tablero de Mando para la Formulación y Gestión de Planes y Proyectos
para el Desarrollo Sostenible

Menú del Sistema					
Introducción	Diagnóstico		Planificación y Ejecución		Monitoreo
Presentación del modelo	Subsistemas de Intervención	Diagnóstico sistémico	Plan Estratégico	Ejecución del Plan de Acción	Monitoreo del Plan Estratégico
Entender el concepto del modelo	1. Modelar Sistema 2. Definir subsistemas y variables 3. Evaluar variables e indicadores	1. Ver la matriz sistémica de Sostenibilidad. Análisis FODA. Problemas y Potencialidades. 2. Construir la visión sistémica de desarrollo,.	1. Elaborar la Matriz Sistémica de Planificación Multianual. 2. Cronograma de acciones del Plan. 3. Presupuesto de inversión. Matriz de monitoreo de ejecución del Plan.	1. Marco Lógico de los proyectos aprobados. 2. Herramientas de gestión para la consecución de los objetivos del proyecto. 3. Monitoreo y evaluación de los proyectos	1. Matriz de monitoreo del Plan. 2. Variables de la Línea de Base. 3. Evaluación de los resultados obtenidos. 4. Hipótesis prospectivas,
Ir a la Guía del usuario	Análisis de Actores: 1. Elaborar matriz de actores. 2. Identificar Responsabilidades y compromisos				

Más información sobre el Planning& Project System puede encontrarse en: www.proyectosostenibles.com

¹ Para mayor información sobre el análisis de interrelaciones entre variables consultar Dejo, F. *Manual para gestión integral del Desarrollo Local*. Lima: Universidad ESAN, 2003.

Anexo 1

Subsistema Recursos Naturales

VARIABLES	DIMENSION(ES) POR EVALUAR	INDICADORES DE EVALUACIÓN	VALOR OBTENIDO EN LA MEDICIÓN DEL INDICADOR	VALOR ÓPTIMO DEL INDICADOR	CALIFICACIÓN ESTANDARIZADA DE INDICADORES	FUENTE
Agua	Acervo de agua dulce	m3 por habitante	77,600 m3/hab. por año	3,000 m3/hab. año	10	BMJ, Renán Poveda. Analisis Ambiental del Perú. Retos para un desarrollo sostenible. Jun 2007. Ppt. Diap. 6/32
	Conservación de las fuentes de agua dulce	Evolución de superficie de los glaciares en los últimos 20 años, en %	-50%	100%	4	MINVIV-Arariwa. Políticas Públicas en agua y saneamiento. 2007.pdf. Diap.6
	Tratamiento de aguas negras	Porcentaje de tratamiento de aguas negras a nivel nacional	22%	100%	2	MINVIV. Plan Nacional de Saneamiento. 2006-2015, pág. 20
	Calidad del agua en playas marinas	Porcentaje de playas en condición de buenas y muy buenas para bañistas	54.6 %	100%	6	INRENA. Indicadores Ambientales Nacionales. 2007. Excel. Hc. agua_playas
	Calidad del agua de consumo humano	Porcentaje de sistemas de agua que son desinfectados	Área urbana: 100% Área rural: 41 %	100%	6	MINVIV. Plan Nacional de Saneamiento. Págs. 9-10
	Suelos con cultivos bajo riego	Porcentaje de suelos agrícolas bajo riego	31.5 %	100%	4	MINAG ONERN. Potencial de los suelos en Perú. Portal agrícola. 2008
Suelo	Suelos con vocación para cultivos, en limpio y permanente	Porcentaje de la superficie del país	7.6%	30%	4	MINAG ONERN. Potencial de los suelos en Perú. Portal agrícola. 2008
	Conservación de suelos agrícolas	Porcentaje de suelos agrícolas no afectados por erosión	0.4 %	100%	4	INRENA. Indicadores Ambientales Nacionales. 2007
	Relación superficie con aptitud agrícola y población	Hectáreas con aptitud agrícola/Población Total	0.27 ha x hab.	1 ha x hab	3	INEI. Anuario Estadístico Ambiental. 2007.pdf. Pág. 35

Variables	Dimensión(es) por evaluar	Indicadores de evaluación	Valor obtenido en la medición del indicador	Valor óptimo del indicador	Calificación estandarizada de indicadores	Fuente
Aire de zonas urbanas	Calidad del aire en ciudades principales del Perú	Porcentaje de ciudades principales que tienen concentraciones de metales o partículas respirables que están dentro del estándar mínimo aceptable para la salud (Piura, Chiclayo, Trujillo, Chimbote, Lima, Pisco, Ilo, Cerro de Pasco, La Oroya, Huancayo, Cusco, Iquitos)	0%	100%	1	INRENA-DIGESA. Indicadores ambientales nacionales 2007. Evaluación de la calidad del aire (promedio) en diferentes ciudades del Perú. Excel. H.aire-concentraciones
Bosque	Oferta de tierras aptas del territorio nacional, para producción forestal Conservación del área forestal Reforestación	Porcentaje de tierras aptas para producción forestal Porcentaje del bosque amazónico, así como de la costa y sierra que han sido afectados por deforestación irracional Porcentaje de forestación anual con relación al volumen de deforestación anual	38% 12.6%	30.0 100%	9 9	MINAG-ONERN: www.minag.go.pe/suelo/potencial-de-los-suelos.html INRENA. MINAG. Indicadores Ambientales Nacionales. 2007. Hoja Excel Bosques-deforestación
Fauna	Conservación de la fauna nativa	Número de especies amenazadas	31 Rangos: 0 especies=10; 1 a 5=9; 6 a 10=8; 11 a 15=7; 16 a 20=6; 21 a 25=5; 26 a 30=4; 31 a 35=3; 36 a 40=2; 41 a +=1	100%	1	INRENA. MINAG. Indicadores Ambientales Nacionales. 2007. Hoja Excel Bosques-deforestación
Minerales e hidrocarburos	Potencialidad minera	Evolución porcentual anual 2008/2007 de petroleros mineros	23%	25%	9	INRENA. Indicadores Ambientales Nacionales. 2007. Hoja Excel biodiversidad-fauna amenazada.
	Potencialidad en hidrocarburos	Evolución porcentual anual 2007/2006 de contratos petroleros	37%	25%	10	MINEM. Boletín Mensual de minería. Mayo 2008.pág. 17 Pedro Gamio Aita. Viceministro de Energía. Diversificar la matriz energética. Doc. ppt. Dic.2007. MEM

Subsistema Recursos Sociales y Poblacionales

Variables	Dimensión(es) por evaluar	Indicadores de evaluación	Valor obtenido en la medición del indicador	Valor óptimo del indicador	Calificación estandarizada de indicadores	Fuente
Salud	Niños menores de 5 años con nutrición normal	Porcentaje de niños menores de 5 años con nutrición normal	75.9%	100%	7	OPS. Informe de Salud en las Américas. Perú. 2007. Pág. 22
	Población con cobertura de salud	Porcentaje de población con cobertura	60.0%	100%	6	INEI. Perfil sociodemográfico del Perú. 2007. Pág. 100
Educación	Población alfabeta	Porcentaje de población mayor de 15 años que sabe leer y escribir	89%	100%	10	INEI. Perfil sociodemográfico del Perú. 2007. Pág. 95
	Deserción escolar primaria	Tasa de asistencia escolar en primaria	96.10%	100%	10	MINED. Indicadores de educación. Perú 2004
	Deserción escolar secundaria	Tasa de asistencia escolar en secundaria	93.20%	100.0%	10	MINEDU. Indicadores de educación. Perú 2004
	Docentes que cumplen con el standard de escolaridad a nivel primaria	Porcentaje de docentes	73.8%	100%	7	MINED. ENAHO. 2005. Pág. 2
	Docentes que cumplen con el standard de escolaridad a nivel secundaria	Porcentaje de docentes	69.1%	100%	7	MINED. ENAHO. 2005. Pág. 2
Empleo	Población de 15 años a más con nivel secundario concluido	Porcentaje de población	71%	100%	8	INEI. Indicadores demográficos, sociales y económicos. 2010
	Escolares de segundo grado con comprensión suficiente de textos	Porcentaje	15.9%	100%	2	MINEDU. Unidad de Medición de la Calidad Educativa - UMC (2007).
	Escolares de segundo grado con suficiente comprensión de matemáticas	Porcentaje	7.2%	100%	1	MINEDU. Unidad de Medición de la Calidad Educativa - UMC (2007).
	Población de la PEA debidamente empleada con todos sus beneficios laborales	Porcentaje de PEA con empleo adecuado	42.7%	100%	5	INEI. Declaración del Jefe INEI Aníbal Sánchez. 30 marzo 2011

Variables	Dimensión(es) por evaluar	Indicadores de evaluación	Valor obtenido en la medición del indicador	Valor óptimo del indicador	Calificación estandarizada de indicadores	Fuente
Ingreso	Ingreso per cápita	Dólares per cápita	5,000.00	\$21,000	3	Banco Mundial. 2007. Estadísticas Perú. Web BM.
	Concentración del ingreso	Índice de Gini	0.50	0.0	5	Gini Coefficient World Human Report. 2007
Vivienda	Tenencia	Porcentaje de viviendas Propias	67.7 %	100%	7	INEI. Perfil sociodemográfico del Perú. 2007. Cap. 4
	Material en paredes externas en base a ladrillo y cemento	Porcentaje de viviendas	46.7%	100%	5	INEI. Perfil sociodemográfico del Perú. 2007. Cap. 4
	Material predominante en pisos que no sea tierra	Porcentaje de viviendas	50.4 %	100%	5	INEI. Perfil sociodemográfico del Perú. 2007. Cap. 4
	Viviendas a nivel nacional conectada a red de agua potable	Porcentaje de viviendas	54.7	100%	5	INEI. Perfil sociodemográfico del Perú. 2007. Cap. 4
	Viviendas con acceso a red de agua potable con abastecimiento diario	Porcentaje de viviendas	89.9 %	100%	8	INEI. Perfil sociodemográfico del Perú. 2007. Cap. 4
	Viviendas con acceso a red de agua potable con abastecimiento diario de 22 a 24 horas continuas	Porcentaje de viviendas	60.3%	100%	6	INEI. Perfil sociodemográfico del Perú. 2007. Cap. 4
	Viviendas con acceso a red pública de energía eléctrica	Porcentaje de viviendas	74.1 %	100%	7	INEI. Perfil sociodemográfico del Perú. 2007. Cap. 4

Recursos Económicos, científicos y productivos

Variables	Dimensión(es) a evaluar	Indicadores de evaluación	Valor obtenido en la medición del Indicador	Valor óptimo del Indicador	Calificación estandarizada de indicadores	Fuente
Infraestructura vial	Red Vial Nacional asfaltada (8,531 Km.)	Porcentaje que está en buen estado	60%	100%	6	MTC. Pro Vías. Plan Estratégico Institucional 2007-2011. Pdf 2008
	Red Vial Nacional afirmada (5,160 Km)	Porcentaje que está en buen estado	3%	100%	3	MTC. Pro Vías. Plan Estratégico Institucional 2007-2011. Pdf 2008
	Red Vial Nacional trocha	Porcentaje que está en buen estado	0.0%	100%	2	MTC. Pro Vías. Plan Estratégico Institucional 2007-2011. Pdf 2008
	Red total de carreteras del país (nacional 16, 857 Km., departamental 14, 251 Km., vecinal 47,289 Km.) que cuentan con mantenimiento permanente	Porcentaje con mantenimiento permanente	12.5 %	100%	2	MTC. Pro Vías. Plan Estratégico Institucional 2007-2011. Pdf 2008
Infraestructura de servicios básicos	Cobertura de electrificación de hogares, nivel nacional	Porcentaje de viviendas con disponibilidad de alumbrado eléctrico por red pública	74.1 %	100%	7	INEI. Perfil sociodemográfico del Perú. 2007
	Cobertura de viviendas mediante redes de agua potable, en áreas urbanas	Porcentaje de hogares con cobertura de agua por red pública dentro de la vivienda	68.8 %	100%	7	INEI. Perfil sociodemográfico del Perú. 2007
	Cobertura de Viviendas con servicio higiénico conectado a red pública de desague, áreas urbanas	Porcentaje de vivienda con baño higiénico conectado a red pública de desague	63.60%	100%	6	INEI. Perfil sociodemográfico del Perú. 2007
	Cobertura de viviendas mediante redes de agua potable, áreas rurales	Porcentaje de hogares con cobertura de agua por red pública dentro de la vivienda	13.1 %	100%	3	INEI. Perfil sociodemográfico del Perú. 2007
	Coberturas de vivienda con baño higiénico conectado a red pública de desague, áreas rurales	Porcentaje de viviendas con pozo ciego o letrina	1.7 %	100%	3	INEI. Perfil sociodemográfico del Perú. 2007

Variables	Dimensión(es) a evaluar	Indicadores de evaluación	Valor obtenido en la medición del Indicador	Valor óptimo del indicador	Calificación estandarizada de indicadores	Fuente
Economía y Producción	Producto Bruto Interno	Variación porcentual anual del PBI. Año 2010-2009	9.6	9% de inc. anual	10	BCR. Hoja resumen de los indicadores económicos. Abril 2011
	Inversión Bruta interna real	Variación porcentual. Año 2010-2009	44,7	25% de inc. anual	10	BCR. Hoja resumen de los indicadores económicos. Abril 2011
	Reservas internacionales netas	Variación porcentual. Año 2010-2009	29.6	25% de inc. anual	10	BCR. Hoja resumen de los indicadores económicos. Abril 2011
	Flujo de inversión directa extranjera	Variación porcentual. Año 2010-2009	38.7 %	25% de inc. anual	10	BCR. Hoja resumen de los indicadores económicos. Abril 2011
	Estabilidad de precios	Tasa de inflación anual 2010	2.2	3% de inc. anual	10	BCR. Hoja resumen de los indicadores económicos. Abril 2011
Competitividad económica	Demanda de energía eléctrica para la industria	Variación porcentual año 2010-2009	9%	6% de inc. anual	9	COES-SINAC. César Butrón. Seminario Proyecciones y Demanda Energética del País. Nov. 2010
	Producción limpia	Porcentaje de empresas que miden y reportan reducción de su huella de carbono	0.1	100%	1	BCP. El Reporte Latinoamericano del CDP (Carbon Disclosure Project) del 2010. Lima. 2011
Comunicaciones no viales	Calidad de la infraestructura total. Según Global Competitiveness Report 2009-2010	Índice de calidad 1=Subdesarrollado; 7=Eficiente	3.0	7.0	5	IPE. El déficit de infraestructura en el Perú. Lima. 2009.
	Hogares que poseen algún servicio de información (TV, radio) o comunicación (internet, teléfono)	Porcentaje	53.3 %	100%	5	INEI. Perfil sociodemográfico del Perú. 2007. Cap. 4
	Hogares que poseen un teléfono celular	Porcentaje	60	100%	6	INEI. Perfil sociodemográfico del Perú. 2007. Cap. 4
	Hogares que poseen un teléfono fijo	Porcentaje	27.7 %	100%	3	INEI. Perfil sociodemográfico del Perú. 2007. Cap. 4
	Hogares que poseen conexión a TV por cable	Porcentaje	15.5 %	100%	2	INEI. Perfil sociodemográfico del Perú. 2007. Cap. 4
	Hogares que poseen conexión a Internet	Porcentaje	6.8 %	100%	1	INEI. Perfil sociodemográfico del Perú. 2007. Cap. 4

