

ACUERDO NACIONAL

**Informe sobre las políticas de Estado**

(julio 2002 - julio 2006)

**Acuerdo Nacional: Informe sobre las políticas de Estado (julio 2002 - julio 2006)**

© Acuerdo Nacional

1000 ejemplares

Primera edición

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N°:

La reproducción del contenido de esta publicación queda permitida,  
siempre y cuando se cite la fuente y el título arriba señalados.

Secretaría Técnica del Acuerdo Nacional

Av. 28 de Julio 878, Miraflores, Lima - Perú

Teléfonos: 6109736 / 6109743

Fax: 6109742

acuerdonacional@pcm.gob.pe

www.acuerdonacional.gob.pe

**Diseño y diagramación:** Gisella Scheuch

**Impresión:** Cobol S.R.L.

# CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	5
<b>OBJETIVO I.</b>	
<b>DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO</b> .....	7
POLÍTICA 1: Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho .....	9
POLÍTICA 2: Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos .....	10
POLÍTICA 3: Afirmación de la identidad nacional .....	11
POLÍTICA 4: Institucionalización del diálogo y la concertación .....	12
POLÍTICA 5: Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes .....	13
POLÍTICA 6: Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración .....	14
POLÍTICA 7: Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana .....	15
POLÍTICA 8: Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú .....	16
POLÍTICA 9: Seguridad nacional .....	18
<b>OBJETIVO II.</b>	
<b>EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL</b> .....	21
POLÍTICA 10: Reducción de la pobreza .....	23
POLÍTICA 11: Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación .....	26
POLÍTICA 12: Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y del deporte .....	28
POLÍTICA 13: Acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social .....	32
POLÍTICA 14: Acceso al empleo pleno, digno y productivo .....	35
POLÍTICA 15: Promoción de la seguridad alimentaria y nutrición .....	38
POLÍTICA 16: Fortalecimiento de la familia, protección y promoción de la niñez, la adolescencia y la juventud .....	40

### **OBJETIVO III.**

#### **COMPETITIVIDAD DEL PAÍS ..... 43**

POLÍTICA 17: Afirmación de la economía social de mercado .....	45
POLÍTICA 18: Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica .....	47
POLÍTICA 19: Desarrollo sostenible y gestión ambiental .....	51
POLÍTICA 20: Desarrollo de la ciencia y la tecnología .....	54
POLÍTICA 21: Desarrollo en infraestructura y vivienda .....	57
POLÍTICA 22: Política de comercio exterior para la ampliación de mercados con reciprocidad .....	60
POLÍTICA 23: Política de desarrollo agrario y rural .....	62

### **OBJETIVO IV.**

#### **ESTADO EFICIENTE, TRANSPARENTE Y DESCENTRALIZADO ..... 67**

POLÍTICA 24: Afirmación de un Estado eficiente y transparente .....	69
POLÍTICA 25: Cautela de la institucionalidad de las fuerzas armadas y su servicio a la democracia .....	74
POLÍTICA 26: Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas .....	76
POLÍTICA 27: Erradicación de la producción, el tráfico y el consumo ilegal de drogas .....	78
POLÍTICA 28: Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial .....	80
POLÍTICA 29: Acceso a la información, libertad de expresión y libertad de prensa .....	83
POLÍTICA 30: Eliminación del terrorismo y afirmación de la reconciliación nacional .....	85
POLÍTICA 31: Sostenibilidad fiscal y reducción del peso de la deuda .....	86

#### **CONCLUSIONES ..... 89**

Referencias .....	91
Índice de tablas y gráficos .....	93
Índice de siglas y abreviaturas .....	95

## INTRODUCCIÓN

A cuatro años de la suscripción del Acuerdo Nacional y coincidiendo con el cambio de Gobierno, el Foro encargó a su Secretaría Técnica la elaboración de un informe sobre el avance en su cumplimiento. Dado que los compromisos adquiridos implican la responsabilidad del conjunto de los firmantes, se obtuvo información de tres fuentes principales que corresponden a la estructura tripartita del Acuerdo Nacional:

- 1) Poder Ejecutivo. Se tomó en cuenta el *Informe Preelectoral. Administración 2001-2006* publicado en julio de 2006 por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en cumplimiento del Art 35° del TUE de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley N° 27806). También, los informes elaborados por ministerios y organismos públicos descentralizados respecto al cumplimiento de las matrices de las políticas del Acuerdo Nacional<sup>1</sup>. Por último, se consultó los informes contenidos en las páginas web de las distintas entidades y las memorias o publicaciones informativas de final de la gestión.
- 2) Congreso de la República. Se revisó las normas relacionadas con las 31 políticas de Estado del Acuerdo Nacional que han sido discutidas y aprobadas por el Congreso<sup>2</sup>.
- 3) Organizaciones de la sociedad civil participantes del Foro del Acuerdo Nacional. El Concilio Nacional Evangélico del Perú (CONEP), la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), la Conferencia Episcopal Peruana, la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), la Coordinadora Nacional de Frentes Regionales, la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP), la Plataforma Agraria de Consenso para el Relanzamiento del Agro Peruano —a través de la Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú (JNUDRP) y la Convención Nacional del Agro Peruano (CONVEAGRO)— y la Sociedad Nacional de Industrias (SNI) proporcionaron información sobre sus particulares aportes a la realización de las políticas de Estado.

---

<sup>1</sup> Los informes de los Ministerios de Educación, Trabajo y Promoción del Empleo, Interior, Defensa, Producción, Comercio Exterior y Turismo, Relaciones Exteriores, el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) y el Consejo Nacional de Descentralización (CND) se encuentran disponibles en [www.acuerdonacional.gob.pe](http://www.acuerdonacional.gob.pe). También se obtuvo información de los Ministerios de Salud, Transportes y Comunicaciones, Agricultura y Justicia.

<sup>2</sup> Parte del resultado de esta revisión ha sido incluido en Patricia Robinson y María Luisa Valdez (2006).

También se consultó fuentes independientes, las cuales han sido consignadas en las Referencias.

El informe ha sido organizado en función de los cuatro objetivos del Acuerdo Nacional y abarca sus 31 políticas de Estado. Como se sabe, cada una de éstas comprende a su vez varias políticas específicas y cuenta con una matriz que incluye indicadores, metas y recomendaciones de medidas de gobierno o normas legislativas que son de especial valor por haber sido definidas en base al consenso.

Para efectos de este informe, se ha seleccionado políticas específicas especialmente relevantes, dando prioridad a aquellas en las que se cuenta con una línea de base (principalmente información disponible para el 2001) y metas establecidas para el 2006. Cabe anotar, además, que el seguimiento comparativo entre dichas metas y aquellas contenidas en los planes de las entidades públicas tiene sus complicaciones. Las primeras fueron definidas con un criterio universal, teniendo siempre como referencia el conjunto de la población afectada, mientras que las entidades públicas en muchos casos reportan logros de cobertura en relación a universos de población definidos en función de los recursos con los que disponen.

Está demás decir que este informe no pretende ser exhaustivo. El seguimiento más efectivo de las políticas de Estado requiere la implementación del sistema nacional de planeamiento estratégico sectorial e institucional, «con una clara fijación de objetivos generales y objetivos específicos que establezcan metas a corto, mediano y largo plazo, así como los indicadores de medición correspondientes» (quinta política de Estado, primera política específica, en: Acuerdo Nacional 2002, p. 26).

Los siete puntos que se presentan a manera de conclusiones señalan de manera sintética lo realizado entre la fecha de suscripción de las políticas de Estado del Acuerdo Nacional (22 de julio de 2002) y la fecha de su cuarto aniversario (22 de julio de 2006), es decir, una semana antes del cambio de gobierno. Este informe se inscribe en la necesidad de preservar la continuidad de las políticas de Estado, cometido imprescindible para lograr los objetivos de la visión compartida de nuestro país con el horizonte del bicentenario de nuestra independencia, que inspiró al Acuerdo Nacional.

---

**OBJETIVO I**

**DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO**

---

**POLÍTICA 1**

**Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho**

**POLÍTICA 2**

**Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos**

**POLÍTICA 3**

**Afirmación de la identidad nacional**

**POLÍTICA 4**

**Institucionalización del diálogo y la concertación**

**POLÍTICA 5**

**Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes**

**POLÍTICA 6**

**Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración**

**POLÍTICA 7**

**Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana**

**POLÍTICA 8**

**Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú**

**POLÍTICA 9**

**Seguridad nacional**

## **POLÍTICA 1**

### **FORTALECIMIENTO DEL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO Y DEL ESTADO DE DERECHO**

En el quinquenio que termina primó el respeto a la Constitución. La alternancia en el poder se canalizó a través de elecciones libres y transparentes. Los altibajos en materia de estabilidad política, especialmente visibles en coyunturas en las que declinaba la popularidad presidencial, no afectaron el cumplimiento de las normas propias del Estado de derecho. La relación entre los Poderes del Estado fue armónica aun en tales ocasiones.