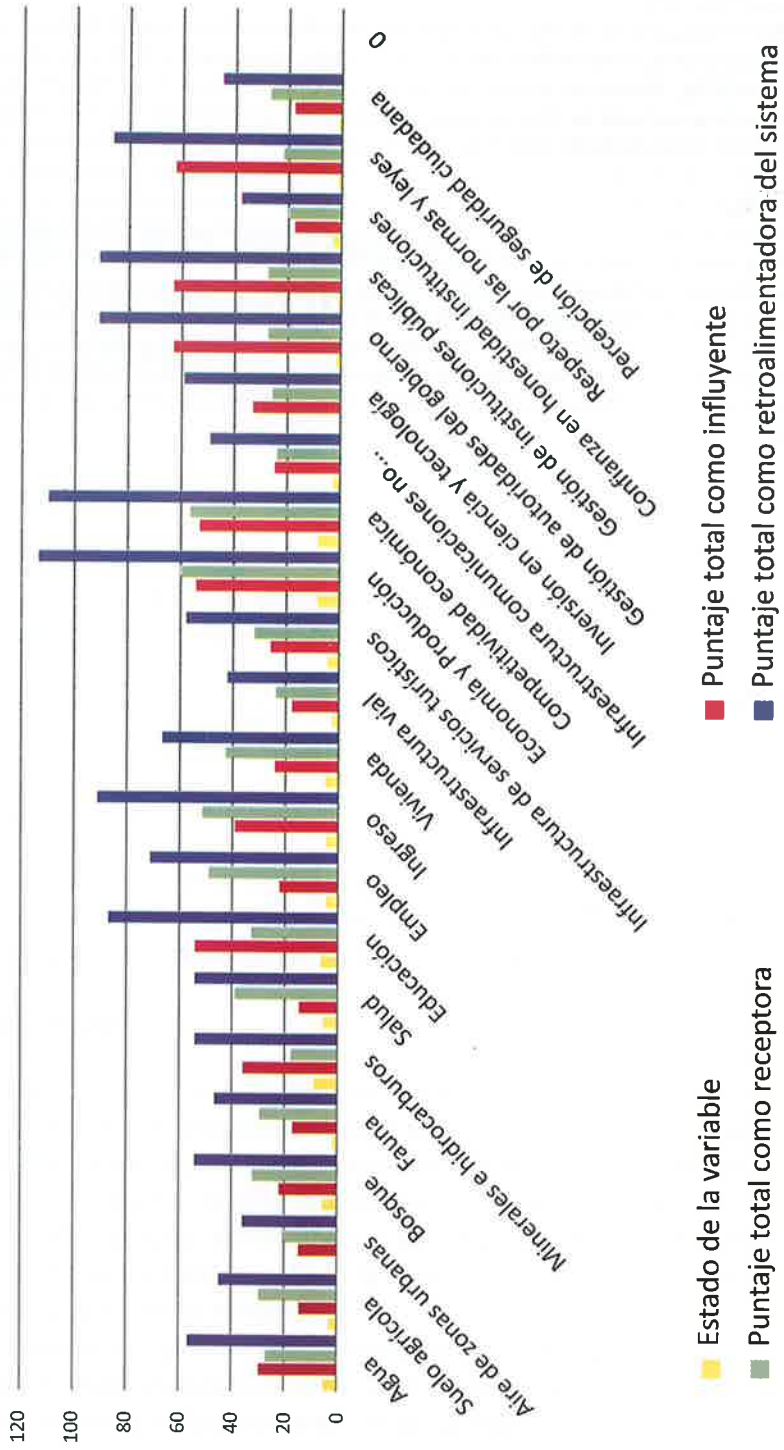
Variables	Dimensión(es) a evaluar	Indicadores de evaluación	Valor obtenido en la medición del indicador	Valor óptimo del indicador	Calificación estandarizada de indicadores	Fuente
Ciencia y tecnología	Recursos de Inversión Pública en ciencia y tecnología	Porcentaje del PBI invertido en ciencia y tecnología	0.11%	3%	1	Sagasti, F. Polte. del Fondo en ciencia y tecnología de la PCM. Presspaper. 29/07/08

Recursos Institucionales y normativos

Variables	Dimensión(es) a evaluar	Indicadores de Evaluación	Valor obtenido en la medición del indicador	Valor óptimo del indicador	Calificación estandarizada de indicadores	Fuente
Gestión de autoridades de gobierno	Presidente de la República	Porcentaje de aprobación por la opinión pública nacional	32%	100%	4	IPSOS APOYO. Opinión data. 24 abril 2011
	Primer Ministro	Porcentaje de aprobación por la opinión pública nacional	17%	100%	2	IPSOS APOYO. Opinión data. 24 abril 2011
	Presidente del Congreso de la República	Porcentaje de aprobación por la opinión pública nacional	16%	100%	2	IPSOS APOYO. Opinión data. 24 abril 2011
	El Gobierno	Porcentaje de aprobación por la opinión pública nacional	27%	100%	3	IPSOS APOYO. Opinión data. 24 abril 2011
Gestión de instituciones públicas	El Poder Judicial	Porcentaje de aprobación por la opinión pública nacional	15%	100%	2	IPSOS APOYO. Opinión data. 24 abril 2011
	El Congreso de la República	Porcentaje de aprobación por la opinión pública nacional	14%	100%	1	IPSOS APOYO. Opinión data. 24 abril 2011
	Percepción de la ciudadanía sobre honestidad en el manejo de las instituciones del Estado	Porcentaje de la población nacional que cree en la honestidad en el manejo de las instituciones del Estado	34%	100%	4	Fuente: IPSOS APOYO. Sexta encuesta nacional sobre corrupción de pro ética. Agosto 2010
Respeto por las normas y leyes	Respeto de los ciudadanos por las normas y leyes	Porcentaje de población que opina que generalmente se respetan las normas y leyes en el país	18%	100%	2	Fuente: Confieq-Proetica. Encuesta Nacional sobre corrupción. 2006. Apoyo.
Percepción de la seguridad ciudadana	Percepción de seguridad ciudadana en las calles de las ciudades principales del país	Porcentajes de personas que manifestaron sentirse seguras	17%	100%	2	Ipsos Apoyo. Opinión Data Nacional. Marzo. 2008

Anexo 2

Rol retroalimentador de las variables en el sistema



* Federico Dejo Soto

Profesor Principal en la Facultad de Economía y Planificación de la UNALM. Profesor contratado en la Universidad ESAN, así como del Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN). Licenciado en Sociología por la UNMSM, Master en Ciencias con mención en Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente por el Centro Internacional de Altos Estudios Agronómicos Mediterráneos. Master en Gerencia Pública, UNED-PCM-ESAN. Profesor contratado en la Universidad ESAN. Tiene estudios doctorales en Planificación Territorial en la Universidad de Barcelona, estudios doctorales en Sociología y Ciencias Políticas en la Facultad de Sociología y Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad de Salamanca y estudios doctorales en la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad de Zaragoza. Es Profesor invitado a nivel de postgrado, en la Universidad Nacional de Ingeniería, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Universidad Nacional de Trujillo, Escuela de Gobierno del Centro Guamán Poma del Cusco, Universidad Nacional de la Amazonía. Se desempeña como consultor nacional e internacional para diversos organismos de desarrollo, tanto públicos como privados. Autor de varios libros y artículos relacionados con la Planificación y Gestión del Desarrollo Sostenible, así como de herramientas informáticas para la Formulación, Evaluación y Gestión de Planes y Proyectos de Inversión. Correo: fadejo@gmail.com

El ZOPP: como instrumento de conceptualización y diseño de proyectos

Mario Alberto Pacora Aguilar*

Resumen

El presente documento es un perfil metodológico, no es un manual del Método ZOPP (Ziel Orientierte Projekt Planung) o Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos. Tiene por objetivo presentar los temas y conceptos relevantes de la metodología en el proceso de conceptualización y diseño de una estrategia, proyecto o intervención, para la solución de un problema.

Palabras clave

Estrategia, Proyecto o intervención, en el presente documento, se les está considerando conceptualmente análogos, en el sentido de que cada uno constituye un conjunto de acciones orientadas a dar solución a un problema específico.

ORIGEN DEL ZOPP

El Marco Lógico fue creado en 1969 por la firma consultora Practical Concepts Inc., específicamente por Leon Rossenberg y Lawrence Posner, bajo contrato con la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID). Luego, a principios de los años 80, la GTZ de Alemania desarrolla el método ZOPP (Ziel Orientierte Projekt Planung) o Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos, uniendo su metodología del Metaplan a la Matriz de Marco Lógico, utilizando la matriz como el output de su método.

La Matriz de Marco Lógico se creó para mejorar la calidad de las inversiones de desarrollo, superando los tres problemas que en opinión de sus creadores eran los principales defectos de los proyectos de desarrollo:

Planificación demasiado imprecisa

Proyectos con objetivos múltiples, cuyos productos o resultados no se relacionaban claramente con las actividades, debido a la ausencia de una idea clara de los objetivos y metas que el proyecto debía lograr si era ejecutado con éxito, lo cual planteaba a los evaluadores muchas dificultades para comparar de manera objetiva lo planificado con los resultados reales.

Responsabilidad gerencial ambigua

Aunque los gerentes de proyectos aceptaban la premisa de que los proyectos se justifican en función de los beneficios entregados, se resistían a ser considerados responsables del impacto del proyecto. Encontraban muy difícil especificar aquello de lo cual eran directamente responsables de aquello externo que correspondiendo al entorno socioeconómico, político y natural tenía repercusiones notables sobre la performance del proyecto.

Evaluación excesivamente controversial

Ante la ausencia de metas claras y frecuentes desacuerdos acerca de lo que busca el proyecto, los evaluadores terminaban usando su propio criterio para determinar los aspectos positivos y negativos de la performance y resultados del proyecto. Los resultados subsecuentes del monitoreo y evaluación, por lo tanto, frecuentemente, se convertían en causa de mayores desacuerdos acerca del éxito o fracaso del proyecto, en lugar de contribuir al mejoramiento del mismo.

DIFUSIÓN DEL ZOPP

La Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos es una de las herramientas principales que utilizan organizaciones internacionales y nacionales para el diseño y la planificación de proyectos, e incluye en su metodología a la Matriz de Marco Lógico (MML) que es una buena base para la planificación de la ejecución, el seguimiento, control y evaluación *ex post* de los proyectos.

Luego de la adopción de la Matriz de Marco Lógico por parte de la GTZ, el ZOPP se difundió en forma redoblada por todo el mundo. Lo adoptaron prácticamente todas las agencias del sistema de las Naciones Unidas (OIT, PNUD, OPS, OMS, FAO, etc.) y la Unión Europea. Sin embargo, hacia la segunda mitad de los años 90 aún existían importantes instituciones internacionales de promoción del desarrollo que no se adherían al nuevo enfoque, entre las cuales destacaba el Banco Interamericano de Desarrollo. En el año 1996, enfrentada esta institución a una evaluación institucional, a raíz de una necesaria reposición de su capital social, debió admitir la necesidad de incorporar el enfoque del ZOPP dentro de

los instrumentos de gestión del ciclo de los proyectos. Desde entonces, todos los proyectos financiados por el BID son formulados y evaluados en base a esta metodología. Desde agosto de 1977, también el Banco Mundial, el más grande financiador de proyectos sociales del mundo, incorporó el enfoque del Marco Lógico en los procesos de preparación, monitoreo y evaluación de los proyectos, a cuyo efecto contó con la asistencia técnica de la consultora de Moses Thompson.

Más recientemente el BID ha estado impulsando fuertemente en Latinoamérica el uso de la MML en su versión ZOPP. Naciones Unidas utiliza una variante de la MML para la planificación y control de su programa de trabajo en el "Integrated Monitoring and Documentation Information System (IMDIS)". Además, la ONU ha incorporado la MML en los formatos para la presentación de proyectos empleados por diversas agencias.

Varios países latinoamericanos, tales como Chile y Perú han incorporado el uso del ZOPP a su SNIP, a sus metodologías de preparación de proyectos y de sus sistemas de seguimiento, así como a los procedimientos para la evaluación de resultados e impactos. Instituciones como el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) promueven el uso del método ZOPP en sus metodologías y cursos internacionales, como son el caso de metodologías para la formulación de proyectos y programas, gestión del ciclo de proyectos, evaluación de resultados e impactos, desarrollo territorial, desarrollo local, entre otras.

EN QUÉ CONSISTE EL ZOPP

El objetivo del ZOPP es darle estructura al proceso de conceptualización, diseño, ejecución, evaluación *ex post* y a la comunicación de la información esencial sobre el diseño y *performance* de un proyecto.

La metodología consiste en la aplicación de tres (3) módulos de herramientas:

1. Módulo de Diagnóstico

Presenta dos herramientas utilizadas para hacer un diagnóstico preliminar de un problema de desarrollo: el análisis de involucrados y el análisis de problemas.