El Foro del Acuerdo Nacional analizó estos problemas en sus «Propuestas para fortalecer la gobernabilidad democrática» en los términos siguientes:

«existe un clima de desconfianza y un distanciamiento entre el Estado y la sociedad en distintos niveles, que tiene que ver con el incumplimiento de promesas, la frivolidad en el ejercicio del poder, un limitado nivel de información sobre cómo y con qué propósitos se ejecutan las políticas públicas o se toman decisiones en los poderes del Estado, con la falta de transparencia y los casos de corrupción. Existe un marcado descontento entre quienes están integrados al sistema, mientras que en las zonas de más difícil acceso del territorio nacional se siente la ausencia del Estado. La existencia de amplios sectores sociales excluidos —en mayor o menor grado— del sistema explica también en parte las dificultades de los partidos para representarlos. Por otro lado, la débil institucionalidad de la sociedad peruana no contribuye a mantener y fortalecer procesos de mediano y largo plazo, condiciones indispensables para la gobernabilidad... [es] necesario que la política recupere credibilidad, una obligación que no sólo corresponde a los políticos. Esto será resultado no sólo de actos personales sino de una modificación sustancial de la cultura política con un alto componente ético, que tome en cuenta al ciudadano como ser humano y que obligue a acciones como: no prometer lo que no se puede cumplir, garantizar tanto el derecho a protestar como el de libre tránsito, aplicar mecanismos de solución concertada de las demandas sociales, combatir la demagogia populista que se expresa en la formulación tanto de ofrecimientos como de demandas sin sustento, adoptar decisiones racionales y sostenibles, entre otras» (Acuerdo Nacional 2005b, p. 1).

La mayoría de organizaciones de la sociedad civil integrantes del Acuerdo Nacional se ha involucrado, desde su propia perspectiva, en acciones relacionadas con el fortalecimiento de la democracia: diálogo con los partidos, pronunciamientos a favor de la gobernabilidad, educación ciudadana al interior de sus organizaciones, etc.

## **POLÍTICA 2**

### **DEMOCRATIZACIÓN DE LA VIDA POLÍTICA Y FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE PARTIDOS**

La Ley de Partidos Políticos aprobada a fines de 2003 ha sido el hecho más relevante en relación a esta política. La adecuación de los partidos a esta ley ha significado introducir o ampliar el ejercicio de prácticas democráticas en su vida interna, como la elección de los candidatos para los procesos electorales. La ley elevó las barreras para la inscripción de partidos, pese a lo cual el número de organizaciones políticas que se presentaron a las elecciones generales de 2006 excedió toda expectativa. Éstas dieron como resultado un Congreso formado por trece partidos, varios de los cuales llegaron como alianzas parlamentarias. La valla electoral —aprobada por Ley en octubre de 2005 y aplicada por primera vez— evitó que la dispersión sea mayor.

Durante el periodo 2001-2006 uno de cada cuatro congresistas renunció a la bancada por la que fue elegido. Para mediados del 2004, poco después de la mitad del periodo, 20 congresistas (de un total de 120) ya había tomado esa decisión. De los tres grupos políticos principales, solamente uno no sufrió deserciones. Al inicio del periodo el grupo mayoritario contaba con 47 representantes y tres años después sólo 39, mientras que el tercero, que contaba con 17 parlamentarios, terminó sólo con 12. Esto llevó al Foro del Acuerdo Nacional a plantear las siguientes propuestas:

«a) Que los proyectos de Ley sean presentados por bancadas y no a título personal; b) Que la renuncia de un congresista a la bancada por la que fue elegido implique la renuncia a su escaño en el Congreso, el cual será cubierto por el candidato del partido respectivo que le seguía en votación; c) Eliminación del voto preferencial; d) Que la composición de la Mesa Directiva se haga de modo que fortalezca y no debilite y/o fraccione más el sistema de partidos» (Acuerdo Nacional 2005b, p.3).

La primera de estas propuestas fue aprobada por el Congreso saliente en su último mes de ejercicio.

La nueva composición del Foro del Acuerdo Nacional luego de las elecciones incluye la presencia de los partidos que integran el Congreso e incide positivamente en el funcionamiento de un sistema de partidos.

Por otro lado, diversas organizaciones de la sociedad civil han participado en la toma de decisiones sobre planeamiento y presupuesto a nivel local y regional a través de los

mecanismos de participación ciudadana. Hay que señalar, sin embargo, que se presentan casos de autoridades que ignoran dichos mecanismos o los utilizan con una lógica clientelista.

## **POLÍTICA 3**

### **AFIRMACIÓN DE LA IDENTIDAD NACIONAL**

La evaluación de esta política es particularmente difícil. Hay instituciones con responsabilidad y/o capacidad de actuar para defender nuestro patrimonio, como el Instituto Nacional de Cultura o el Viceministerio de Turismo. No obstante, lo más importante tiene que ver con el reto de construir un sentido de comunidad y una visión de futuro compartido. Programas de televisión como «Descubriendo el Perú», «Costumbres» y «Sucedió en el Perú» —en el caso del canal nacional— o «Tiempo de viaje», cumplen un papel importante para conocernos y reconocernos como peruanos en nuestra historia y en nuestra diversidad.

Un caso interesante es el de las investigaciones en Caral iniciadas hace más de una década. Permitieron concluir que la civilización encontrada era anterior a la china y la más antigua de América, lo que tiene una enorme significación cultural. Recién 1.500 años después aparecerían los olmecas en México. La creación del Proyecto Especial Arqueológico Caral-Supe como unidad ejecutora adscrita al Instituto Nacional de Cultura, con fondos del pliego presupuestal de esa institución, aseguró su desarrollo futuro y el de las comunidades vecinas.

El debate suscitado en torno al Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR) ha marcado un hito al poner en evidencia que la mayor parte de víctimas de la violencia política fueron campesinos quechuahablantes y la escasa solidaridad con su situación de parte de sectores urbanos de la sociedad y el Estado. En ese sentido, el Informe de la CVR ha contribuido a crear conciencia de que la exclusión es un factor que atenta de manera fundamental contra la afirmación de la identidad nacional.

Según una encuesta realizada por Apoyo Opinión y Mercado S.A. en Lima, en julio del 2006, el 95% de la población siente orgullo de ser peruano, aun cuando al mismo tiempo considera que los peruanos tienen atributos poco positivos (no respetan a la autoridad, son deshonestos). Por otro lado, cabe señalar que la emigración se incrementó de manera importante. La búsqueda de progreso que llevó a miles de peruanos de la sierra a la costa se ha ampliado ahora al escenario global. Un millón de personas dejó el Perú entre 1996 y el 2003. Esto genera la necesidad de tomar en cuenta las nuevas condiciones en que los peruanos procesamos nuestra identidad.

Otro aspecto importante es la multiculturalidad y la existencia de diversos grupos étnicos y lingüísticos en el país, de allí la importancia de la educación bilingüe intercultural. Las políticas del Acuerdo Nacional han sido traducidas al quechua, aymara y asháninka. El CONEP realiza programas orientados a revalorar en las comunidades andinas y amazónicas

el patrimonio histórico y la diversidad cultural; asimismo, ha traducido literatura a los idiomas vernaculares.

## **POLÍTICA 4**

### **INSTITUCIONALIZACIÓN DEL DIÁLOGO Y LA CONCERTACIÓN**

Se ha desarrollado un marco legal favorable que abarca a la Ley N° 27520, Ley de Participación Ciudadana, la reforma constitucional que introduce el plan concertado y el presupuesto participativo en la gestión de los Gobiernos Regionales y Locales, y los elementos sobre participación ciudadana contenidos en las siguientes normas:

- Ley N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo.
- Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.
- Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.
- Ley N° 28480, Ley de reforma de los artículos 31 y 34 de la Constitución Política del Perú (derecho al voto de las FFAA y la PNP).

Los planes de desarrollo concertado en los niveles de gobierno regional, provincial y municipal, así como sus respectivos presupuestos participativos, muestran variaciones respecto a su calidad, coherencia, consistencia y representatividad, pero constituyen la base de una nueva práctica, sobre la cual hay que hacer mejoras.

Existen diversas instancias de concertación a nivel nacional con distintas características. A diferencia del Foro del Acuerdo Nacional, cuyo Secretario Técnico es elegido por consenso entre todas las instituciones que lo integran, en algunos de estos espacios sus dirigentes son designados por el Poder Ejecutivo.

El Consejo Nacional del Trabajo —que se instaló durante el Gobierno de Transición—, en el que participan la CONFIEP, la SNI, la CGTP, entre otras instituciones, es una de las instancias de concertación con mayor nivel de institucionalización. Ha logrado consensos sobre la mayor parte del anteproyecto de Ley General del Trabajo aunque no sobre los temas más conflictivos.

En el 2002 se creó el Consejo Nacional de Competitividad (CNC), con un Consejo Directivo conformado por el Presidente del Consejo de Ministros, ocho Ministros de Estado, el Presidente de INDECOPI y representantes del sector empresarial y de la fuerza laboral. Este organismo, basado en la cooperación entre el sector público y el sector privado, inicialmente era presidido por el titular de la PCM y tenía como vicepresidente a un

empresario; sin embargo, desde el 2005 este último cargo también es desempeñado por un representante del sector público.

La MCLCP es el espacio más importante de concertación entre las entidades públicas y la sociedad civil no sólo por el tema que constituye su razón de ser sino por su alcance a nivel departamental e incluso provincial. Otras instancias de concertación de diferentes características y grados de permanencia son la Plataforma Agraria de Consenso, el Consejo Nacional de Educación, el Consejo Nacional de Salud, etc. En algunos de estos casos hay niveles de superposición, paralelismo o coexistencia con otros espacios de participación como la MCLCP, los Consejos Regionales de Educación y de Salud, y los Consejos Consultivos Regionales y Locales, que pueden dar lugar a una dispersión de esfuerzos.