El análisis de involucrados: diferentes partes interesadas tienen diferentes oportunidades de ejercer influencia sobre la estrategia, proyecto o intervención para la solución de un problema. Una parte importante del proceso de planeamiento estratégico es un estudio sobre las partes interesadas en un problema y su relación con la estrategia, proyecto o intervención para su solución: los que se involucrarían cuando se planifique e implemente la estrategia, proyecto o intervención, aquéllos que directa o indirectamente son influenciados y ejercen influencia sobre lo que ocurre en la estrategia, proyecto o intervención, estas

partes pueden ser individuos u organizaciones que pueden ser indiferentes o estar a favor o en contra de un cambio.

El análisis de problemas: una idea básica en el ZOPP es que no se debe comenzar discutiendo sobre lo que se quiere hacer, las actividades, sino sobre el problema que es necesario resolver y, por ende, sobre lo que se quiere lograr para resolverlo: los objetivos.

2. Módulo de Identificación

Presenta dos herramientas utilizadas para la identificación –conceptualización y diseño- de una estrategia, proyecto o intervención: el análisis de objetivos y el análisis de alternativas.

El análisis de objetivos: cuando las partes interesadas hayan identificado los problemas, la metodología contribuirá a reducir la dificultad y el tiempo para la identificación y definición de los objetivos: si el análisis del problema se hizo con cuidado, no habrá dificultades en la formulación de los objetivos, el análisis de objetivos es la cara positiva del análisis de problemas.

El análisis de alternativas: las personas que sean responsables del diseño de la estrategia, proyecto o intervención deben identificar, analizar y valorar los diferentes factores que puedan afectar las posibilidades para que una estrategia, proyecto o intervención alcance sus objetivos, deben de poder elegir la mejor alternativa, la más eficaz –eficiente y efectiva-. Un análisis de posibles factores críticos internos y externos –riesgos- nos brinda una oportunidad de valorar las condiciones bajo las que trabajará cada alternativa estratégica, proyecto o intervención. En el análisis de riesgo pueden aparecer los llamados “factores letales”. Por ejemplo, factores que hacen imposible el cumplimiento de los objetivos, como un cambio ambiental, el desarrollo económico, político o social del país.

3. Módulo de Planificación del Proyecto

Presenta a la Matriz de Marco Lógico (MML), una herramienta utilizada para la planificación del Proyecto:

MATRIZ DEL MARCO LÓGICO

Fin	Indicadores	Fuentes de Verificación	Condicionantes
Propósito	Indicadores	Medios de Verificación	Condicionantes
Componentes	Indicadores	Medios de Verificación	Condicionantes
Actividades	PRESUPUESTO		Condicionantes

La MML permite responder a las siguientes preguntas, con respecto a la intervención, estrategia o proyecto:

- Fin: ¿Cuál es la finalidad que se persigue con su ejecución?
- Propósito: ¿Qué impacto concreto se espera alcanzar?
- Componentes: ¿Qué productos, servicios o resultados deberán ser producidos?
- Actividades: ¿Cómo se va a hacer para producir dichos productos, servicios o resultados?
- Presupuesto: ¿Cuánto nos va a costar producirlos?
- Indicadores: ¿Cómo sabremos si se han cumplido los objetivos?
- Fuentes: ¿Cómo verificamos objetivamente los indicadores?
- Condicionantes: ¿Qué factores externos pueden comprometer el éxito de la intervención, estrategia o Proyecto?

En la actualidad el ZOPP ha sobrepasado las expectativas de sus creadores, que lo circunscribían a los límites de una metodología para la conceptualización, diseño, ejecución, seguimiento del desempeño y evaluación *ex post* de un proyecto. El ZOPP proporciona una estructura que permite a los planificadores y analistas especificar los componentes de una intervención, proyecto, programa o plan, identificando las relaciones lógicas de un problema –su dimensión- y del conjunto de medios y fines -la estrategia- para su solución.

Constituye una ayuda al pensamiento lógico. Es un conjunto de instrumentos mediante el cual se puede estructurar y describir una intervención, proyecto, programa o plan con propósitos analíticos.

INSTRUMENTOS PARA LA IDENTIFICACIÓN Y PLANIFICACIÓN DEL PROYECTO

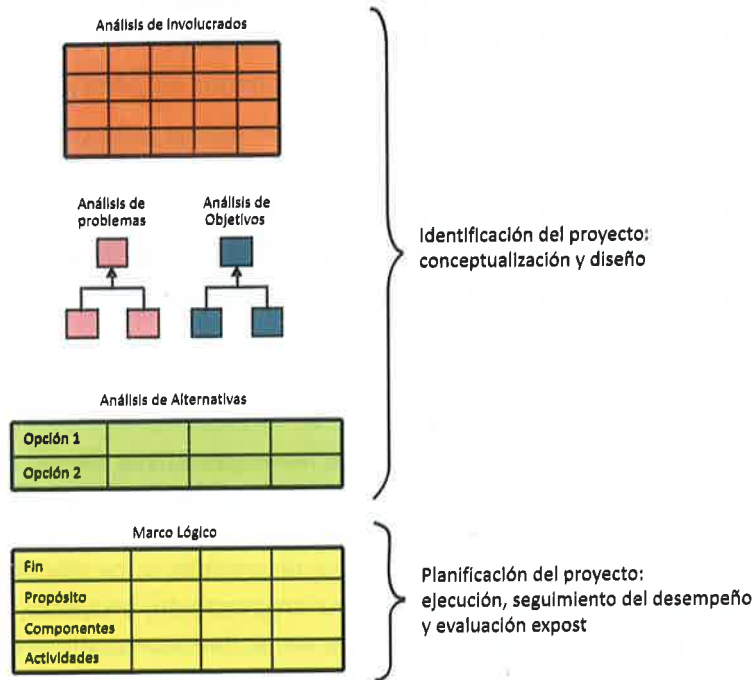
Componentes del análisis de situación: identificación del proyecto

- Análisis de involucrados
- Análisis de problemas
- Análisis de objetivos
- Análisis de alternativas

Componentes de la planificación del proyecto

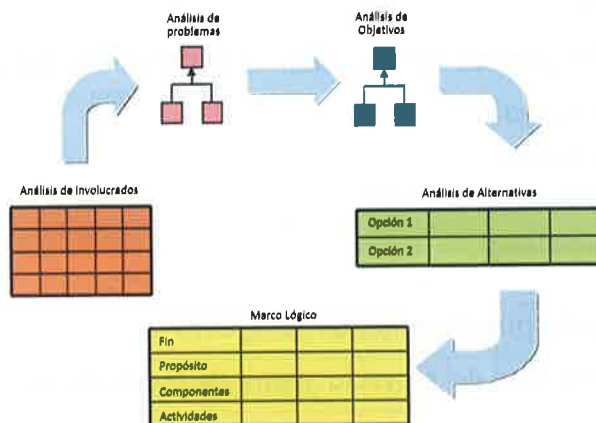
- Matriz de planificación del proyecto: matriz de marco lógico

El ZOPP es una metodología que nos ofrece herramientas para la conceptualización, diseño, ejecución, seguimiento del desempeño y la evaluación expost de una intervención, estrategia o proyecto.



SECUENCIA METODOLÓGICA

La secuencia lógica del análisis ZOPP para la identificación de problemas y de la estrategia para su solución y planificación de la misma es la siguiente:



ANÁLISIS DE INVOLUCRADOS

Nos permite identificar:

- Qué cambios, prácticas o actitudes son requeridos, deseados y practicables desde el punto de vista del grupo meta (beneficiario final del proyecto), o sea:
 - Una parte de la población (productores o consumidores).
 - Una organización (ministerio, entidad pública, sindicato o clientes internos).
 - Un grupo social.
- Qué cambios son deseables desde el punto de vista de los niveles de decisión para un proyecto: organismos públicos, la gerencia de una organización, etc.
- Qué mandatos, capacidades y recursos tienen los organismos de ejecución definidos o potenciales para poder ejecutar el proyecto.
- Qué mandatos, recursos, políticas y prioridades necesitan los organismos de ejecución en relación con el financiamiento del proyecto.
- Qué contribuciones externas necesitan los organismos ejecutores para poder ejecutar el proyecto y lograr producir sus componentes; y
- Qué contribuciones externas necesitan los beneficiarios para poder lograr el objetivo del proyecto y alcanzar el impacto esperado.

CUADRO DE INVOLUCRADOS

Grupos	Intereses	Problemas percibidos	Recursos y mandatos	Interés en un proyecto aún no definido	Conflictos potenciales

ANÁLISIS DE PROBLEMAS

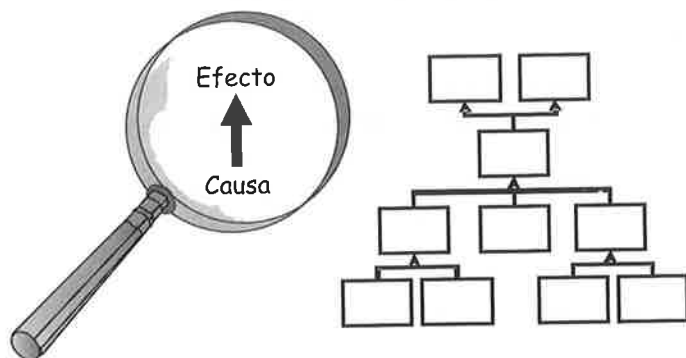
Nos permite:

- Identificar un estado negativo existente, en la forma que la perciben los involucrados.
- Identificar el camino para solucionar el estado negativo existente.

El árbol de problemas

Es una técnica y conjunto de criterios para:

- Identificar los problemas principales de un estado negativo existente.
- Identificar las relaciones de causa-efecto en torno a un problema central.
- Visualizar las relaciones de causa-efecto en un diagrama o "árbol de problemas".



Cómo elaborar el árbol de problemas

1^{er}. paso:

Identificar los problemas principales del estado negativo que se está analizando.

5.

2^{do}. paso:

Identificar el problema central.

3^{er}. paso:

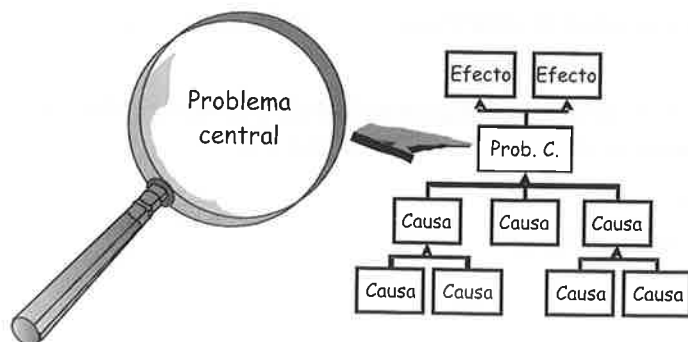
Colocar los problemas de acuerdo con las relaciones de causa-efecto en torno al problema central: la situación negativa existente o efectos provocados por el problema central y la condición negativa existente o causas que lo originan.

4^{to}. paso:

Elaborar un esquema que muestre las relaciones de causa-efecto en forma de un "árbol de problemas".

5^{to}. paso:

Revisar el esquema completo y verificar su validez e integridad.



ANÁLISIS DE OBJETIVOS

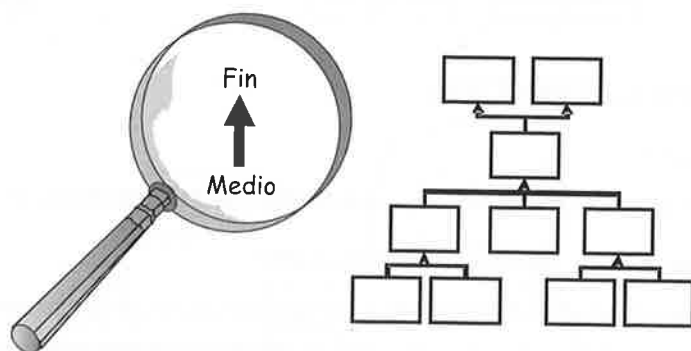
Nos permite:

- Diseñar un estado satisfactorio, deseado y factible, en la forma que lo perciben los involucrados.
- Diseñar la estrategia potencial o camino para alcanzar el estado satisfactorio.

El árbol de objetivos

Es una técnica y conjunto de criterios para:

- Describir el estado futuro que será alcanzado mediante la solución de los problemas.
- Identificar las relaciones medio-fin entre los objetivos.
- Visualizar estas relaciones medio-fin en un diagrama o "árbol de objetivos".



Como elaborar el árbol de objetivos

1er Paso:

Formular todas las relaciones negativas (causa-efecto) del árbol de problemas en forma de relaciones positivas (medio-fin) que son:

- Deseadas y
- Realizables en la práctica.

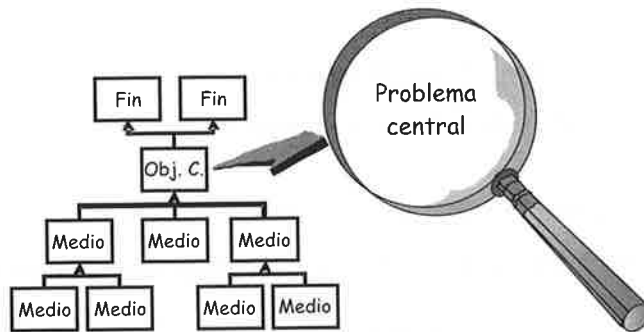
2do Paso:

Si es necesario:

- Modificar las formulaciones.
- Agregar nuevos objetivos si éstos son relevantes y necesarios para alcanzar el objetivo en el nivel inmediato superior.
- Eliminar los objetivos que no sean efectivos o necesarios.

3er Paso:

Examinar las relaciones “medio-fin” establecidas y asegurar su validez y la integridad del esquema.



ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS

Nos permite:

- Decidir el proyecto o los proyectos que conformarán la estrategia de intervención.

Es un conjunto de técnicas y criterios para:

- Identificar estrategias de proyecto para la consecución de la estrategia potencial.
- Identificar opciones de proyecto para cada estrategia de proyecto.
- Decidir la opción u opciones que conformarán la estrategia del proyecto.
- Decidir el proyecto o los proyectos que conformarán la estrategia de intervención.

Cómo efectuar el análisis de alternativas

1er Paso:

Identificar los objetivos a excluir porque no son deseables o factibles.

2do Paso:

Identificar relaciones de “medios-fin” como posibles estrategias de proyecto para la consecución de la estrategia potencial.