## **POLÍTICA 5**

### **GOBIERNO EN FUNCIÓN DE OBJETIVOS CON PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO, PROSPECTIVA NACIONAL Y PROCEDIMIENTOS TRANSPARENTES**

El proceso encaminado a establecer una entidad responsable de consolidar el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico sectorial e institucional se inició tarde, fue lento y tortuoso. En 2005 el Congreso aprobó la Ley 28522 que crea el Sistema y el Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y la PCM aprobó su Reglamento. Pese a ello, no se ha llegado a implementar.

Después de más de una década, se llevó a cabo el X Censo Nacional 2005 de Población y Vivienda. La modalidad puesta en práctica, que fue objeto de controversia, es conocida como «censo continuo» e implica la realización de encuestas permanentes para contar con información actualizada sobre temas como transporte, ingresos, educación, empleo, salud, religión, estado civil, seguridad, migración interna y externa, fecundidad, mortalidad, etnicidad, discapacidad, entre otros. Según sus resultados, la población del Perú es de 27'219.264 habitantes (cifra que incluye un estimado de las personas no censadas) y el segmento etéreo más numeroso es el de los niños y adolescentes entre diez y catorce años, habiendo disminuido la importancia relativa del grupo de edad inferior a cinco años. Se ha constatado la importancia de la migración al exterior así como la disminución de la tasa de crecimiento de la población.

En cuanto a la rendición de cuentas por parte de las instituciones del Estado, éstas informan de su gestión como puede verse en la mayoría de páginas web del sector público; sin embargo, generalmente dan cuenta de metas definidas en función de los recursos con los que cuentan, sin hacer referencia a los déficits nacionales. Hay un proyecto en el MEF que se orienta a establecer un sistema de gestión por resultados, pero no se ha capacitado para ello a los funcionarios públicos.

Se ha desarrollado procesos de planeamiento concertado y presupuesto participativo a nivel nacional, en los cuales han participado los diferentes niveles de gobierno, la MCLCP y diferentes organizaciones sociales. La MCLCP ha participado también en la formulación de planes regionales por la infancia, de salud, educación, seguridad alimentaria, etc. y del Plan Nacional de Superación de la Pobreza, la Estrategia de Seguridad Alimentaria, la Estrategia de Desarrollo Rural, el Plan de Derechos Humanos, el Plan de Restitución de Identidad, entre otros.

## **POLÍTICA 6**

### **POLÍTICA EXTERIOR PARA LA PAZ, LA DEMOCRACIA, EL DESARROLLO Y LA INTEGRACIÓN**

Se ha logrado acuerdos de promoción del desarme con Ecuador, Bolivia, Chile y Brasil. La Comisión Mixta Permanente de Fronteras Perú-Ecuador ha conducido trabajos de campo consistentes en la inspección y medición de hitos en un tramo comprendido entre Boca de Capones (hito 1) y Cazaderos-Tumbes (hito 42). Los ejércitos del Perú y del Ecuador han aprobado el Plan Conjunto de Desminado Humanitario y el Plan de Evacuación Médica en las inmediaciones del río Chira, con el aporte del Programa de Asistencia a la Acción Integral contra las Minas Antipersonal (AICMA) de la OEA. Se ha realizado obras de rehabilitación y modernización de la carretera Guayaquil-Piura y del paso de frontera Huaquillas-Aguas Verdes como parte del proyecto ejecutado en el marco del Plan Binacional Perú-Ecuador cuyo costo asciende a 63.5 millones de euros, de los cuales 51 millones son aportados por la Unión Europea (UE). La UE también ha contribuido con un millón de euros al Proyecto sobre Minas Antipersonales en la Cordillera del Cóndor, Perú-Ecuador, administrado por la OEA.

Con Bolivia, se suscribió el Acuerdo Específico y Reglamento Operativo del Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF)-Desaguadero para implementar acciones de control integrado en la frontera. Las autoridades municipales han aprobado los Planes Reguladores de la Ciudad Binacional de Desaguadero realizados con el apoyo de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y la asistencia de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Para materializar los acuerdos de integración y desarrollo fronterizo, se ha conseguido apoyo financiero no reembolsable por US \$ 610 mil de la cooperación técnica japonesa.

Se ha establecido un compromiso entre Perú y Chile, en el ámbito de la OEA, en aras de una efectiva y gradual limitación de gastos en defensa en la región. También se ha arribado a un acuerdo para el ingreso y tránsito de nacionales peruanos y chilenos en calidad de turistas con documento nacional de identidad. La relación con Brasil se beneficia de la aprobación del Acuerdo para la Creación de una Zona de Libre Comercio entre el Perú y el MERCOSUR (ACE 58), que concreta un compromiso fundamental para el afianzamiento y proyección de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Los Gobiernos del Perú y de los Estados Unidos de América concluyeron las negociaciones del Tratado de Libre Comercio en marzo de 2006. El Gobierno estadounidense notificó

a su Congreso su intención de suscribir el TLC con el Perú. Los resultados de las elecciones estadounidenses han planteado un nuevo escenario que demanda la modificación de la estrategia de trabajo para lograr su aprobación.

Se ha suscrito convenios de Asistencia Jurídica Mutua en Asuntos Penales y/o Acuerdos de Extradición con Uruguay, Tailandia y El Salvador, así como acuerdos con Estados Unidos y Ecuador relativos a la lucha contra el narcotráfico. Por otro lado, se ha suscrito diversos convenios que permitirán recibir cooperación técnica y financiera de Alemania, Canadá, Estados Unidos y el Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC) destinada a proyectos de infraestructura, educación, mejoramiento de la agricultura y lucha contra la pobreza.

## **POLÍTICA 7**

### **ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA Y FORTALECIMIENTO DEL CIVISMO Y DE LA SEGURIDAD CIUDADANA**

En 2003 se promulgó la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana-SINASEC, y se aprobó su Reglamento. También se creó el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), máximo organismo del Estado para formular, conducir y evaluar las políticas de seguridad ciudadana, con autonomía funcional y técnica. Igualmente, se aprobó y publicó el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana.

**TABLA 1. INSTALACIÓN DE COMITÉS DE SEGURIDAD CIUDADANA**

	2003	2004	2005	2006	Total
Comités Regionales	18	8	—	—	26
Comités Provinciales	116	66	11	—	193
Comités Distritales	519	571	254	251	1595

En 2004 se destinó 2.800 efectivos policiales que desempeñaban labores administrativas a labores operativas de patrullaje. En 2005 se sumaron 3.015 efectivos policiales a las tareas de seguridad ciudadana. Al 2006 la Policía Nacional del Perú dispone de 89.943 efectivos policiales distribuidos por Dirección Territorial Policial y Actividad Central y cuenta con 9.560 vehículos.

Se ha designado Comisionados para la Paz y el Desarrollo con sus correspondientes Comisionados Adjuntos en Desarrollo y Seguridad en tres sedes: Ayacucho (ámbito jurisdiccional: departamentos de Ayacucho y Huancavelica y la provincia de la Convención, Cusco), Selva Central (ámbito jurisdiccional: departamentos de Huánuco y San Martín, provincias de Rodríguez de Mendoza, Amazonas, y Padre Abad, Ucayali) y Huallaga (ámbito

jurisdiccional: departamento Junín y provincia de Oxapampa, Pasco). Asimismo, se ha instalado nueve Juzgados de Paz en comisarías (cinco en Lima y los demás en Trujillo, Cusco, Huancayo y Arequipa).

Pese a estos esfuerzos, la inseguridad es uno de los problemas que más afecta a la población de todos los niveles económicos. Incluso familias de muy bajos ingresos y con viviendas precarias invierten en pagar vigilancia para sus domicilios. La encuesta de victimización realizada por Apoyo, Opinión y Mercado, S.A. en 2005, que aportó información fundamental para tener una línea de base sobre la materia, mostró un incremento de hechos delictivos, mayor percepción de inseguridad, escasa cultura de denuncia y desconfianza en la PNP y el Serenazgo. Está claro que garantizar la seguridad no depende sólo de la PNP, de aquí la importancia de los Comités de Seguridad Ciudadana presididos por los alcaldes que se han instalado en el 100% de las provincias y en la gran mayoría de los distritos. Sin embargo, la reforma de la PNP y la mejora de su presupuesto son temas pendientes.

## **POLÍTICA 8**

### **DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA, ECONÓMICA Y ADMINISTRATIVA PARA PROPICIAR EL DESARROLLO INTEGRAL, ARMÓNICO Y SOSTENIDO DEL PERÚ**

La descentralización ha sido considerada como una de las reformas más importantes del periodo pasado, y ha generado expectativas y frustraciones. La creación del CND y la elección democrática de los presidentes de Gobiernos Regionales en el marco de los antiguos departamentos fueron los primeros y más visibles hitos del proceso. Sin embargo, sólo uno de los dieciséis departamentos que presentaron expedientes técnicos votó a favor en el referéndum sobre la conformación de regiones. Estos resultados podrían ser interpretados como expresión de una resistencia de los habitantes de algunos departamentos a asociarse con otros por temor a tener que compartir una renta o a «cargar» con quienes tienen menos.

La descentralización es un proceso de ida y vuelta: descentralizar desde el Gobierno Central hacia las regiones, y desde las regiones, desarrollar autonomía y capacidades. Dado que desprenderse de competencias acarrea en muchos casos resistencias, la descentralización no puede avanzar sin la regionalización y la modernización de la gestión del Estado. Las Cámaras de Comercio, que tuvieron la mayor y más temprana iniciativa en relación a la constitución de regiones, no fueron suficiente o sostenidamente acompañadas por otras organizaciones. El proceso hacia el referéndum se basó en propuestas de las autoridades (expedientes técnicos) que no fueron impulsadas de modo que permitieran forjar consensos. El desafío de integrar dos o más departamentos o regiones puso en evidencia la desintegración que existe al interior de algunos de ellos. Cajamarca y Moquegua, por ejemplo, que se abstuvieron de participar en el proceso, se caracterizan por una escasa integración vial así como por gozar de rentas temporales extraordinariamente elevadas.

CUADRO 1. BALANCE DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Temas	Situación actual
Marco legal básico	Establecido
Definición clara de las relaciones entre Gobierno Central y Gobiernos Subnacionales	Pendientes: Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley del Empleo Público, implementación del CEPLAN
Transferencia de competencias	Proceso lento desde la perspectiva de las regiones, más avanzado en términos de programas o proyectos que de funciones. Debó ir acompañado de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades. La mejor práctica se ha dado en el sector Salud, concordada entre el MINSA y los Gobiernos regionales
Descentralización fiscal	Fue supeditada a la conformación de regiones
Porcentaje del presupuesto público que manejan las regiones	De 2002 a 2004, la participación de las municipalidades en el gasto público pasó de 4% a 7,9%; la de los Gobiernos regionales pasó de 13% a 14,9%
Transferencia de recursos vía FONCOMUN y canon	Importante pero heterogénea; la abundancia de los recursos del canon, sin fortalecimiento de las capacidades de gestión, ha dado lugar a nuevos problemas. Predominan los casos de uso ineficiente o no utilización de los recursos adicionales. Es indispensable la información y rendición de cuentas respecto al destino asignado a los recursos recibidos
Participación a través de los Consejos Consultivos Regionales (CCR) y Locales (CCL)	CCR constituidos en todas las regiones. Más de 1.300 CCL constituidos
Desarrollo de capacidades	Programas insuficientes
Constitución de regiones	No se constituyó ninguna. Existen Juntas de Coordinación Interregional que pueden ser mejor aprovechadas

Quedan planteadas, entre otras, las siguientes interrogantes: ¿cómo impulsar la concertación público privada para el desarrollo regional?, ¿se requiere un nuevo calendario para la regionalización?, ¿se debe modificar el modelo de reparto del canon? El canon, en particular, resulta un tema trascendente por la magnitud de los recursos involucrados. Pasó de S/. 192 a 1.156 millones entre el 2001 y el 2005, y en el 2006 ha llegado a S/. 2.184 millones, incluyendo el canon petrolero, pesquero, hidroenergético, forestal y gasífero. De los recursos asignados por canon, sobrecanon y regalías en el 2006, Cajamarca ha recibido el 14,6%, el Cusco 13,65%, Moquegua 11,80% y Tacna 11,39%; es decir, entre los cuatro departamentos se llevan más de la mitad del total. Sólo dos departamentos —Amazonas y Lambayeque— están completamente al margen de estas asignaciones. Existe, por un lado, el desafío de revertir lo que puede ser una nueva forma de inequidad y, por otro lado, la imperiosa necesidad de aprovechar eficazmente estos recursos que por su propia naturaleza son temporales.

Igualmente, es importante superar la precariedad que se ha observado a nivel de la institucionalidad política. En cuatro Gobiernos Regionales —San Martín, Madre de Dios, Ancash y Apurímac— se produjo la vacancia de los presidentes elegidos. Entre el 2004 y el 2005, sesenta distritos pertenecientes a quince departamentos procedieron a la revocatoria de sus alcaldes; más de la mitad de estos casos se concentró en Lima, Huancavelica, Ancash, Apurímac, Cusco y Puno.

El Foro del Acuerdo Nacional ha venido haciendo seguimiento a esta política a través de un Grupo de Trabajo Permanente en el que, además de las organizaciones miembros del Foro, participan diferentes entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil comprometidas con la descentralización y regionalización.

## **POLÍTICA 9**

### **SEGURIDAD NACIONAL<sup>3</sup>**

El Consejo de Defensa Nacional, mediante Decreto Supremo N° 001-B-2004-DE/SG, estableció una «Política del Estado para la Defensa y Seguridad Nacional» que se enmarca en una visión geopolítica y geoestratégica que define al Perú como un país marítimo, andino, amazónico, de proyección bioceánica y con presencia en la Antártida. En 2005 se culminó e inició la difusión del Libro Blanco de la Defensa Nacional del Perú, que da a conocer los objetivos y las políticas en materia de seguridad y defensa nacional; su finalidad es articular los esfuerzos de los componentes del Estado y la población para hacer frente a los riesgos, amenazas y desafíos que los afectan, en concordancia con los principios de la Carta de la Organización de Estados Americanos y de la Organización de las Naciones Unidas. El proceso de elaboración del Libro Blanco fue afectado por los cambios sucesivos de funcionarios en el MINDEF. La versión final no llegó a consolidar el intercambio de ideas entre sociedad civil, FFAA y autoridades políticas.

El Ministerio de Defensa (MINDEF) ha iniciado una política de acercamiento a las universidades y viene dictando diplomados y seminarios en algunas universidades nacionales (Federico Villarreal, San Agustín de Arequipa, San Martín de Tarapoto y Universidad Nacional de Cajamarca) y particulares (San Martín de Porres, Inca Garcilaso de la Vega, Alas Peruanas y Católica Sedes Sapientiae), con la participación de 703 catedráticos y 1.680 universitarios. Además, 44 vicerrectores académicos participaron en un Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa Nacional. La Universidad Nacional Federico Villarreal incluyó en su currícula académica de posgrado una segunda especialidad en Defensa Nacional, mientras que la Pontificia Universidad Católica del Perú ha creado un diploma en Ciencia Política con

---

<sup>3</sup> Para una imagen de conjunto recomendamos ver a continuación lo concerniente a la política 25.

mención en Política de Seguridad. Por último, 43 participantes culminaron en 2005 la primera Maestría en Seguridad, Defensa y Desarrollo Nacional en el Perú ofrecida por el Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN).

En 2005 se aprobó la Ley N° 28478, Ley del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional, que regula la naturaleza, finalidad, funciones y estructura de un sistema que, además de sus órganos componentes, comprende a todos los organismos públicos, personas naturales y jurídicas de nacionalidad peruana. La regulación establecida desarrolla poco lo relacionado con los componentes no militares de la defensa nacional, por lo que el componente militar adquiere más relevancia. Asimismo, da preeminencia al Consejo de Seguridad Nacional respecto a la autoridad y capacidad de dirección del MINDEF.

En 2003 se aprobó la Ley N° 28101, Ley de Movilización Nacional, que precisa los derechos y deberes del Estado y de las personas naturales y jurídicas frente a situaciones de emergencia ocasionadas por conflictos o desastres, así como la utilización de los recursos, bienes y servicios disponibles. Su Reglamento se aprobó en 2006. Esta ley se fundamentó en la necesidad de paliar la reducción de personal militar como consecuencia de la ley que estableció el servicio militar voluntario. No existe información oficial actualizada sobre la reserva nacional ni sobre las medidas destinadas a incrementar el número de voluntarios, salvo en el caso de la zona de implementación del Plan de Paz y Desarrollo, donde se duplicó la asignación económica que éstos reciben. Esto dio lugar a la incorporación de más de 3 mil jóvenes al servicio militar en Ayacucho y Huancavelica en el año 2004.

Esta política se refiere también a la operatividad plena que deben tener las FFAA en función de la disuasión, defensa y prevención de conflictos así como del mantenimiento de la paz. Para ello, en primer lugar, se planteaba que al 2006, el Consejo de Defensa Nacional debía haber aprobado el Planeamiento Estratégico de la Defensa Nacional; según la información disponible, ésta sería una tarea pendiente. Por otra parte, después de aproximadamente 25 años, se reforzó a la Marina de Guerra con la adquisición, en el 2004, de dos fragatas misileras tipo Lupo (en reemplazo de las unidades navales dadas de baja) para la custodia de nuestro mar, la lucha contra el narcotráfico, el contrabando y el tráfico ilícito de armas. Asimismo, se aprobó en el Consejo de Seguridad Nacional la adquisición de otras dos fragatas tipo Lupo para el 2006. El Congreso de la República aprobó mediante Resolución Legislativa el Convenio de Cooperación Técnico Militar suscrito entre el Perú y la Federación Rusa por US \$ 18'262.000, que comprende la reparación de 13 helicópteros que se encontraban inoperativos hace más de 30 años.