3er Paso:

Identificar opciones para el logro de cada componente de una estrategia de proyecto.

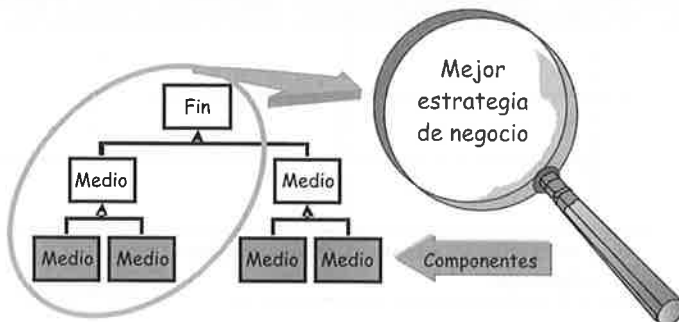
4to Paso:

Analizar, según criterios, cada opción al interior de una estrategia de proyecto identificando la mejor opción para cada componente, de modo de concluir en una matriz como la siguiente:

CRITERIOS	Estrategia 1	Estrategia 2	Estrategia 3
Coste	115.21	221.68	236.19
Alcance	14%	82%	95%
Costo/beneficio	0.61	0.19	0.17
Horizonte de tiempo	Medio	Corto	Corto
Riesgo	Alto	Medio	Bajo

5to Paso:

Seleccionar la alternativa o alternativas de estrategia de proyecto que, según criterios, representa la mejor estrategia, o estrategias de proyecto, que conformará la estrategia de intervención.



Algunos criterios para la selección de alternativas:

- Problemas e intereses de los involucrados
- Recursos y mandatos de los involucrados
- Recursos a disposición del proyecto
- Probabilidad de alcanzar los objetivos
- Factibilidad política
- Relación costo/beneficio
- Costo-efectividad
- Efecto sobre el flujo de caja
- Criterios de medio ambiente
- Criterios de género
- Riesgos
- Horizonte del proyecto
- Sustentabilidad

DE LA ALTERNATIVA SELECCIONADA A LA MATRIZ DE MARCO LÓGICO

La secuencia lógica del análisis ZOPP para la identificación de problemas y la identificación de su solución culmina con la planificación de la estrategia o proyecto, culmina con la Matriz de Planificación o Matriz de Marco Lógico:

LA MATRIZ DE MARCO LÓGICO

Las columnas de la Matriz de Marco Lógico o Matriz de Planificación del proyecto se utilizan para registrar la siguiente información:

Matriz de planificación del proyecto

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	FUENTES	CONDICIONANTES
FIN			
PROPÓSITO			
COMPONENTES			
ACTIVIDADES	PRESUPUESTO: Metas, Cronograma, Recursos, Finanzas		

- La primera columna, llamada "Resumen Narrativo", narra la lógica de la estrategia del proyecto -registrando los objetivos de la intervención- y las actividades, también se le denomina "Columna de objetivos" o simplemente "Objetivos":
 - La primera celda corresponde al "Fin" de la intervención, y describe la SITUACIÓN esperada una vez que el propósito de la intervención está en curso o ha estado en curso por algún tiempo.
 - La segunda celda corresponde al "Propósito" o denominación del proyecto o intervención. Presenta el EFECTO DIRECTO a ser logrado cuando los beneficiarios de la intervención disponen o hacen uso de los Resultados, Productos o Servicios que la intervención pone a su disposición, bien durante su implementación o a su término.
 - La tercera celda corresponde a los componentes -Resultados, Productos o Servicios- es decir, lo que debe ser producido y entregado durante la implementación de la intervención o a su término.
 - La cuarta celda corresponde a las "Actividades" que deberán ser realizadas durante la ejecución de la intervención para producir cada Resultado, Producto o Servicio.
- La segunda columna detalla los "Indicadores" que nos permitirán monitorear y controlar el avance del proyecto y evaluar los logros alcanzados. Son la base del "Sistema de Monitoreo, Control y Evaluación del Proyecto".
- La tercera columna presenta las "Fuentes de información o Medios de Verificación" a los que se deberá recurrir durante la implementación y la evaluación expost para obtener los datos o información necesarios para calcular los indicadores definidos en la segunda columna, son la fuente del insumo para el "Sistema de Monitoreo, Control y Evaluación del Proyecto".
- La cuarta columna presenta los "Condicionantes" o supuestos. Sirve para anotar los factores externos al control de la implementación de los objetivos de la intervención, cuya ocurrencia es indispensable para el logro de los objetivos.

MATRIZ DE PLANIFICACIÓN DEL PROYECTO

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	FUENTES	CONDICIONANTES
<p>FIN</p> <p>Objetivo al cual el proyecto aporta significativamente. O bien se refiere al aporte del Propósito del proyecto en la consecución del Fin.</p>	<p>Los indicadores a nivel de Fin describen (miden) el beneficio logrado o aporte del Propósito del proyecto a la consecución del Fin.</p>	<p>Fuentes de información para cada indicador, para verificar en qué medida se logró el Fin. Pueden incluir fuentes primarias (encuestas, observación directa, etc.) así como fuentes secundarias (información recogida regularmente).</p>	<p>Sostenibilidad</p> <p>Acontecimientos, condiciones o decisiones importantes que son necesarias para la sostenibilidad (continuidad en el tiempo) de los beneficios generados por el proyecto.</p>
<p>PROPÓSITO</p> <p>Objetivo (hipótesis) que representa el efecto (cambio) directo a ser logrado en los, o por los, beneficiarios como consecuencia de la disposición o utilización de los Componentes del proyecto por parte de sus beneficiarios.</p> <p>En el Sistema de Marco Lógico, todo buen proyecto tiene un solo Propósito.</p>	<p>Los indicadores a nivel de Propósito describen (miden) el efecto (cambio) directo logrado en los, por los, beneficiarios como consecuencia de la disposición o utilización de los Componentes entregados por el proyecto. Deben incluir metas que reflejen la situación al finalizar el proyecto. Cada indicador debe especificar cantidad, calidad y tiempo del efecto a ser logrado.</p>	<p>Fuentes de información para cada indicador, para verificar en qué medida se logró el Propósito. Pueden incluir fuentes primarias (encuestas, observación directa, etc.) así como fuentes secundarias (información recogida regularmente).</p>	<p>Propósito a Fin</p> <p>Acontecimientos, condiciones o decisiones importantes (fuera del control del ejecutor) que tienen que ocurrir, junto con el logro del Propósito, para aportar de manera significativa al Fin del proyecto.</p>
<p>COMPONENTES</p> <p>Son los resultados, productos o servicios (obras, servicios, competencias, etc.) que se requiere que el ejecutor del proyecto entregue, de acuerdo con el contrato.</p> <p>Estos deben expresarse como trabajo terminado (sistemas instalados, gente competente, etc.).</p> <p>Son los términos de referencia del proyecto.</p>	<p>Los indicadores de los Componentes son descripciones (medidas) breves, pero claras, de cada uno de los Componentes que serán producidos durante la ejecución. Cada uno debe especificar cantidad, calidad y tiempo de los productos que deberá entregarse. (No se refiere a los insumos necesarios para producir los Componentes.)</p>	<p>Fuentes de información para cada indicador, para verificar en qué medida se produjo y entregó cada Componente. Pueden incluir fuentes primarias (encuestas, observación directa, etc.) así como fuentes secundarias (información recogida regularmente).</p>	<p>Componentes a Propósito</p> <p>Acontecimientos, condiciones o decisiones importantes (fuera del control del ejecutor) que tienen que ocurrir, junto con la producción de los Componentes, para lograr el Propósito del proyecto.</p>
<p>ACTIVIDADES</p> <p>Son aquellas que el ejecutor debe cumplir para producir cada uno de los Componentes del proyecto y que implican costos. Se hace una lista de actividades incluyentes en orden cronológico para producir cada Componente.</p>	<p>Esta celda contiene el costo para cada Actividad; las sumatorias representan el costo de cada Componente a ser producido por el proyecto.</p>	<p>En esta celda se identifican los registros contables y financieros donde un evaluador puede obtener información para verificar si el presupuesto se gastó como estaba planeado.</p>	<p>Actividades a Componentes</p> <p>Acontecimientos, condiciones o decisiones (fuera del control del ejecutor) que tienen que ocurrir, junto con las Actividades, para concretar la entrega de los Componentes del proyecto.</p>

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

* Mario Alberto Pacora Aguilar es docente de la Sección de Posgrado de la FIECS-UNI.

Principales tendencias de futuro de la universidad

Caso de la carrera profesional de Ingeniería Económica y lineamientos para su reforma

Alfredo F. Pezo Paredes*

El presente artículo recoge lo esencial de mi proyecto de investigación titulado: *“Propuesta de nuevo Catálogo de Titulaciones Profesionales, Perfiles Profesionales y Plan de Estudios de la Escuela de Ingeniería Económica y Ciencias Sociales de la UNI: aportes para el nuevo cambio curricular”*.

Se pretende responder a la siguiente hipótesis: los desafíos, retos, demandas y oportunidades que se presentan en el siglo XXI para los profesionales de la ingeniería económica,, requieren nuevas titulaciones, nuevos perfiles profesionales y nuevos planes de estudios con un enfoque basado en el desarrollo de competencias, capacidades y talentos; sólo de esta manera la formación y oferta de profesionales de la ingeniería económica que desarrolla la UNI, puede garantizar su vigencia y una adecuada y pertinente atención y respuesta a la demanda social, económica y productiva que requiere el desarrollo nacional de nuestro país.

Desde esta perspectiva, el artículo concentra su atención en establecer las tendencias de futuro que se desprenden de un estudio de prospectiva de la carrera y profesión de la ingeniería económica. Pensamos que dichas tendencias deben enmarcar el diagnóstico situacional y prospectivo de la FIECS, para que en función de los nuevos acontecimientos y desafíos de la realidad peruana, le permitan plantear una propuesta de un nuevo catálogo de titulaciones, de perfiles y de planes de estudios, que reposicione a la FIECS, en su labor de seguir aportando al país, los profesionales de la Ingeniería Económica que realmente demanda y requiere.

1. EL CAMBIO DE ÉPOCA PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA

Para nadie es un secreto, que la educación es una poderosa herramienta que tiene la sociedad para gestar cambios estratégicos que permitan orientar transformaciones económicas políticas y sociales.

El auge que ha venido experimentado la internacionalización de la educación superior, se ha acelerado por agentes como: la globalización, la telemática, la apertura curricular y la transferencia del conocimiento; obligando a los gobiernos, entidades de fomento e instituciones de educación superior a establecer unas reglas de juego evitando el deterioro de la calidad educativa.

Con el advenimiento de las nuevas tecnologías, la sensación de mutación y cambio tecnológico se ha hecho más palpable y con ello la importancia de la ingeniería en las decisiones de la sociedad. Las nuevas tecnologías están en la base de una economía global o economía del conocimiento o "economía informacional", caracterizada porque la productividad y la competitividad se basan de forma creciente en la generación de nuevos conocimientos y en el acceso a la información adecuada, bajo nuevas formas organizativas que atienden una demanda mundial cambiante y unos valores culturales versátiles.

El cambio y los avances en el siglo XXI plantean oportunidades y retos importantes al sistema de la educación superior, motivados esencialmente por el proceso de globalización tecnológica, económica, política y social de la sociedad.

La universidad como parte del sistema de la educación superior, según la reflexión de la UNESCO, debe hacer prevalecer más los valores e ideales de la sociedad, debe provocar una mayor participación de los actores sociales y sobre todo tiene la posibilidad de buscar nuevos roles aparte, que complementen a sus tradicionales funciones de formación, investigación y extensión. Así mismo, debe incrementar su capacidad para desenvolverse de la mejor manera posible en condiciones de incertidumbre, adaptarse al cambio, atender necesidades sociales, promover la solidaridad, fomentar la mejora intelectual y la calidad en todos sus actos.

En otras palabras debe reforzar su misión de educar e investigar y consolidar su función ética basada en la autonomía. Así mismo, encaminar a la sociedad en procesos prospectivos y de visión de muy largo plazo.

En el futuro la competencia a nivel de la educación superior será tan intensa como lo es hoy para las empresas; términos como hipercompetitividad, megaconsorcios, megauniversidades y universidad clase mundial serán comunes en el sector académico.

Por ejemplo, en la década pasada, el término "Universidad Clase-Mundial", se comenzó a emplear como una frase llamativa, no simplemente para mejorar la calidad del aprendizaje y la investigación en la educación superior, sino también,

lo más importante, para desarrollar la capacidad de competir en el mercado global de educación mediante la adquisición, adaptación y creación de conocimiento avanzado.

Con la proliferación de rankings en el pasado reciente, han aparecido, sin embargo, formas más sistemáticas de identificar y clasificar a las universidades clase-mundial. Aunque muchos de los rankings más conocidos proponen categorizar a las universidades dentro de un país dado, ellos también intentan establecer rankings internacionales. Los dos rankings internacionales más inclusivos, que permiten la comparación a través de las fronteras nacionales, son los preparados por la THES y la Shanghai Jiao Tong University (SJTU).

Para comparar a las universidades, estos rankings son construidos empleando data objetiva o subjetiva (o ambos) obtenida de las propias universidades o del dominio público.

La THES selecciona 200 universidades top en el mundo. Primero presentó en el 2004 la metodología para este ranking, focalizada principalmente en la reputación internacional, combinando entradas subjetivas (tales como revisión por pares y servicios de reclutamiento de empleados), datos cuantitativos (incluyendo el número de profesores y estudiantes internacionales), y la influencia del profesorado (representada por citas de investigación).

Operando desde el 2003, SJTU emplea una metodología que se focaliza exclusivamente en indicadores objetivos, tales como la performance académica y de investigación del profesorado, alumnado y staff, para identificar a las 500 universidades top del mundo. Los indicadores evaluados incluyen publicaciones, citas y premios internacionales exclusivos (tales como Premios Nobel y Medallas al Mérito).

Según el Banco Mundial el estatus de Universidad Clase Mundial puede esencialmente ser atribuido a tres grupos de factores complementarios en juego en las universidades top: una alta concentración del talento (facultades y estudiantes), recursos abundantes para ofrecer un rico ambiente de aprendizaje y para conducir investigación avanzada, y una estructura de gobierno favorable que alienta la visión estratégica, la innovación y la flexibilidad y que facilita a las instituciones tomar decisiones y administrar recursos sin dejarse estorbar por la burocracia.

Otro concepto es el de megauniversidad que es un término acuñado por Sir John Daniels en 1998 para nombrar a universidades con más de 100.000 alumnos. Pueden definirse como instituciones de educación superior que han innovado en su organización académica, pedagógica, investigativa, administrativa, financiera y tecnológica como condición para el acceso de megapoblaciones a la formación universitaria de calidad, tanto formal como no formal.

En Europa se están formando diversos megaconsorcios de universidades, destacándose la alianza que han desarrollado las principales universidades de ingeniería de Italia, los consorcios de las grandes universidades francesas e inglesas.

Otro aspecto a resaltar es que una de las principales conclusiones de la última reunión mundial de rectores realizada en España fue que la universidad del futuro deberá actuar como empresa.

También aspectos a tener en cuenta en el futuro próximo son la intensificación de la acreditación internacional y seguramente la consolidación de un sistema nacional de evaluación y certificación de la calidad de la educación superior, lo cual impulsará una alta movilidad profesional, con prácticas de benchmarking académico permanente, con aplicación de modelos prospectivos en los procesos de planificación estratégica, con la transformación de la universidad en una verdadera organización de conocimiento y con una evaluación permanente de la calidad basada en resultados.

Podría la FIECS-UNI sentar las bases para ser parte a futuro de una universidad clase mundial?, por qué acreditaciones internacionales optaríamos?, será la investigación el eje estratégico de la FIECS?, podrá la FIECS transformarse en una verdadera organización de conocimiento?

2. RASGOS DISTINTIVOS DEL FUTURO DE LA ENSEÑANZA Y LA PROFESIÓN DE ECONOMISTA

Para la definición del perfil profesional, de las especializaciones, del plan de estudios y del enfoque educativo o de enseñanza-aprendizaje a implementar, es necesario tener en consideración los principales rasgos distintivos, a manera de tendencias de futuro, acerca de la enseñanza y profesión de economista.

- 2.1: Un primer rasgo distintivo de futuro, está relacionado con el lugar de la enseñanza-aprendizaje. Es evidente que marchamos a un declive de la importancia de localización física, frente a un auge de la "universidad virtual". Viviremos una situación de estudiantes nómadas y de profesores multicontratados.
- 2.2: El Segundo rasgo distintivo de futuro, coherente con una formación profesional que debe darse en función de la inserción en la sociedad, en el mundo de la producción y del trabajo, tiene que ver con la urgente necesidad que la formación esté orientada a las especializaciones; el futuro es de un incremento de la especialización de la formación en economía, ya no de economistas genéricos.
- 2.3: El tercer rasgo distintivo de futuro, tiene que ver con las fronteras en las enseñanza-aprendizaje de la economía. Es mucho más holístico, abierto y transdisciplinario. Hay un evidente cambio de paradigma y de enfoques.
- 2.4: Lo anterior lleva a distinguir una cuarto rasgo distintivo de futuro relacionado

con el tema de qué enseñar?. Aquí hay que ser conscientes de que existe un desborde de información y difusión de conocimientos. La enseñanza debe concentrarse en lo que Peter Drucker llamaba “la gestión del conocimiento”. En este sentido se trata de que el estudiante y docente compartan las grandes rutas del conocimiento en base a un desarrollo de las escuelas de pensamiento que existen y que están en curso de desarrollo. En base a estas rutas y escuelas de pensamiento se deben hacer análisis críticos intensos que permita a los estudiantes saber recoger y valorizar lo mejor para su propio futuro profesional.

2.5: El quinto rasgo distintivo de futuro, consecuencia del anterior, exige reorientar los sistemas de enseñanza-aprendizaje. Las tendencias del siglo XXI obligan a un enfoque educativo en donde:

- a. Exista un mayor protagonismo en la participación y actividad del estudiante
- b. Se haga uso intensivo de internet
- c. Se implementen sistemas de evaluación adecuados de los profesores o docentes
- d. Se haga uso más práctico de l desarrollo de las habilidades, destrezas y actitudes, que del papel; es decir, se trata de una enseñanza-aprendizaje de “poco papel”

2.6: El sexto rasgo distintivo de futuro, está relacionada con la concepción de fondo de la economía. En el siglo XXI la economía será mucho más una ciencia social. Tendrá que dar dos saltos sustanciales:

- a. De la hiperracionalidad al desarrollo de los factores psicológicos
- b. De lo individual a lo institucional

2.7: Por tanto, como séptimo rasgo distintivo de futuro, los modelos de aprendizaje de la economía deberá mucho mayor peso a la influencia, ingerencia e impactos de los factores del entorno, que condicionan los comportamientos de las instituciones y de las personas

Los modelos de aprendizaje, tendrán una visión más compleja y múltiple, respecto de mostrar la gran heterogeneidad de agentes existentes, con intereses y razonamientos que interactúan entre sí. Se trata de un enfoque y modelo de aprendizaje centrada en el rol de los actores sociales, que son múltiples y diversos y que interactúan entre sí en forma permanente y sostenida. La red social, la inteligencia social, son temas imprescindibles de estos nuevos modelos.

- 2.8: El enfoque del economista como persona en el siglo XXI, constituye el octavo rasgo distintivo de futuro.
- El hombre economista debe ser más emocional
 - Debe saber diferenciar entre teorías descriptivas y normativas, y tener mucha claridad sobre las expectativas de los seres humanos
 - El economista debe estudiar el conocimiento humano
- 2.9: Con base en todo lo anterior, el noveno rasgo distintivo de futuro; plantea una conjunto de exigencias a ser asumidas como punto de partida del cambio que hay que procesar.
- Tener claro que la economía debe estar al servicio de la sociedad
 - Realizar una revisión profunda del proceso de enseñanza-aprendizaje de los economistas
 - Incorporar más ciencia social con especialización creciente
 - Incorporar y hacer uso más intensivo y frecuente de las técnicas de predicción / simulación, con mayor atención a condicionantes y conciencia de limitaciones y expectativas que generan dichos condicionantes.

3. LINEAMIENTOS BÁSICOS PARA EL DESARROLLO DE LA PROPUESTA DE CATALOGO DE TITULACIONES, ESPECIALIZACIONES, PERFILES Y PLAN DE ESTUDIOS DE LA REFORMA ACADÉMICA Y PROFESIONAL DE LA FIECS-UNI

3.1 El profesional de la ingeniería económica de cara al siglo XXI: a manera de perfil profesional

La Ingeniería Económica constituye una respuesta a una gran necesidades históricas de nuestro país: crecer construyendo el desarrollo futuro del Perú, con la más alta calidad de vida y desarrollo humano para todos.

El Ingeniero Economista es fundamentalmente un constructor de la economía de un país. Es un profesional responsable de la generación y creación de riqueza, es un profesional que encuentra su razón de ser y su realización plena en la plasmación de la calidad de vida y desarrollo humano que tanto anhela la población peruana.

El Ingeniero Economista, en tanto constructor de la economía, es el profesional que conoce y domina las instituciones productivas y empresariales, ya que son ellas el principal motor no sólo del uso, sino fundamentalmente de la transformación de nuestros recursos. El Ingeniero Economista, por tanto, es un profesional preparado para ser el pionero, el gestor, el dirigente, el gerente de los procesos

productivos y de las instituciones empresariales capaces de construir un país próspero y rico. El Ingeniero Economista, entonces, es un profesional preparado en el dominio de las principales herramientas de la gerencia y gestión empresarial e institucional moderna.

El Ingeniero Economista, en tanto generador y creador de riqueza, es el profesional que es capaz de tener la capacidad creativa e innovadora, y la inteligencia comercial necesaria, como para plasmar en el mercado lo realizado por la producción y la empresa. Es el profesional que sabe que el arte de la economía es tener la imaginación y la capacidad de entregarle a la población, los bienes y servicios de calidad que ella desea; es el profesional capaz de entregar todos los días, calidad de vida a la población. El Ingeniero Economista, por tanto, es un profesional preparado para movilizar, dinamizador y plasmar negocios nacionales e internacionales exitosos. El Ingeniero Economista es un profesional preparado en el desarrollo de competencias competitivas, de calidad y productividad que requiere nuestro aparato productivo y nuestra institucionalidad empresarial para lograr los grandes objetivos del de crecimiento económico con desarrollo social; es un profesional de la competitividad la calidad y la productividad. El Ingeniero Economista es el profesional del crecimiento, es el profesional de los proyectos de inversión, es el profesional generador de ingresos y creador de oportunidades de empleo.

El Ingeniero Economista es el profesional que entiende que la única forma de generar y entregar calidad de vida a la población es siendo emprendedor e innovador, es siendo un profesional capaz de recoger e incorporar a la dinámica, económica, productiva y empresarial lo mejor del desarrollo tecnológico. El Ingeniero Economista, por tanto, es un profesional que desde su inserción en nuestra universidad es sumergido en un proceso profundo de cultura emprendedora y de promoción empresarial en base al desarrollo de sus capacidades creativas, sus potencialidades de investigación y sus plasmaciones innovativas. El Ingeniero Economista es un profesional formado para ser un líder emprendedor, creativo e innovador, es decir, un líder de la gestión empresarial competitiva.

El Ingeniero Economista, en tanto constructor del futuro de nuestro país, es un profesional responsable y principal dinamizador de los sistemas de planeamiento estratégico de los estudios de prospectiva económica, tecnológica y empresarial, Es un profesional garantizador de la calidad de la gestión y administración de las políticas económicas que regulan la vida productiva, tecnológica y empresarial de nuestro país tan necesarias para garantizar un ambiente y entorno externo fértil y favorables para la competitividad de nuestro país. El Ingeniero Economista, por tanto, es un profesional que egresa con una sólida base en la teoría económica y en el manejo de los instrumentos de la política económica y de la macroeconomía.

Nuestro Ingeniero Economista por es tanto es un profesional forjado en el dominio de las siguientes competencias profesionales:

- Profesional preparado para ser el pionero, el gestor, el dirigente, el gerente de los procesos productivos y de las instituciones empresariales
- Profesional preparado para movilizar, dinamizador y plasmar negocios nacionales e internacionales exitosos.
- Profesional preparado en el desarrollo de competencias competitivas, de calidad y productividad que requiere nuestro aparato productivo y nuestra institucionalidad empresarial
- Profesional de los proyectos de inversión.
- Profesional generador de ingresos y creador de oportunidades de empleo.
- Profesional formado para ser un líder emprendedor, creativo e innovador , es decir, un líder de la gestión empresarial competitiva.
- Es un profesional garantizador de la calidad de la gestión y administración de las políticas económicas profesional que egresa con una sólida base en la teoría económica y en el manejo de los instrumentos de la política económica y de la macroeconomía.

3.2 La FIECS como respuesta a retos:

a. Retos desde la perspectiva de los jóvenes y profesionales:

- Construir la nueva economía del país para crecer sostenidamente con equidad, inclusión, calidad de vida y desarrollo humano
- Forjar los nuevos empresarios competitivos y emprendedores que sostienen su desarrollo en la mayor productividad basada en innovación tecnológica
- Lograr desarrollar negocios comerciales exitosos en el Perú y el mundo generados de empleo decente, mejores ingresos y con el más alto valor agregado a nuestros productos garantizan la calidad de vida y del ambiente
- Formular los Proyectos de inversión que crean ingreso y empleo, tienen alto impacto social, garantizando la calidad de vida y del ambiente
- Ser formados como personas creativas, innovadoras y emprendedoras de la empresa, la producción, la tecnología, las instituciones y la sociedad en general
- Constituirse en dirigentes, líderes, gerentes y gestores de la economía del país
- Entregar todos los días calidad de vida y desarrollo a la población peruana.

b. Retos desde la perspectiva del rol de la Universidad:

Ofertar un programa único de estudios de Ingeniería Económica caracterizado por:

- Lograr una formación básica como personas y profesionales de calidad
- Lograr una sólida teoría económica
- Facilitar el logro de altas capacidades en liderazgo, gerencia y gestión
- Generar las mayores condiciones para el desarrollo de las mejores capacidades de una cultura emprendedora que se plasme en la creación de empresas y negocios
- Fomentar la investigación, el espíritu innovador y el desarrollo de capacidades competitivas, de calidad y productividad que garanticen el éxito profesional.

3.3 Lineamientos académicos básicos para la reforma

a. Puntos básicos de la formación:

La misión del nuevo profesional en Economía debe de cristalizarse con base en dos versiones básicas:

Atención al estudio a la microeconomía y a los estudios de la macroeconomía, mediante una nueva proyección y visión clara de la Economía, lo que se espera sea su formación acorde con su realidad lo cual debe en primer lugar tener una función difusiva y publicitaria y en segundo lugar definir lineamientos que constituyan una filosofía conceptual reflexiva de la profesión del economista en el país y su responsabilidad histórica para con su patria de cara al siglo XXI.

La información integral debe basarse en la razón de ser competitivo en el área de sus conocimientos, capaces de contribuir crítica y propositivamente a la Economía del país, utilizando recursos científicos, tecnológicos y éticos para asumir con eficacia los retos del nuevo siglo, por lo que deberá de proponerse: los siguientes diez puntos básicos:

- Buscar la FORMACIÓN INTEGRAL, como una pretensión en un mundo cambiante, mediante el uso de recursos técnicos tecnológicos que su formación exija, sin soslayar tópicos inherentes a las exigencias científicas propias de la profesión, contando con una información actualizada propia de su profesión, incorporando lo ético, lo práctico en los diversos campos como un perfil de su personalidad como profesional de la Economía.
- Desarrollar capacidades que tengan un EFECTO COMPETITIVO, vinculando la teoría conceptual y a la experiencia para competir y lograr la realización profesional en un mundo difícil, en los que donde triunfan son los mejores.