**CUADRO 2. RESUMEN DE INDICADORES CLAVES DEL OBJETIVO I**

<b>Política</b>	<b>Meta al 2006</b>	<b>Situación actual</b>
1	Realización de elecciones libres y transparentes.	Logrado
2	100% de los partidos eligen a sus dirigentes en forma democrática.	Los partidos han cumplido con lo establecido por la Ley de Partidos Políticos.
3	50% de niños de lengua materna indígena son atendidos a través de una educación bilingüe intercultural (EBI) con materiales educativos pertenecientes a su propia cultura (esta meta corresponde a la política 12).	4.200 docentes capacitados en EBI atienden aproximadamente a 84 mil niños de lenguas quechua, aymara, asháninka y otras 8 lenguas. Se distribuye materiales en 15 lenguas diferentes.
4	100% de los Gobiernos regionales, provinciales y distritales cuentan con planes de desarrollo concertado (PDC) y presupuestos participativos (PP).	Los PDC y los PP se han establecido de acuerdo a Ley. Se requiere asegurar su actualización y efectiva aplicación.
5	Entidad estatal responsable del sistema de planeamiento estratégico en pleno funcionamiento.	Se aprobó la ley que crea el CEPLAN, pero no ha sido implementada.
6	Entorno limítrofe y regional de seguridad.	Se ha logrado acuerdos con Ecuador, Bolivia, Chile y Brasil.
7	50% de incremento en los niveles de seguridad ciudadana.	La encuesta de victimización muestra el incremento de hechos delictivos, mayor percepción de inseguridad ciudadana, falta de cultura de denuncia y desconfianza en la PNP y Serenazgo.
8	El país cuenta con una delimitación de funciones y competencias entre los diversos niveles de organización del Estado, así como con una metodología y un plan nacional para su transferencia.	No se aprobó la LOPE. Hay un plan de transferencia de funciones y competencias a los Gobiernos regionales y locales.
9	El Consejo de Defensa Nacional (CDN) aprobará el planeamiento estratégico de la defensa nacional. El país contará con un Libro Blanco de la Defensa Nacional.	Se elaboró el proyecto de Directiva sobre el Planeamiento Estratégico, cuya aprobación está pendiente. El Libro Blanco de la Defensa Nacional se presentó en 2005.

---

## **OBJETIVO II**

### **EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL**

---

**POLÍTICA 10**  
**Reducción de la pobreza**

**POLÍTICA 11**  
**Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación**

**POLÍTICA 12**  
**Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y del deporte**

**POLÍTICA 13**  
**Acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social**

**POLÍTICA 14**  
**Acceso al empleo pleno, digno y productivo**

**POLÍTICA 15**  
**Promoción de la seguridad alimentaria y nutrición**

**POLÍTICA 16**  
**Fortalecimiento de la familia, protección y promoción de la niñez, la adolescencia y la juventud**

## POLÍTICA 10

### REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Existe un amplio consenso respecto a que la estabilidad económica —especialmente la ausencia de inflación—, una política fiscal equilibrada que ha permitido reducir el déficit y reducir el riesgo país, y el crecimiento económico sostenido en el tiempo y apoyado principalmente en la inversión privada, inciden en las posibilidades de reducir la pobreza. En el último quinquenio se ha alcanzado una notable estabilidad macroeconómica y el PBI ha aumentado en 20% —crecimiento que podría extenderse a unos quince o veinte años—, sin embargo, la pobreza sólo se redujo de 54,3% a 51,6%, mientras que la pobreza extrema bajó de 24,1% a 19,2%. De continuar este tipo de crecimiento se requeriría 40 años para reducir la pobreza a la mitad y 10 para reducir la pobreza extrema a la mitad (González de Olarte, 2006).

TABLA 2. EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA POR REGIONES (2001-2004)

Región	2001-IV		2002-IV		2003		2004	
	Pobreza	Pobreza extrema						
Costa	48,1	11,1	47,0	13,0	43,0	10,4	40,8	8,1
Sierra	70,6	43,2	70,0	43,9	68,6	40,8	67,7	36,5
Selva	69,8	42,7	64,9	37,0	64,1	32,3	59,5	26,4
<b>Total Nacional</b>	<b>54,3</b>	<b>24,1</b>	<b>53,8</b>	<b>24,2</b>	<b>52,2</b>	<b>21,9</b>	<b>51,6</b>	<b>19,2</b>

Fuente: ENAHO 2001-IV, 2002-IV, 2003 y 2004 - INEI.

Si bien la tasa de empleo ha aumentado, sobre todo en aquellas regiones donde hay agroexportaciones, el salario aún es considerado bajo. La tasa de empleo en empresas de más de diez trabajadores también ha crecido, pero como éstas representan un segmento reducido del mercado de trabajo, no ha habido un aumento en el empleo total.

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 2005, la tasa de desempleo a nivel nacional se situaba entre 9 y 10%; las ciudades con mayor tasa de desempleo son

Huancavelica (13,9%), Chimbote (13,4%) y la Provincia Constitucional del Callao (13,1%), mientras que las que tienen tasas menores son Tarapoto (4,7%) y Pucallpa (4,8%). En Lima, el desempleo ha crecido. Entre el 2001 y el 2005, la tasa de desempleo entre los hombres pasó de 7,6% a 9,6% y entre las mujeres, de 10,3% a 13,7%. En el 2001, la tasa de desempleo entre los jóvenes era 14% en el caso de los hombres y 18% en el de las mujeres; en el 2005, la tasa de desempleo de los jóvenes de ambos sexos se ha igualado en 20%. Cabe mencionar que estas tasas mencionadas no reflejan la situación de las personas que atraviesan por periodos de desempleo en alguna época del año, ni considera a quienes, estando ocupados, buscan otro empleo con mejores condiciones.

El retraso en la mejora de los niveles de empleo se debe a varios factores, incluyendo la elevada tasa de natalidad propia de décadas pasadas que ha tenido como consecuencia un incremento sustancial de la PEA. En el largo plazo este factor va a desaparecer o se va a atenuar. Como muestran los resultados del último censo, la pirámide poblacional ya no es tal pues hay un menor número de nacimientos. Hacia el 2021 el acceso a mayores y mejores niveles de empleo dependerá enteramente de la intensidad, sostenibilidad y calidad del crecimiento económico, en particular, de su capacidad de inclusión.

La emigración y las remesas que envían los migrantes juegan un papel que no siempre es reconocido en los análisis oficiales sobre la pobreza. Entre los emigrantes hay una proporción de pobres que deja de existir para la contabilidad de la pobreza y, lo que es más importante, cuyas remesas se han convertido en una importante fuente de ingresos que equivale al ingreso por exportaciones textiles.

Tampoco se relaciona el incremento de la capacidad de consumo con los ingresos que se derivan de la producción para el narcotráfico, lo que constituye una evidente omisión dado que hay departamentos en los cuales la mitad del valor de ventas de la producción agrícola está asociada a la coca<sup>4</sup>. Al respecto, es importante señalar que la mayor reducción de los índices de pobreza y pobreza extrema corresponde a la Selva.

Pese al incremento en la capacidad de consumo, alrededor del 50% de la población no cuenta con ingresos como para cubrir el costo de una canasta de consumo mínimo. El valor del déficit llega a S/. 12.742 millones anuales. Cuando se realiza un cálculo de este tipo de déficit utilizando el valor referencial de una canasta alternativa (que además de los bienes y servicios de consumo básicos, incluye otros esenciales para el desarrollo de las capacidades de las personas y el logro de una calidad de vida adecuada), el monto estimado crece bastante en los primeros deciles y llega a un total superior a S/. 60 mil millones (PCM-MEF, 2006).

---

<sup>4</sup> En agosto del 2006 el precio del kilo de hoja de coca oscilaba entre S/. 6 y S/. 10 en los valles del Ene-Apurímac, Huallaga Central, Aguaytía, Pichis Palcazú y el Alto Huallaga (Vassilaqui, 2006).

TABLA 3. DÉFICIT DE CONSUMO DE HOGARES SEGÚN DECILES (2004)

Deciles	Gasto mensual Per cápita	Población (Nº de personas)			Déficit de consumo anual (nuevos soles de junio del 2004)	
		Total nacional	Población pobre que no cubre canasta básica**	Población que no cubre canasta completa***	Utilizando canasta básica	Utilizando canasta completa
I	66,88	2'765.453	2'765.453	2'765.453	4.387'121.177	10.993'686.071
II	102,18	2'767.587	2'767.587	2'767.587	3.344'985.850	10.083'406.922
III	133,87	2'763.025	2'763.025	2'763.025	2.547'170.153	9.533'082.084
IV	162,32	2'765.625	2'765.625	2'765.625	1.693'722.107	8.774'375.506
V	194,39	2'764.956	2'764.956	2'764.956	750'395.515	7.950'670.419
VI	233,57	2'768.004	482.878	2'768.004	18'808.792	7.000'240.820
VII	275,13	2'763.895	0	2'763.895	0	5.468'942.287
VIII	339,62	2'764.585	0	2'764.585	0	3.444'978.348
IX	454,98	2'764.429	0	1'383.746	0	527'884.971
X	952,83	2'765.171	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>291,56</b>	<b>27'652.727</b>	<b>14'309.523</b>	<b>23'506.874</b>	<b>12.742'203.594</b>	<b>63.777'267.427</b>

\* Deciles de población ordenados desde el más pobre al más rico.

\*\* El valor referencial nacional de la canasta básica de consumo es S/. 202,45.

\*\*\* Además de canasta básica, incluye gastos en servicios de salud y educación, previsión social y vivienda. Se estima como 2 veces la canasta básica.

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares ENAHO-2004 (INEI).

Elaboración: PCM-MEF.

El Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres «Juntos», creado hacia finales del Gobierno anterior, es sobre todo una estrategia para promover el acceso de las familias (con hijos menores de 14 años) a servicios esenciales para el desarrollo humano, por lo que se espera que incida en la mejora del nivel de consumo. Varias organizaciones integrantes del Foro del Acuerdo Nacional están vinculadas a «Juntos»: la CONFIEP y la CGTP forman parte de su directorio, mientras que la MCLCP y el CONEP son miembros de su Comité de Supervisión. Iniciado en 2005, su implementación puso en evidencia los problemas de funcionamiento del Estado en el terreno local, obligando a la coordinación intersectorial y a la búsqueda de relaciones interinstitucionales adecuadas y sostenibles en todos los niveles de gobierno. Este programa, que implica compromisos de las familias en materia de nutrición, salud y educación a cambio de una transferencia monetaria directa, se explica en un escenario en el que se venía constatando reiteradamente que los programas sociales de gran envergadura (por los recursos que demandan) tenían enormes fallas en materia de focalización.

Una de las políticas específicas del Acuerdo Nacional para la reducción de la pobreza apunta a lograr el ejercicio efectivo de la ciudadanía. De los indicadores relacionados con ello, el de cantidad de personas con Documento Nacional de Identidad (DNI), en especial en zonas de extrema pobreza del área altoandina y amazónica, resulta uno de los más

elementales. En julio de 2005, mediante Resolución Jefatural N° 772-2005-JEF/RENIEC, se aprobó el Plan Nacional de Restitución de la Identidad denominado «Documentando a las Personas Indocumentadas» y se dispuso el inicio de su ejecución. El plan identifica las diferentes barreras que se presentan en el ciclo de la documentación y propone acciones y metas en función de dos lineamientos: prevenir la indocumentación y restituir la identidad. Según su diagnóstico, la población mayor de edad que aún no cuenta con DNI asciende a 1'552.522 personas. En los departamentos de Madre de Dios, San Martín, Ucayali, Amazonas y Apurímac el porcentaje de adultos indocumentados supera el 20% del total, mientras que en Tumbes, Loreto, Cajamarca y Tacna está entre 15 y 20%. Los pobres, los habitantes de zonas donde se desarrollaron conflictos armados, las mujeres —especialmente en la Sierra— y los pobladores indígenas son quienes tienen mayores problemas de indocumentación. Una parte de estos adultos indocumentados ni siquiera cuenta con partida de nacimiento. En base a informaciones correspondientes al año 2002, se estima que el 18% de los nacimientos no son registrados, de modo que entre el 2002 y el 2004 habrían nacido más de medio millón de niños no registrados.

En abril de 2006 se promulgó la Ley N° 28720 que modifica los artículos 20 y 21 del Código Civil y con ello elimina una importante barrera para la inscripción de niños nacidos fuera del vínculo matrimonial (está pendiente la aprobación de su reglamento). Dichas modificaciones fueron promovidas por el MIMDES en el marco de la campaña «Mi Nombre», con el apoyo de la Alianza para el Derecho Ciudadano, en la que participan el RENIEC, la Defensoría del Pueblo, la MCLCP, entre otras instituciones que vienen realizando también diversas acciones. Por ejemplo, en el 2005 el RENIEC realizó campañas de documentación en Jaén, Morona, Pastaza y San Ignacio, y en el 2006 aprobó la realización la «Campaña de Tramitación y Expedición del DNI en forma gratuita para la población indígena y pobladores de las zonas rurales y amazónicas en situación de pobreza», que beneficiará a 60 mil personas, y la «Campaña de Tramitación y Expedición del DNI en forma gratuita para los menores de edad en situación de pobreza y/o abandono», que beneficiará a 100 mil personas. Por otra parte, 16 mil mujeres de zonas de extrema pobreza han obtenido sus documentos de identidad como resultado de la ejecución del programa «Juntos», uno de cuyos componentes está orientado a lograr que sus potenciales beneficiarios cuenten con DNI.

## **POLÍTICA 11**

### **PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES SIN DISCRIMINACIÓN**

En este periodo se aprobaron los siguientes planes inspirados en esta política de Estado y en compromisos internacionales como la Declaración del Milenio:

- Plan de Igualdad de Oportunidades para varones y mujeres 2000-2005
- Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002-2010

- Plan de Igualdad de Oportunidades de las Personas con Discapacidad 2003-2007
- Plan Nacional para las Personas Adultas Mayores 2002-2006

En relación a empleo e ingresos, MINTRA, MINAG y MIMDES llevan a cabo programas que contribuyen a ampliar las oportunidades para las mujeres, sea mediante programas mixtos o dirigidos especialmente a ellas. Algunos de ellos son:<sup>5</sup>

- Programa Femenino de Consolidación del Empleo (PROFECE) del MINTRA: logró articular a 33.387 mujeres al comercio a través de ferias comerciales coorganizadas con municipalidades y agentes comerciales, y directamente con empresas.
- Programa de Promoción Familiar de INABIF: realizó talleres orientados a fomentar el empoderamiento de las mujeres y la creación de pequeñas empresas; atendió a 2 mil mujeres.
- Proyecto Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur (MARENASS) del MINAG: apoyó a más de 10 mil mujeres en la realización de pequeños negocios rurales; al año 2004, cerca de 6 mil los continuaban por cuenta propia.
- *Proyecto Especial de Titulación de Tierras (PETT)* del MINAG: facilitó los procesos para que mujeres propietarias de predios rurales puedan acceder al crédito formal. Al año 2003, se registraron más de 60 mil títulos de predios rurales poseídos por mujeres.

Asimismo, en el periodo 2001-2006 se promulgó la Ley N° 27270, Ley contra Actos de Discriminación, y la Ley N° 26772, Ley contra Actos de Discriminación en Ofertas de Empleo y Acceso a Medios de Formación Educativa.

Respecto a la brecha de ingresos entre hombres y mujeres, la información (que sólo existe para el ámbito de Lima Metropolitana y se basa en muestras y metodologías diferentes) es contradictoria. De acuerdo al Programa de Estudios y Estadísticas Laborales del MINTRA, el nivel de ingreso promedio de las mujeres se va acercando al de los varones, pues ha pasado de 82 a 88% entre el 2001 y el 2005. Según la Encuesta Permanente de Empleo del INEI (año móvil julio 2005- junio 2006), el ingreso promedio mensual de la PEA femenina es de S/. 657 mientras que el de la PEA masculina es de S/. 974; en el caso de los trabajadores y trabajadoras con algún año de educación superior, el ingreso de las mujeres equivale al 67% del de los varones.

El Consejo Nacional de la Discapacidad (CONADIS) ha registrado 26.668 personas discapacitadas entre 2001 y 2005. Entre las acciones desarrolladas por el Estado en los campos de prevención y atención están las siguientes:

---

<sup>5</sup> Otros programas son mencionados a propósito de la política 14.

- Actividades de prevención de la discapacidad visual y auditiva en niños y niñas de 3 a 11 años, y campañas con el MINSA dirigidas a madres gestantes para prevenir la discapacidad del feto, en centros educativos de zonas urbano-marginales
- Talleres de sensibilización sobre discapacidad y derechos de las personas con discapacidad, a los que asistieron aproximadamente 1.400 personas
- Atención a 1.008 personas con discapacidad
- 105 supervisiones a instituciones públicas y privadas para verificar el cumplimiento de las normas técnicas de accesibilidad en terminales de transporte terrestre y aéreo
- Reserva del 5% de vacantes en universidades e institutos de educación superior para personas con discapacidad
- Ejecución de programas sociales y donaciones en beneficio de personas con discapacidad
- Ferias de productos de artesanos con discapacidad
- Implementación de siete Consejos Regionales de Apoyo a las Personas con Discapacidad (COREDIS) y 161 Oficinas Municipales de Apoyo a las Personas con Discapacidad.

En cuanto al marco legal, en 2004 se promulgó la Ley N° 28164, respecto a la conformación y funciones de CONADIS; apoyo a instituciones públicas y privadas en el desarrollo, ejecución y evaluación de programas que promueven la igualdad de oportunidades de desarrollo a las personas con discapacidad; admisión y evaluación en centros educativos y universidades; y fomento del empleo.

La MCLP ha apoyado junto con el Congreso de la República la organización de consultas con miras a impulsar la incorporación de representantes de organizaciones de personas con discapacidad a los procesos participativos y mesas de concertación regionales. Por su parte, el CONEP impulsa programas de sensibilización contra la discriminación de carácter religioso y participa en la elaboración de una propuesta de ley de igualdad religiosa en el Perú en la mesa de trabajo interconfesional del MINJUS.

## **POLÍTICA 12**

### **ACCESO UNIVERSAL A UNA EDUCACIÓN PÚBLICA GRATUITA Y DE CALIDAD Y PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LA CULTURA Y DEL DEPORTE<sup>6</sup>**

Ha habido avances en el marco legal, empezando por la Ley N° 28044, publicada en 2003, Ley General de Educación, que se aprobó con consenso multipartidario. Resulta también importante la Ley N° 28740, publicada en 2006, que norma los procesos de evaluación, acreditación y certificación de la calidad educativa, define la participación del Estado en éstos y regula el ámbito, la organización y el funcionamiento del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE).

### CUADRO 3. AVANCES DEL PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES (PIO) PARA VARONES Y MUJERES (2000-2005)

---

#### Eje temático: Identidad

- 12 Gobiernos Regionales y Locales se comprometieron a incorporar el tema de los derechos humanos y económicos de las mujeres, a partir de la intervención del MIMDES en los planes de desarrollo local y presupuestos participativos. Producto de la Cruzada Nacional «Mi Nombre», aproximadamente 30 mil mujeres, principalmente de zonas altoandinas, obtuvieron sus DNI.