- En cuanto a la FORMACIÓN CRÍTICA el profesional en Economía deberá de superar las apariencias, falsedades, manipuleos e intereses, supuestos por la realidad por lo concreto utilizando la dialéctica conceptual y aplicar los instrumentos teóricos diáfanos superando los erróneos y logrando una clarividencia científica que señale el camino coherente racional lógico y correcto.
- Los términos: PROSPECTIVO, PROACTIVO, PROPOSITIVO como un hábito debe de ser la divisa de una visión de futuro y de cambio contra el conformismo, debe de visualizar los problemas, las consecuencias, los obstáculos, es decir deberá de imponerse a buscar más de la realidad mediante el aporte continuo, dinámico ortodoxo y ortopráctica, buscando superar el sedentarismo intelectual y práctico de su vida profesional.
- No solo deberá de FORMULAR, EXPONER, INTERPRETAR aspectos teóricos para transformar la sociedad, sino que deberá ser AGENTE - ACTOR ESTIMULADOR DEL CAMBIO SOCIAL, utilizando metodologías adecuadas, análisis y juicios sociales que permitan potenciar un cambio real, los profesionales deben de estar consciente de las retrospecciones e involuciones sociales, y en contra de ellos deberá saber debatir y luchar denodadamente con armas teóricas, conceptuales y racionales.
- Su formación debe de comprender EL DESARROLLO DE VALORES que contribuyan a oponerse a lo inhumano, a ser íntegro con alta estima, a proponerse a humanizar la sociedad, operativizar sus gestiones sin codificar a la persona, prevaleciendo una axiología coherente con los derechos humanos fundamentales más en nuestra realidad que fue objeto de la violencia fratricida.
- Los profesionales en Economía por medio de sus aportaciones, análisis oportunos, coherentes y sistemáticos deben de impulsar el DESARROLLO SOSTENIBLE, con una responsabilidad profesional, ya que prestará su servicio a la sociedad en general por lo que su compromiso histórico con la sociedad y la empresa deberá ser ecuánime, para impulsar un desarrollo estable, coherente y racional con las exigencias económicas y políticas cuando le toque tomar decisiones profesionales.
- Por la índole de su profesión deberá hacer uso intensivo de los RECURSOS TÉCNICOS Y CIENTÍFICOS Y TECNOLÓGICOS como instrumentos indispensables para responder a las exigencias de la realidad. Deberá de mantenerse informada, acertadamente, comprender la veracidad de la información y tener la capacidad de observar muy cerca siempre a la verdad, por lo que es necesario el manejo de la tecnología apropiada, actualizada y de punta que permita competir en el ambiente global y poder ser mas competitivo.

- Los recursos **ÉTICOS** de la profesión, están deberá de constituir la base formativa que le permita integridad que deba de prevalecer con todos sus actos aprobativos, autónomos, heterónomos ya que cuando la corrupción, el vicio se presenta deberá poseer las bases éticas, en vista de la carencia de códigos conductuales y el sentido del valor por la honradez, responsabilidad y costumbres racionales, sin caer en el extremo, sino mantenerse en equilibrio.
- Los profesionales de Economía para enfrentar los **RETOS DEL SIGLO XXI** deben de esta consciente de los avances y al tanto de la globalización, de las expectativas inciertas que genera la alta tecnología, por que deben estar al día, además de estar en una continua actualización para adaptarse a los tiempos que se vislumbran.

b. Competencias genéricas características de los ingenieros economistas a desarrollar:

b.1 HABILIDADES

- **MOTRICES:** Para elaborar, diseñar instrumentos, materiales que son necesarios en el trabajo numérico que requiere la Economía.
- **COMUNICATIVO:** El desarrollo de su profesión requiere de laborar, comunicar por escrito como son la emisión de informes, proyectos, planos programas etc., Así el lenguaje oral que se utiliza para hacer efectiva la comunicación con personal subalterno y autoridades superiores
- **ANALÍTICO Y CRÍTICO:** Capaz de ser visionario, de descifrar fenómenos económicos y darle interpretación de todos aquellos datos que se presentan en la labor que desarrolla.

b.2 ACTITUDES

El profesional en Economía debe presentar en el desarrollo de su personalidad los aspectos siguientes:

- Los principales valores éticos profesionales como la honradez, la honestidad, respeto, lealtad y aquellos inherentes a su profesión que deben ser la base de su personalidad.
- Manejar con equilibrio emocional los diferentes escenarios en los cuales se enfrente y que le permita ejercer un liderazgo efectivo, constituyendo óptimas características de su personalidad.

- Manifestarse permanentemente flexible para adoptarse a los cambios que genere su actividad profesional.
- Desarrollar una dinámica de seguridad en todas sus acciones como parte de su personalidad
- Mantener el respeto con relación a los demás aun cuando difieran de su criterio, tanto de grupos como de personas
- Reflejará siempre actitudes positivas hacia las personas, el trabajo, la empresa y a la patria.

b.3 EL CONOCIMIENTO

- Cálculo, mediciones y análisis de operaciones: en los aspectos de matemática y financieros, económicos, sociales, etc.
- Análisis e identificación de las principales causas económicas y sociales de la problemática actual del país
- Encontrar respuestas al fenómeno económico mediante la investigación científica
- Aplicación comprensiva y explicación en el contexto que le rodea
- Interpretar, analizar y aportar soluciones a la problemática económica nacional.

b.4 INNOVADOR, CRÍTICO Y CONSTRUCTIVO DE LA REALIDAD

- Buscar nuevas fórmulas, esquemas, planteamientos teóricos, que le den cabida a la innovación y a la creatividad.
- Mediante la sana crítica buscar las soluciones correctas, defenderlas cuando la razón exista.
- En la formulación y aplicación en todas sus aportaciones a realidad concreta deberá ser constructiva.

b.5 POSEER SENSIBILIDAD SOCIAL

- La calidad humana deberá de anteponerse en todas las decisiones que tome en función del liderazgo y en función de la Economía que se desarrolle en la sociedad
- Contribuir al bienestar de la sociedad mediante la identificación, análisis y solución de sus problemas.

b.6 ESPIRITU DE SOLIDARIDAD

- Desarrollar su capacidad prospectiva, mediante actitudes positivas hacia el futuro y desarrollar valores del pasado pero que se hacen vigentes en el presente.
- Observar con actitud favorable hacia la investigación y proyección social de los adelantos científicos y tecnológicos con el objeto de ser competitivo en el campo económico.

c. Niveles y áreas específicas de la formación profesional

c.1 FORMACIÓN HUMANISTA

Para lograr esta parte formativa debe de comprender el estudio de asignaturas que permitan al profesional de la Economía conocer la naturaleza humana, las diferentes formas de pensamiento y aspectos complementarios de su especialidad.

Por consiguiente, el profesional debe comprender factores sociales y empresariales, así como ampliar su visión sobre el mundo y los fenómenos que se producen en el ámbito económico.

c.2 FORMACIÓN TÉCNICO-CIENTÍFICO

Comprende las áreas que fundamentan la formación profesional del ingeniero economista, las cuales constituyen bases para el mejor desarrollo científico del profesional en economía; es decir, se trata del dominio de los fundamentos de la Ingeniería Económica del siglo XXI.

c.3 FORMACIÓN DE LAS ESPECIALIDADES

Esta área deberá comprender aquellas especialidades opcionales que puede optar el profesional de ingeniería económica y que le permiten un ingreso más fácil a la inserción profesional laboral exitosa.

El profesional puede acumular especialidades o menciones.

4. SUGERENCIAS PARA UNA ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA FIECS

4.1 Una primera sugerencia tiene que ver con dos estudios básicos por realizar:

- Por un lado, el estudio de demanda/oferta del profesional de Ingeniería Económica en el Perú. En un primer momento, el estudio debe concentrarse para Lima.

- Por otro lado, realización de un estudio de especialidades y tendencias de la formación del Ingeniero Economista en el Perú aplicando el Methodo Delphi.
- 4.2 Luego de lo anterior, realizar un Seminario Permanente de Reforma de la FIECS, para todo el año 2012. Su objetivo principal: difundir propuestas, analizarlas, endogenizarlas y tomar decisiones.
- 4.3 Simultáneamente a lo anterior, se forma una Comisión de Alta Especialidad en Reforma, para que vaya preparando la elaboración de los siguientes Documentos-Propuestas:
- Catálogo de Titulaciones y Especializaciones en base al Perfil del Ingeniero Economista siglo XXI.
 - Enfoque Educativo Flexible de la FIECS en base a competencias, capacidades y talentos.
 - La Malla Curricular de la Formación del Ingeniero Economista, considerando los tres niveles de formación señalados en las acápites anteriores (nivel de formación holística, nivel de formación básica y nivel de formación especializada).
 - Formulación del Plan de Estudios de la FIECS.
- 4.4 Es importante considerar, que en tanto la formación superior universitaria se caracteriza por su énfasis en la INVESTIGACIÓN; es fundamental establecer como SISTEMAS TRANSVERSALES a toda la formación profesional, los siguientes tipos de investigación:
- Investigación básica: tanto metodológica como de formulación de proyectos
 - Investigación especializada por temas o áreas
 - Investigación orientadas a elaboración de Tesis Profesionales
- 4.5 Es necesario además considerar dos sistemas de competencias profesionales, que deben ser consideradas como transversales y de duración durante toda la formación profesional:
- La competencia de dominio de Idiomas
 - Las competencias de dominio de la convergencia tecnológica
- 4.6 Es fundamental establecer una concepción y distribución horaria académica que permita el aprendizaje desde y en la práctica. Esto lleva a tener en cuenta que es fundamental el llamado “trabajo de campo” o el de tener un alto contacto con la realidad concreta. En la formación superior no universitaria

se exige un 50% de formación en centros de trabajo. Para la Universidad debe exigirse un 50% de investigación de campo.

Por tanto, las modalidades de enseñanza-aprendizaje deben saber combinar las siguientes modalidades:

- PRESENCIAL: (permanencia directa de alumnos y docentes)
- SEMIPRESENCIAL: (combina permanencia con monitoreo)
- NO PRESENCIAL: (principalmente monitoreo: talleres, asesoría personalizada)

4.7. Finalmente, toda reforma requiere establecer un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación, para ir revalidando el propio proceso de reforma. Es decir la FIECS debe estar dotada de un PROGRAMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD basado en:

- Evaluación del desempeño
- Sondeo de expectativas, conformidad y quejas
- Sistema de Seguimiento y Monitoreo del proceso de enseñanza-aprendizaje
- Uso intensivo de la Convergencia Tecnológica

BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía básica relacionada con Competencias Genéricas y Específicas en el marco del Proyecto Tuning

- Bunk, Gerhard P. (1994). «La transmisión de las competencias en la formación y perfeccionamiento profesionales de la RFA», en Nº 1, pp. 8-14.
- Cidec (1999). *Competencias profesionales. Enfoques y modelos a debate*. Donostia-San Sebastián: Cidec Nº 27).
- Delors, Jacques (1996). Informe a la Unesco de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI. Madrid: Santillana, Unesco.
- Donoso, Trinidad y Rodríguez Moreno, María Luisa (2007): «El análisis de las competencias genéricas de profesionales de la psicopedagogía en activo: un ejemplo de formación permanente», en año 41, Nº 3, pp. 77-99. Facultad de Psicología y de Ciencias de la Educación, Facultad de Coimbra.
- Esteban, Francisco (2004): *Excelentes profesionales y comprometidos ciudadanos. Un cambio de mirada desde la universidad*. Bilbao: Desclée De Brouwer.
- Fuensanta, Pina y otros (2005): *Aprendizaje, competencias y rendimiento en Educación Superior*. Madrid: La Muralla.

González Maura, Viviana (2006). «La formación de competencias profesionales en la universidad. Reflexiones y experiencias desde una perspectiva educativa», en *XXI. Revista de Educación* N° 8, pp. 175-188. Universidad de Huelva.

Servicio de Publicaciones.

— (2007): «Educación y desarrollo de competencias profesionales en la universidad». Maestría en Ciencias de la Educación Superior del CEPES. Universidad de La Habana.
— y otros (2007): *Educación de la responsabilidad en la práctica profesional. Un estudio en la formación de profesores de Educación Física*. La Habana: Deportes.

Horruitiner, Pedro (2006). *La universidad cubana: el modelo de formación*. La Habana: Félix Varela.

Le Boterf, Guy (2001). *Ingeniería de las competencias*. Barcelona: Epise.

Martínez, Miquel (2006). «Formación para la ciudadanía y educación superior», en *Revista Iberoamericana de Educación* N° 42, septiembre-diciembre, pp. 85-102. Madrid: OEI.

McClelland, David (1973). «Testing for Competencies rather than Intelligence», en *American Psychologist*, vol. 28, N° 1, pp. 1-14.

Mertens, Leonard (1997). *Competencia laboral: sistemas, surgimiento y modelos*. Montevideo: Organización Internacional del Trabajo.

Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (Cinterfor) (2000). *La gestión por competencia laboral en la empresa y la formación profesional*. Madrid: OEI.

Project Tuning (2003). *Tuning Educational Structures in Europe. Informe final. Proyecto piloto. Fase 1*. Bilbao: Universidad de Deusto.

Proyecto Tuning América Latina (2007): «Reflexiones y perspectivas de la Educación Superior en América Latina», en el *Informe final Proyecto Tuning-América Latina. 2004-2007*. Publicaciones Universidad de Deusto.

Rodríguez González, Raquel, Hernández Nanclares, Nuria y Díaz Fondón, M. Ángeles (2007): «Cómo planificar asignaturas para el aprendizaje de competencias». Documentos ICE, Universidad de Oviedo.

Rodríguez Moreno, María Luisa (2006): «De la evaluación a la formación de competencias genéricas: aproximación a un modelo», en *Revista Brasileña de Orientación Profesional*, vol. 7. n.º 2, pp. 33-48.

Spencer, L. M. y Spencer, S. M. (1993): *Competence at Work: Models for Superior Performance*. Nueva York: Wiley & Sons.

Woodruffe, Charles (1993): «What is Meant by a Competency?», en *Leadership and Organization. Development Journal*, vol. 14, n.º 1, pp. 29-36.