---

#### Eje temático: Educación (MINEDU, MIMDES)

- Al 2005, se había alfabetizado a 138,721 mujeres, lo que representa el 39,5% de la meta establecida por el PIO. Al año 2004, la tasa de analfabetismo femenino era de 16,3%, aún lejana de la meta del PIO que es 13,9% (línea de base: 17,9%).
- La asistencia escolar ha crecido en los últimos años en los niveles de inicial y primaria en base al aumento de la oferta de los centros educativos a nivel urbano y rural. Se ha reducido la brecha de género en la primaria, no así en la educación secundaria y en la educación rural.
- Se ejecutó el Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD) que ha capacitado a 47 mil maestros en enfoque de equidad de género.

---

#### Eje temático: Salud (MINSA)

- En el período 2000-2004, se ha reducido en 18% las muertes maternas. La tasa de mortalidad materna es de 185 por 100 mil nacidos vivos.
- La atención prenatal en establecimientos de salud creció de 84% de los partos en el año 2000 a 91% en el año 2003, y la atención del parto, de 59% en el 2000 a 71% en el 2003. Se ha atendido a más de 1 millón de gestantes por año. Se ha distribuido suplemento vitamínico a cerca de 807 mil mujeres. La cobertura de atención en partos institucionales rurales pasó de 24% a 48% entre el 2000 y el 2004 (meta: 85%).
- Se ha brindado información y capacitación a 1.4 millones de personas sobre enfermedades de transmisión sexual y SIDA en instancias educativas de primaria y secundaria.

---

#### Eje temático: Violencia familiar y contra la mujer (MINEDU, MIMDES, MINSA, MINJUS, MININTER, Ministerio Público, Gobiernos Locales)

- Desde el año 2003, se cuenta con un sistema de información y registro de casos atendidos a nivel multisectorial.
- Campañas de sensibilización sobre efectos nocivos de la violencia han alcanzado a alrededor de 4 millones de personas.
- Se ha consolidado la acción de los Centros de Emergencia Mujer, las mesas multisectoriales de atención a la violencia familiar, las casas refugio, y las defensorías del niño y adolescente.
- Se ha avanzado en el establecimiento de una red de comunicación sobre temas de inequidad con 14 radioemisoras, con la promoción del Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS).
- Desde el 2001, con las Leyes N° 27982, 27637, 28236, 27942 y 28251, las mujeres agredidas tienen un mejor acceso a la justicia, gracias a la simplificación del proceso de denuncia por violencia familiar, la obligatoriedad del otorgamiento de medidas de protección a favor de la víctima, la creación de hogares de refugio temporales y las casas de acogida para víctimas de violencia familiar y para menores víctimas de violación sexual.
- Incremento de las penas para los autores de delitos contra modalidades de agresión sexual, explotación sexual comercial, pornografía infantil y otros.

---

#### Eje temático: Participación social y política

- En el 2002, se normó y aplicó el incremento de 25% a 30% de cuota de género en la lista de candidatas para las elecciones municipales y regionales, y se incorporó este requisito para los procesos electorales regionales y elecciones internas de los partidos políticos.
- Aunque es un indicador indirecto, la participación de la mujer en cargos directivos en el Estado ha ido incrementándose. A julio de 2006 las mujeres representaban el 18% de los congresistas y 24% de los regidores, mientras que sólo un 3% de los alcaldes.
- Desde el 2002, se aplican dos normas favorables para las organizaciones sociales de base (OSB): la Ley N° 25307, que reconoce la labor voluntaria de 15 mil comedores populares a favor de la seguridad alimentaria de la población más vulnerable y apoya la creación de una canasta regional de alimentos; y la Ley N° 27731, que incorpora a las OSB en los comités de gestión de los programas alimentarios de los Gobiernos Provinciales.
- El trabajo descentralizado con Gobiernos Regionales y Locales ha permitido la aprobación de 251 Ordenanzas sobre derechos, equidad y cuota de género, y la constitución de comisiones y consejos de la mujer en 14 regiones: Moquegua, Ica, Pasco, Piura, Huánuco, San Martín, La Libertad, Lambayeque, Ayacucho, Junín, Ucayali, Cajamarca, Callao y Lima.

Fuente: Informe de consultoría de evaluación del PIO, 2005.

Elaboración: MIMDES.

El gasto en educación en el Perú continúa en un nivel equivalente al 3% del PBI, mientras que en América Latina en promedio llega al 4,1%. Para alcanzar el nivel promedio de la región se necesitaría invertir aproximadamente S/. 3 mil millones adicionales a lo presupuestado para el año 2006<sup>7</sup>.

No obstante, el financiamiento es sólo uno de los factores que influye en la consecución del objetivo de educación de calidad para todos. La meta del Acuerdo Nacional al 2006 era incrementar en 20% el número de estudiantes de sexto grado de educación primaria estatal que alcanzan un nivel de desempeño suficiente en las áreas de comunicación integral y lógico matemático, y aumentar sostenidamente el índice de paridad urbano-rural. En el área de comunicación los avances son magros y en el caso de matemática, aun más exigüos.

**TABLA 4. DESEMPEÑO SUFICIENTE POR MATERIA AL TERMINAR PRIMARIA A NIVEL NACIONAL**

Materia	2001	2004
Comunicación	8 %	12 %
Matemática	7 %	8 %

Fuente: MINEDU.

La situación es negativa en el ámbito urbano y mucho más grave en los colegios rurales. En ambos casos sólo una pequeña minoría de estudiantes logra un desempeño suficiente.

Esa disparidad expresa también otras diferencias: en las zonas rurales hay más colegios «multigrado» (un solo profesor a cargo de estudiantes de diversos grados), más colegios con alumnado pobre y menos colegios con gestión no estatal, factores que marcan diferencias en el desempeño de los estudiantes. Así, el 36% de los estudiantes de primaria de colegios no estatales tiene un desempeño suficiente en comunicación, mientras que en los colegios estatales este grupo se reduce a 10,5%. En los colegios estatales urbanos no pobres, el 14% de los estudiantes alcanza un desempeño suficiente en esta área, cifra que se reduce a 6% en los colegios pobres. En los colegios polidocentes, 10% de los estudiantes alcanzan un desempeño suficiente en comunicaciones, mientras que en los colegios multigrado sólo el 1,7% logra ese nivel. En matemática se repite esa distancia, aunque el desempeño de los alumnos es aún más bajo. Las mujeres tienen un mejor desempeño que los varones en comunicaciones, mientras que en matemática sucede lo contrario.

<sup>6</sup> Véase el informe del MINEDU sobre la situación de cada una de las políticas específicas que comprende esta política de Estado en [www.acuerdonacional.gob.pe](http://www.acuerdonacional.gob.pe).

<sup>7</sup> Para más detalles, véase APOYO-UNICEF (2006), que incluye un estudio de simulación para estimar si es posible alcanzar las metas presupuestales del Acuerdo Nacional en educación y salud (tomando como referencia el promedio latinoamericano) y concluye en la necesidad de incrementar la presión tributaria en 2% hasta llegar al 16,3% del PBI. Precisa que si se mejora la eficiencia en la recaudación de IGV y del Impuesto a la Renta y se elimina algunas exoneraciones, no se requeriría crear un nuevo impuesto o modificar alguna tasa.

**TABLA 5. DESEMPEÑO SUFICIENTE AL TERMINAR PRIMARIA POR MATERIA Y ÁREA DE RESIDENCIA**

Área de residencia	Comunicación	Matemática
Urbana	11 %	6 %
Rural	2,3 %	1 %

Fuente: MINEDU.

El Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación aprobado el 2004 por el Foro del Acuerdo Nacional definió cuatro ejes de acción para transformar la educación básica: mejora de la calidad de los aprendizajes, desarrollo de la carrera magisterial, incremento del financiamiento y moralización del sector educación. Los tres primeros condensan varias políticas específicas de esta política de Estado. En función del primer eje, el MINEDU llevó adelante el Plan de Emergencia Educativa, que no llegó a contar con el financiamiento suficiente para tener una cobertura e impacto significativos. En relación al segundo, se produjo una mejora importante de los salarios de los maestros que no ha estado vinculada a compromisos explícitos de cumplimiento de metas de enseñanza-aprendizaje. El MINEDU, el Consejo Nacional de Educación (CNE), el Foro del Acuerdo Nacional y otras instituciones han impulsado un proceso de debate en torno a un proyecto de Ley sobre la Carrera Magisterial presentado al Congreso que propone un horizonte de desarrollo profesional que compromete al maestro a mejorar su desempeño. En cuanto al financiamiento, entre el 2001 y el 2005, según el MINEDU el porcentaje del PBI asignado a educación ha pasado de 2,77% a 3,77%; sin embargo, este incremento corresponde básicamente a los aumentos salariales a los docentes, mientras que los rubros de infraestructura y equipamiento escolares se han visto afectados.

La siguiente evaluación de rendimiento estudiantil debe realizarse en 2007. El desarrollo efectivo de la Ley General de Educación, la aprobación y aplicación de la Ley de Carrera Magisterial —que implica disponer del financiamiento necesario—, el funcionamiento cada vez más generalizado de los Consejos de Participación Regional y Local en el sector educación, son sólo algunos de los elementos necesarios para que los resultados que esta evaluación pueda arrojar marquen un viraje en la tendencia actual.