Bibliografía básica relacionada con Competencias Profesionales de Economistas

Amat, O. *Aprender a enseñar: una visión práctica de la formación de formadores*, Gestión 2000, 2002

Andreola, T. *Dinámica de grupo*, Sal Terrae, 2001

ANECA. *Libro blanco: Título de Grado en Economía y Empresa*. Madrid, 2005

Ballenato, G. *Trabajo en equipo: dinámica y participación en grupos*, Pirámide, 2005

Brown, J. *World Café: el nuevo paradigma de comunicación organizacional y social*. Grupo Editorial Patria. México, 2006

Colegio de Economistas de Cataluña: *Aproximación a las competencias genéricas de los economistas* (Borrador junio 2008). 2008

Escuela Universitaria de Estudios Empresariales de BILBAO-UPV/EHU. *El perfil de egreso en la Escuela Universitaria de Empresariales de Bilbao*. Febrero, 2008

Escuela Universitaria de Estudios Empresariales de BILBAO-UPV/EHU. *El perfil de egreso en la Escuela Universitaria de Empresariales de Bilbao desde la perspectiva de los contratadores*. Mayo, 2008

Koury D'arceel, María Cristina. "WORLD CAFÉ: Una experiencia de Aprendizaje". En: *Revista Gatzka*. Noviembre, 2006

Luque, T. *Técnicas de Análisis de datos en investigación de mercados*. Madrid: Pirámide, 2000.

Marín Hernández, Salvador. *Los economistas ante el Espacio Europeo de Educación Superior. Análisis desde la experiencia y determinación de las necesidades futuras*. Madrid: Consejo General de Colegios de Economistas de España, 2008

Marín, S., Antón, M. y Palacios, M. "El Espacio Europeo de Educación Superior: estudio empírico sobre los nuevos títulos de grado y la profesión de economista". En: *Revista Española de Financiación y Contabilidad*. Vol. XXXVII, Nº 139 - julio-septiembre, 2008, pp. 541 – 587

- Ministerio De Educación y Ciencia: Propuesta de directrices para la elaboración de títulos universitarios y de master, Documento de Trabajo, Diciembre, 2006
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). *Programa Internacional de Evaluación de Alumnos: Informe PISA 2006*. Diciembre, 2007
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT). *I went to a knowledge sharing workshop and all I got was this guidebook*. Ginebra, 2006
- Pereda Herrero, Visitación. "Descripción y valoración de una experiencia de aprendizaje cooperativo, en el ámbito de la formación continua universitaria: world café on line para mujeres directivas y predirectivas". En VII Jornada sobre Aprendizaje Cooperativo, JAC0720 de julio 2007. Palacio de Congresos Conde Ansúrez. Valladolid.
- Pérez López, C. *Métodos estadísticos avanzados con SPSS*. Madrid: Thomson, 2005.
- SEnge, Peter M. *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*, 2nd edition, Currency, 2006
- Trespalacios, J.A.; Vázquez, R.; y Bello, L. *Investigación de Mercados. Métodos de recogida y análisis de la información para la toma de decisiones en marketing*. Madrid: Thomson, 2005 -61.

* Alfredo F. Pezo Paredes

Docente Principal nombrado de la Facultad de Ingeniería Económica y Ciencias Sociales (FIECS) de la UNI. Es Director Académico de la Maestría en Gestión Tecnológica Empresarial de la UNI.

La agonía de la escuela pública¹

José Rivero*

Hacia fines de la década de los años noventa el sector público atendía al 85% de la matrícula del sistema educativo, el 15% restante era atendido por el sector privado. En lo que va del nuevo siglo el panorama se modifica sustantivamente. La cobertura de atención del sector privado en el 2011 creció 68% respecto a la del año 2000, incrementándose en un 1'057 estudiantes a costa de la caída creciente de matrícula en centros educativos estatales².

La tendencia fáctica a la privatización educativa tiene también otras expresiones. Entre el 2000 y el 2011 la inversión privada en educación subió de 6,683 millones de nuevos soles a 14,057 millones llegando a significar el 2,8% del PIB, cifra similar a la del presupuesto público (S/14,551 millones, es decir, el 3% del PIB). En Lima el 66.7% de sus centros educativos es de carácter privado, concentrando un 49% de la matrícula; Arequipa con un 57,3% de centros educativos privados tiene el más alto porcentaje de matrícula privada en el país: 50,1%³

Este fenómeno no podría haberse dado sin tres hechos o factores determinantes: a) la gradual devaluación de lo público en educación; b) la bonanza económica vigente y sus efectos en cuanto a percepciones; c) una clase política a espaldas de la educación como derecho básico de todos, particularmente de los más humildes.

LA DEVALUACIÓN DE LA ESCUELA PÚBLICA

La educación peruana lleva tres décadas de deterioro progresivo. Los principales problemas son la baja calidad de la enseñanza y los magros resultados en materia de aprendizaje de los estudiantes y de los egresados.

La terca apuesta de padres de familia porque sus hijos tengan acceso a una educación adecuada contrasta con la no correspondencia de un sistema cuyo fin último no es el alumno. La escuela pública fue hasta fines del siglo pasado el gran referente para la inmensa mayoría del pueblo peruano, particularmente el de la considerable masa conformada por pobres, pobres extremos y clase media baja. Hoy está dejando de serlo.

Remontémonos a 1993. Una misión interagencial solicitada por el gobierno de entonces daba recomendaciones específicas al Estado peruano sobre cómo mejorar su educación pública⁴. Señalaba que faltaba un programa nacional de educación, que el liderazgo del MED era nulo, que había una reducida inversión en educación, rígida burocracia con normas y procedimientos superpuestos, sin idoneidad en el currículo para la educación básica, ausencia de materiales educativos pertinentes, gran deterioro de la infraestructura y falta de mobiliario.

La respuesta más inmediata del gobierno fujimorista fue construir escuelas como parte de campañas de reelección, dar un Decreto 882 que, sin control alguno ni acreditación por entes públicos, dio paso a la creación indiscriminada de centros privados en una perspectiva de mercado y de lucro antes que de servicio eficiente.

Si se hiciera un recuento de lo obrado por el Estado desde entonces a través de sucesivos gobiernos respecto a esas recomendaciones, concluiríamos que varias de ellas siguen sin cambio notable y con problemas agravados.

El Proyecto Educativo Nacional, tal vez el mejor logro colectivo desde entonces, fue aprobado el 2008, ninguneado por el gobierno que lo oficializó y recién retomado como política eje desde el año pasado. Los presupuestos destinados al sector educativo nunca crecieron más que las matrículas. Y la escuela pública, sin recursos humanos suficientes ni de tipo operativo, siguió decayendo.

Las opciones respecto a cómo invertir parte de la bonanza económica en el gobierno de Alan García, son reveladoras. Costosos colegios emblemáticos situados en su mayoría en la siempre rentablemente visible Lima, a pesar de que el Instituto de Defensa Civil alertaba el 2007 que por lo menos 4,700 centros educativos del país estaban en situación de emergencia y que en la propia Lima 415 de locales corrían alto riesgo y 57% riesgo moderado y que el Consejo Nacional de Educación denunciaba en el PEN que 650 mil niños se encontraban en riesgo por problemas de infraestructura y saneamiento en sus escuelas.

Las huelgas docentes, varias de ellas prolongadas artificialmente, constituyen factor clave para explicar el éxodo de alumnos de la educación pública a la privada. Algunos movimientos huelguísticos caracterizados por violentas escenas de maestros en calles han ayudado decisivamente a que en familias populares se convenzan de que el año escolar, por lo menos, no se va a perder en centros privados.

Las evaluaciones hechas al magisterio tuvieron particular gravitación. Sus desastrosos resultados y la publicidad que sirvió de eco en diarios y medios que alienan la idea de que el magisterio es el gran culpable del desastre educativo, junto a resultados en pruebas censales nacionales y la incómoda situación de estar entre los últimos en pruebas como PISA, han ayudado activamente a ahondar la mala imagen de la escuela pública⁵.

LA PRIVATIZACIÓN COMO EFECTO DE LA BONANZA ECONÓMICA

Los sucesivos esfuerzos gubernamentales de destinar muchos mayores recursos al denominado gasto social no han sido suficientes para enfrentar los marcados contrastes entre el notable crecimiento económico observado en el país y claros desajustes de orden social como los observados en el ámbito educativo.

Es curioso escuchar o leer a líderes de opinión o políticos/congresistas de corte liberal que abogan por seguir el ejemplo de Finlandia, el país con mejores rendimientos en materia educativa y aquí hacen todo lo posible por estigmatizar la escuela pública y al magisterio que trabaja en ella. Ignoran u olvidan que el país nórdico tiene como principal característica en lo educativo contar con un sistema de carácter público, con maestros muy bien preparados y con excelentes salarios, gozando de prestigio social y del respeto ciudadano.

Entre nosotros prima la idea de que fuera de la competitividad no es posible alcanzar calidad alguna en materia educativa. Hay un mayoritario conjunto de medios masivos abogando porque lo privado es intrínsecamente mejor que lo público y que el Estado debe empequeñecerse dando curso a más dinámicas y eficientes iniciativas privadas.

Ello impacta en un grueso de la población ahora con más recursos económicos y con justo afán de superación. En un país segmentado como el nuestro está primando la idea de que acceder a lo privado es acceder o aproximarse a una élite. La posibilidad de pagar matrícula y pensión en una escuela privada forma parte de tales aspiraciones.

La liberalización del servicio público durante la opción por el capitalismo sin restricciones en el gobierno de Fujimori ha dado lugar a creciente oferta privada en la educación básica, cuya demanda más alta se haya en los distritos más pobres de Lima, ciudad donde hoy el ingreso per cápita es 58% superior al resto del país urbano y 72% más que en las áreas rurales⁶. Lamentablemente, la calidad de la nueva oferta privada en estos ámbitos es muy baja y sólo está a la altura de los miedos y de la desconfianza creciente en la oferta pública.

Hoy sectores populares están en mejor condición económica para poder escoger donde colocar a sus hijos para ser educados. La pregunta de rigor es ¿porqué entre una deficiente escuela pública y una escuela privada no necesariamente mejor que la fiscal, las familias pobres emergentes están optando por las privadas?

Ayuda a responder la pregunta que en el imaginario general, el servicio educativo privado es de mayor calidad que el ofrecido por el Estado. En el Perú, la opinión pública es tajante en este tema⁷. Además, y esto no es menor, vivimos en una sociedad de individuos donde las creencias comunes se diluyen, donde las apuestas por proyectos colectivos de sociedad se diluyen por un individualismo exacerbado que privilegia intereses particulares por sobre un bien común.

La comprobación más evidente de la mala calidad de la educación privada en áreas poblacionales pobres de Lima Metropolitana la dan los resultados de la última evaluación censal a alumnos del 2° grado de primaria en comprensión lectora y matemática. Los resultados nacionales fueron deficitarios y en el conjunto del país los centros educativos privados tuvieron mejor desempeño que los fiscales. Sin embargo, en las zonas más pobres de Lima Metropolitana los resultados de aprendizaje de estudiantes que asisten a las escuelas privadas están por debajo o al nivel de aquellos que asisten a las escuelas públicas⁹.

La fuerza de lo privado en el país ha impedido revisar el DL882, que si bien ha dado lugar a algunas instituciones privadas de excelencia, ha significado por lo general un abuso de particulares a quienes por el mismo DL se les faculta para “fundar, promover, conducir y gestionar instituciones educativas particulares con o sin finalidad lucrativa”¹⁰. Hoy pedir su revisión o derogatoria implica acusaciones al Estado de amenazar la educación privada.

Una de las expresiones más perversas de la privatización de la educación se expresa en los “exámenes” de admisión a que son sometidos niños desde la más tierna edad. Los excesos afectando la autoestima infantil y familiar han obligado al MED actual a prohibir dichos exámenes. Esta clara opción por proteger a los niños ha sido cuestionada por dueños de colegios que creen que pueden seguir exigiendo a niños y niñas habilidades que no corresponden a su edad¹¹.

RESPONSABILIDADES DE LA CLASE POLÍTICA

La desconfianza frente al sistema político adopta en nuestro país características más pronunciadas¹². La ilegitimidad del orden político aparece en la conciencia colectiva como el reconocimiento de la incapacidad de los gobernados para influir en la modificación del propio sistema.

La educación pública ha sufrido los efectos de una clase política no comprometida con su mejor desarrollo. La Constitución de 1979 si bien recogió gran parte del diseño del Estado promovido por las reformas velasquistas que heredaron el segundo gobierno de Belaúnde y el primero de García, sufrió un desmontaje total con las reformas neoliberales de Fujimori y las reglas de ajuste estructural promovidas desde organismos multilaterales. Se sacrificaron políticas sociales sin que en el ámbito educativo se dieran estrategias integrales de atención a zonas excluidas. Sin embargo el país vivió engañado con la masiva construcción de centros educativos y propaganda de “tener la mejor educación latinoamericana” sujetas a afanes electorales. El deterioro de la escuela pública se expresó en los malos resultados peruanos en la evaluación comparada LLECE/UNESCO que el gobierno prohibió difundir¹³.

El gobierno de Toledo fue opaco en lo educativo. No cumplió con el Acuerdo Nacional de ampliar el presupuesto educativo más allá de un 2,9% del PIB y si bien

crea el Consejo Nacional de Educación, aumentó salarios docentes y declara en emergencia la educación nacional (2003) luego de paupérrimo resultado peruano en PISA, nunca el denominado Programa Nacional de Emergencia significó atisbo serio para enfrentarla.

Lo de Alan García es más reciente. Mal utilizó hasta su distorsión una Carrera Pública Magisterial que nace manteniendo vigente la Ley del Profesorado en cuyo mal nacimiento participó activamente también el Apra. Los resultados de las evaluaciones censales mostraron bajos aprendizajes y los de la segunda evaluación comparada LLECE/UNESCO señalaron a nuestro país como el que presenta la mayor inequidad educativa en la región. El despilfarro en programas como PRONAMA y las construcciones costosas con ética dudosa caracterizaron su gobierno. El imperio de una noción tradicional de calidad educativa sin homogeneización y con enfoque utilitarista, también afectó gravemente la escuela pública.

Patria Roja y su dominio pleno durante décadas de la dirigencia y accionar del SUTEP es otro actor político por considerar en esta debacle de la educación pública. Desde su creación contestataria al régimen militar de Velasco el SUTEP es sinónimo de lucha gremial contraria a todo gobierno que se haya sucedido en las últimas tres décadas¹⁴.

Hay que reconocer que ha sido el único portavoz de maestros sin voz en el país y que como organización social vela por los intereses y las mejores condiciones laborales y salariales de sus asociados. Mas, los problemas surgen cuando sus dirigentes conciben al SUTEP como una instancia alternativa de gobierno a las decisiones ligadas a la educación. Hubo intentos de crear su propia ley general de educación, su propio PEN y sus propias propuesta de ley magisterial. Lamentablemente han privilegiado el control político sindical más que la representatividad de todo el magisterio.

El panorama gremial magisterial se complica y complejiza este 2012 con motivo de la dación de la nueva Ley de Reforma Magisterial. Las condiciones de precariedad salarial docente y los procesos de regionalización han generado últimamente la incursión en el gremio docente de un movimiento político cercano a Sendero Luminoso generando gran preocupación en la opinión pública y los padres de familia¹⁵. Los efectos de las luchas dentro del gremio¹⁶ se expresaron en la huelga generada en distintas regiones por el CONARE desde junio y la del CEN del SUTEP en septiembre tomando como base de la huelga "indefinida" la dación de la Ley de Reforma Magisterial unificando a todos los maestros en un solo régimen profesional y la deuda social no asumida por el Estado¹⁷.

Se calculan en 3'972,021 los niños y niñas afectados por la interrupción de sus clases¹⁸.

Más allá de la justeza de algunas de las reivindicaciones esgrimidas, el daño que se ha hecho con estas huelgas a las escuelas públicas es inmenso.

ALGUNAS DE LAS POSIBLES TAREAS

La crisis de la educación pública es acumulada. Está también asociada a que en las últimas décadas el énfasis en la privatización se da junto a una fuerte impugnación del Estado y de la política, los asuntos públicos se privatizan a la par que intereses privados se tornan públicos

En educación la construcción de la escuela pública requirió muchos años. Una de sus virtudes era que daba una educación de mejor calidad que la actual y a la que podía acceder todo el que quisiera. Hoy la escuela pública es vista por la gente como “la escuela de los pobres”.

Revertir esa situación es necesario por muchos motivos. La escuela pública revalorada posibilitará ejercitar a la mayoría su derecho a educarse bien, particularmente los menos pudientes; formación e identidad de la ciudadanía en contextos de multiculturalidad; posibilitar a la mayoría ciudadana que sus hijos sean educados con un conjunto de conocimientos, destrezas y valores compartidos; integración y socialización, etc.

Será tarea difícil, no sólo por las políticas privatizadoras de gobiernos conservadores y ambiguos, sino que el mal, más profundo, radica en la propia subjetividad de los ciudadanos, ahora convertidos en clientes.

La extensión del artículo no posibilita hacer balance sobre el actual contexto político institucional. El actual gobierno en el que hoy más creen quienes no votaron por él que sus anteriores seguidores, tiene en el MED un capital valioso a pesar de las serias dificultades por las que ha atravesado este año, algunas de las cuales ahondadas por propia impericia. Respecto a la educación pública no tengo duda de que el actual equipo ministerial está identificado con su importancia, con la necesidad de abordar la calidad de la enseñanza y de considerar al docente como aliado real o potencial y no como obstáculo. Es notable el contraste con la gestión Chang en cuanto a disposición al diálogo y a transparencia y a un real interés en lo que están realizando.

Su coherencia e idoneidad serán puestas a prueba con una adecuada aplicación de la Ley de Reforma Magisterial. Convencer al magisterio de sus bondades no será tarea fácil; deberá demostrarle que su formación en servicio será tarea prioritaria y que no se volverán a repetir los gruesos errores en materia evaluativa.

Enfrentar la descentralización en diálogo compartido con regiones, mejorando sustantivamente la deplorable imagen y gestión de los organismos intermedios, es aún asignatura pendiente. Será fundamental en este conjunto de tareas que el MEF no ponga trabas para más recursos y flexibilice sus exigencias a sectores sociales como el educativo.

La difusión y el análisis en las escuelas de los resultados evaluativos de alumnos están significando levantar conciencia en padres y maestros sobre la importan-

cia de la calidad en los aprendizajes. No puede haber buena escuela pública sin rendición de cuentas y con padres desinformados y desinteresados en sus logros.

Será fundamental, asimismo, que el SUTEP copartícipe en la reconstrucción de la escuela pública. Su posibilidad de aporte será mayor si en él se asume que si bien la naturaleza de la educación es política, no debiera concebirse en los términos estrechos de una ideología determinada o de un modelo político determinado, de un partido determinado.

NOTAS

- ¹ Artículo publicado en revista IDEELE (Lima, Perú) de diciembre 2012
- ² En educación primaria el éxodo de estudiantes de lo público a lo privado llegó a 865 mil estudiantes, en la secundaria a 239 mil estudiantes. La educación superior no universitaria, fundamentalmente en Institutos Superiores Pedagógicos por la racionalización de matrícula impuesta por la gestión del ministro Antonio Chang, disminuyó con 46 mil alumnos menos. La educación inicial (con 78 mil estudiantes) y la superior universitaria (con 99 mil estudiantes) fueron las únicas modalidades que crecieron en el sector público. (Fuente: INIDEN. Noviembre de 2012, Año 21, N° 11)
- ³ En síntesis, en los últimos once años la oferta privada en servicios educativos aumentó en 12%, asistiendo a uno de sus centros 3 de cada 10 estudiantes (Fuente: INIDEN. Noviembre de 2012, Año 21, N° 11)
- ⁴ El PNUD, la UNESCO y la GTZ integraban esa misión.
- ⁵ Dos evaluaciones fueron determinantes. La de enero 1999 para nombrar a 29,256 docentes y directores, en la que sólo 16,2% aprobaron el examen, y de ellos, 60% con la nota mínima 11. La evaluación punitiva de marzo 2008 en la que se "evaluó" a 181.118 docentes con fines de nombramiento y contratación en la CPM, en la que solo 151 lograron aprobar con 14 o más, en medio de graves, contundentes y generalizados cuestionamientos a la validez técnica de la prueba. (Fuente: "Educación, docencia y clase política en el Perú" de José Rivero)
- ⁶ Fuente: Ricardo Cuenca "La escuela pública en Lima Metropolitana. ¿Una especie en extinción?", IEP, 2012
- ⁷ En las Encuestas Nacionales de Educación (ENAED 2005 y ENAED 2007) realizadas por Foro Educativo, el 76% y el 79% de la población, respectivamente, consideran que la educación privada es mejor que la educación pública. (Fuente: Ricardo Cuenca *ibídem*)
- ⁸ La educación privada es de mejor calidad a medida que se da en distritos con mayores ingresos siendo la variable económica más que la educativa la determinante en la calidad de las escuelas privadas.
- ⁹ El porcentaje de estudiantes que alcanzaron el nivel 2 en ambas materias según grupos del Índice de Desarrollo Humano fue mayor en las escuelas públicas que en el de las privadas. Me refiero a distritos con el menor IDH: Lurigancho, Lurín, Villa María el Triunfo, Carabayllo, Cieneguilla, Puente Piedra, Pucusana, Pachacámac, y a los distritos en el segundo IDH más bajo: San Bartolo, Ancón, Punta Negra, El Agustino, Ate, Villa El Salvador y San Juan de Lurigancho. (Fuente: MED, "Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes 2011" Exposición de la Ministra Patria Salas)
- ¹⁰ Artículo 2° del DL 882 suscrito en 1996 por A. Fujimori, A. Pandolfi (Premier) y D. Palermo (Ministro de Educación). Uno de los efectos perversos de la mala aplicación de este instrumento legal sin ningún contrapeso de acreditación y supervisión, fue la creación indiscriminada de ISP formadores de docentes.
- ¹¹ Patricia del Río publicó una lúcida columna al respecto ("Mala educación", El Comercio, 13.12.12)
- ¹² "El Perú es uno de los países de la región que menos confían en el sistema político" fue titular de diario El Comercio del 29.4.2007. El informe del Latinobarómetro 2011 señala que nuestro país es el que menos aprecia el sistema democrático

- ¹³ Fue el gobierno de transición de Valentín Paniagua el que los dio a conocer a través de su ministro Marcial Rubio
- ¹⁴ La corta y recordada transición de Paniagua fue tal vez la única que significó relativa paz laboral.
- ¹⁵ Maestros ligados al Comité Nacional de Reorientación y Reconstitución (CONARE)/ Movimiento por Amnistía y Derechos Fundamentales (MOVEDEF) así como el tema de docentes condenados por terrorismo generaron intensa presión mediática sobre el gobierno de Ollanta Humala exigiéndosele “mano dura”
- ¹⁶ Contar con dos directivas de Colegio de Profesores es otra expresión de una lucha cainita entre dirigencias docentes, una de ellas ligada al SUTEP dependiente de Patria Roja y la segunda a tendencias gremiales contestatarias.
- ¹⁷ Hay evidencias de que la huelga de septiembre fue precipitada por la iniciativa anterior de CONARE
- ¹⁸ Fuente: Sigfredo Chiroque “Huelga magisterial 2012: algunos puntos sobre las íes” (Boletín Educación Esperanza 24.09.2012)

* José Rivero

Bachiller y Licenciado en Educación con mención en Lengua y Literatura. Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa. Tiene estudios de Doctorado de Ciencias de la Educación en la Facultad de Educación de la Pontificia Universidad Católica de Chile, así como un post-título en Educación y Desarrollo Comunitario por el Centro de Educación Fundamental para el Desarrollo de la Comunidad en América Latina (CREFAL, México). Actualmente es Consejero del Consejo Nacional de Educación y se desempeña como consultor internacional independiente en políticas educativas. Fue especialista Regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe y consultor del BID, la UNICEF, la OEI y la GTZ.

Instrucciones para la presentación de ensayos de colaboradores

Con el objetivo de facilitar la presentación de los artículos de futuros colaboradores, y permitir su mejor evaluación por parte del Consejo Editorial, presentamos las siguientes orientaciones:

FORMATO DE TEXTOS Y PÁRRAFOS

- Tipo de letra: Arial de 10 puntos, normal.
- Interlineado: 1,5 líneas
- Títulos y subtítulos: Pueden distar dos espacios
- Párrafos: Espacio doble entre cada uno de ellos
- Nombre del autor: En minúsculas y negritas
- Título: En mayúsculas y puede ser a un renglón
- Subtítulos: En minúsculas y en negrita
- Citas textuales: Se presentan entre comillas si tienen menos de cinco líneas y con sangría en párrafo aparte en caso contrario. Luego se indica entre paréntesis el apellido del autor seguido de una coma, el año de la edición citada en la bibliografía y después de dos puntos la o las páginas donde se encuentra el texto.

Ejemplo: El mundo contemporáneo no es frío, técnico y administrativo. Antes bien “es cada vez más reencantado”. (TOURAINÉ, 1995:206).

Si se cita enseguida al mismo autor, libro y página, basta colocar (Ídem). Si se cita enseguida al mismo autor y obra pero en otra página, se indica (Ibídem: 208).

Bibliografía: La presentación de la bibliografía se hace conforme a las convenciones que se ejemplifican a continuación:

Libro de un solo autor

RAMÍREZ, Ricardo (2007). *El fenómeno sociocomunicativo*. Lima, Editorial Estudiantil.

Libro de dos autores

FERNÁNDEZ, José [y] Joaquín PÉREZ (1998). *Breve estudio del fútbol peruano*. Lima: Sport editorial

Libro de más de dos autores

MARTINEZ Vigil, Eladio (1985). *et al. Los vaivenes de las frágiles democracias latinoamericanas*. Buenos Aires, Centro de Altos Estudios Políticos.

Libro de un editor o compilador

ESPADA Vargas, Camilo, comp. (1997). *Doce poetas jóvenes peruanos*. Lima, Editorial El Verso libre.

En el caso de capítulos y artículos académicos o periodísticos se seguirá los siguientes modelos:

Capítulo de libro

BERNEDO Paz, Felipe (1996). "La expiación de los nuevos políticos", en Ramiro Domínguez – Blanca Valenzuela (eds). *El Perú y el largo derrotero de sus caudillos*. Lima, Editorial de Arena, pp. 190-224.

Artículo de revista académica

MALDONADO, Félix (2000). "Nuevos enfoques administrativos". En *Revista Aplicada de Administración*, Lima, 30 de marzo, pp. 25-42.

Artículo de prensa

PALOMINO Meza, Artemio (1999). "El falso discurso de la integración". En *El Sa-télite*, Lima, 25 de octubre, p. 16.

Damos algunos alcances para consignar sitios web

Sin autor

Los males endémicos de la sierra peruana (2001). Asociación de Médicos Peruanos. En <http://www.amp.org.pe>, extraído el 15 de febrero de 2001.

Con autor

ESPINAR, Carlos (2001) "Ladislado Espinar el combatiente", Espinar y su huella en la Guerra con Chile. En <<http://www.espinar.cusco.org.pe>, extraído el 27 de abril.

Asimismo, recordamos que la bibliografía debe presentarse en orden alfabético y, de haber otro texto del mismo autor, en orden cronológico. La información brindada en el texto y notas tiene que estar en la bibliografía.

ESTRUCTURA

- Título
- Nombre del autor o autora con una referencia personal de no más de tres líneas
- Resumen (Presentación del tema en cinco líneas)
- Palabras clave
- Contenido (Puede subdividirse en una o varias secciones, subtítulos y/o notas a pie de página)
- Bibliografía

PRESENTACIÓN Y EXTENSIÓN

Se regirá por las siguientes indicaciones:

- Papel: Bond A4
- Extensión total: No deberá ser menor de 10 páginas ni mayor de 25.
- Programa: Word para Windows XP
- Envío: Original impreso, acompañado de un diskette o cd-rom y dirigido al IECOS

RECOMENDACIONES FINALES

- Se recomienda oraciones y frases cortas, y párrafos no muy extensos.
- Se sugiere limitar las notas a las estrictamente necesarias y restringir el número de cuadros y gráficos al indispensable, evitando su redundancia con el texto.
- La bibliografía no debe extenderse innecesariamente. Se solicita consignar con exactitud, en cada caso toda la información necesaria (nombre del o los autores, título y subtítulo cuando corresponda (en negrita o subrayado), editor, ciudad, mes y año de publicación y si se trata de una serie, indicar el título y el número del volumen o la parte correspondiente, etc.)

El Comité Editorial de la Revista se reserva el derecho de encargar la revisión y corrección de estilo que requieran los artículos, incluyendo los títulos de éstos.