Una cuestión básica, que constituye la primera política específica de la política de Estado referida a la educación, es asegurar el acceso universal a la educación inicial. Entre el 2001 y el 2003 la tasa de asistencia en educación inicial mejoró en el área urbana, donde pasó de 56,5% a 58,8%, mientras que en el área rural hubo un retroceso de 42% a 41%. Sin embargo, hubo un incremento de 2% a 8% en la atención a niños de zonas rurales con propuesta y materiales de educación bilingüe intercultural.

Una serie de organizaciones de la sociedad civil contribuyen activamente con el cumplimiento de esta política de Estado. La MCLCP, la CONFIEP y el CONEP han participado en la Movilización Nacional por la Educación y han apoyado las campañas «Lápiz y Papel» y «Adopta una escuela». La SNI y la MCLCP participaron —a nombre de las

organizaciones de la sociedad civil del Acuerdo Nacional— en el Grupo Impulsor del Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación. La MCLCP y el CONEP participaron también en el proceso de elaboración del Plan Nacional de Educación para Todos. La CONFIEP participa en el Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CPETI), ha participado en la coordinación del Concurso Nacional Escuela Emprende e integra el Consejo Consultivo del Instituto Peruano del Deporte. Por último, la MCLCP, conjuntamente con el MINEDU y el CNE, ha promovido la conformación de Redes Regionales por la Primera Infancia, participa en Consejos de Participación Regional en Educación (COPARE), en la formulación de Proyectos Educativos Regionales y en el proceso de aporte al Proyecto Educativo Nacional.

## **POLÍTICA 13**

### **ACCESO UNIVERSAL A LOS SERVICIOS DE SALUD Y A LA SEGURIDAD SOCIAL**

En los indicadores de salud se registran algunos avances importantes así como otros menos significativos:

- Según la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) 2004-2005, la mortalidad en menores de un año y en menores de cinco años ha disminuido en 60%, durante el periodo 1992-2004, cifra muy cercana a la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de reducir la mortalidad en dos terceras partes equivalente al 66%. Entre el 2000 y el 2004, se redujo la mortalidad en menores de un año de 33 a 23 por cada 100 mil nacidos vivos; en menores de cinco años, de 43 a 33 por cada 100 mil nacidos vivos.
- La tasa de mortalidad por malaria ha disminuido de 0,07% en el 2001 a 0,007% en el 2005.
- El número de casos de dengue disminuyó de 24.211 (2001) a 6.309 (2005).
- Se ha extendido la vacuna contra hepatitis B al 100% en menores de un año. En el año 2003, sólo se había alcanzado al 47% de esta población.
- Se ha incorporado el uso de la vacuna trivírica (sarampión, rubéola y paperas) y contra el *haemophilus influenzae* en el esquema básico de inmunizaciones para niños de un año. Asimismo, la vacuna antiamarílica al 100% de niños menores de un año.
- Se ha introducido la vacuna contra rubéola en mujeres de 16 a 20 años, con la finalidad de disminuir considerablemente el riesgo de rubéola congénita.
- En el 2004, se ha extendido la vacunación contra la fiebre amarilla a la población en general; se ha vacunado al 100% de la población de los departamentos de Junín, Huánuco, Madre de Dios y Cusco. Se ha protegido hasta la fecha a más de 5 millones de personas mayores de 2 años en las zonas focalizadas por ser endémicas o expulsoras de fiebre amarilla.
- Hay una tendencia sostenida que, al final del 2006, llevaría a reducir la tasa de tuberculosis en un promedio de 5% anual. Se ha incrementado al 100% la posibilidad de diagnóstico y tratamiento gratuito de esa enfermedad en todos los servicios de salud del MINSA. Hay

una mejora de la identificación de los síntomas respiratorios al 73% y del examen del 99% de éstos. La cura llega al 89,6% de casos diagnosticados, valor que supera lo señalado por la OMS.

- El porcentaje de mujeres que han tenido parto institucional a nivel rural pasó de 24% en el año 2000 a 42,9% en el bienio 2004-2005. A nivel nacional, el incremento fue de 50% a 58%. En algunos departamentos, como Apurímac, el incremento fue de 20 puntos: de 65% a 85% en cinco años (2001-2005).
- En el periodo 2000-2004 se ha reducido las muertes maternas en 18%. La tasa de mortalidad materna es de 185 por cada 100 mil nacidos vivos. En Apurímac, por ejemplo, entre el 2001-2005, la mortalidad materna disminuyó de 225 casos por 100 mil nacidos vivos a 177 por 100 mil nacidos vivos. A pesar de este progreso, el Perú sigue estando entre los países que tienen una tasa muy alta de mortalidad materna<sup>8</sup>.

A nivel institucional se aprecia pasos tendientes a la integración de los servicios y logros importantes en materia de descentralización, en medio de una grave insuficiencia de recursos. Esto se da en un contexto en que los servicios de salud pública van por el mismo camino que la educación pública: su cobertura se ha ido ampliando de manera significativa sin que se haya incrementado el presupuesto en forma proporcional. El Seguro Integral de Salud (SIS) ha llegado a duplicar la cobertura de la población pobre al pasar de 30,1% en julio de 2001 a 70,5% en diciembre del 2005; de un total de 6.679 establecimientos de salud a nivel nacional, el 72,9% han sido focalizados por el SIS en la atención de la población que vive en situación de pobreza y extrema pobreza. Los logros importantes en relación a la ampliación del acceso a los servicios tienen, por lo tanto, un lado vulnerable, que consiste en el riesgo de deterioro de la calidad de la atención.

**TABLA 6. EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA DEL SIS A NIVEL NACIONAL**

<b>Año</b>	<b>Número de afiliados</b>
2003	7' 571. 302
2004	9 '188. 828
2005	11'026.607

Según el III Censo de Infraestructura Sanitaria y Recursos de Salud 2005 realizado por el MINSA, el 69% de su infraestructura hospitalaria se encuentra en estado de conservación aceptable, mientras que el 33% de los equipos de los hospitales están en mal estado; el 84% de los hospitales usa agua potable; y el 49% de los hospitales tienen la red de desagüe en un estado

<sup>8</sup> A nivel internacional, se considera baja una mortalidad de menos de 20 casos, media entre 20 y 49, alta entre 50 y 149 y muy alta por encima de 150. Brasil, Ecuador, Colombia son países con mortalidad materna alta, mientras que Bolivia, Guatemala, Haití y Honduras son países con mortalidad muy alta. Chile tiene una mortalidad baja mientras que Argentina y Cuba tienen una mortalidad media.

de conservación adecuado, mientras que el 51% presenta cierto grado de deterioro. Las actividades de mantenimiento preventivo del equipamiento son muy escasas debido al exiguuo presupuesto. La brecha entre el gasto en salud en el Perú y el gasto promedio en América Latina es aun mayor a la que existe en educación: el Perú gasta el equivalente al 1,3% de su PBI, mientras que en promedio en América Latina se gasta 2,9% (APOYO-UNICEF, 2006).

Aunque la restricción presupuestal es fuerte, hay campo para mejoras en base a estrategias de prestación de servicios más pertinentes. Así, en el año 2005 se aprobó la Norma Técnica para la Atención del parto vertical con Adecuación Intercultural, que establece la atención del parto respetando las diversas formas culturales de las gestantes, en especial de las zonas rurales. Esta norma se aplicó inicialmente en las regiones de Cusco, Puno, Huancavelica, Ayacucho, Cajamarca, San Martín, Huánuco, Apurímac y Amazonas, y actualmente se está implementando a nivel nacional. Asimismo, se ha instalado «casas de espera» para las gestantes, que en Cusco llegan a 108. Se cuenta con apoyo de los Gobiernos Locales para estas iniciativas.

La segmentación y la fragmentación del sistema impiden articular eficazmente las acciones de los prestadores de servicios de salud y es causa de duplicidad e ineficiencia y promueve el centralismo. Para enfrentar esta situación se ha creado el Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud (SNCDS), según lo establecido en la Ley N° 27813, promulgada en agosto del 2002, y su reglamento (DS N° 004-2003-SA), aprobado en febrero del 2003. Asimismo, se ha conformado el Consejo Nacional de Salud (CNS), órgano consultivo del MINSA y ente concertador del SNCDS, como órgano de estrecha coordinación entre los diferentes sectores del sistema de salud. Está presidido por el Ministro de Salud e integrado por representantes de MINSA, Viceministerio de Saneamiento, Seguro Social de Salud, Asociación de Municipalidades del Perú, Sanidades de las Fuerzas Armadas, Sanidad de la Policía Nacional, servicios de salud del sector privado, Asamblea Nacional de Rectores, Colegio Médico del Perú, trabajadores del sector y organizaciones sociales de la comunidad. El CNS ha producido el Anteproyecto de Ley de Aseguramiento Universal en Salud, el Plan Nacional de Salud Mental y el Reglamento Interno del Consejo Nacional de Salud, así como el Plan Nacional Coordinado y Descentralizado de Promoción de la Salud y el Plan Nacional de Medicamentos actualmente en proceso.

Se ha firmado convenios entre el MINSA y 22 Gobiernos Regionales mediante los cuales se ha delegado un conjunto de funciones a los Presidentes Regionales como fase previa a la transferencia. También se ha logrado acuerdos por consenso en cuanto a la identificación de facultades y tareas regionales en salud; el establecimiento del cronograma para la transferencia; la definición de los requisitos específicos para la acreditación de las regiones; la elaboración de planes de transferencia de corto y mediano plazo; el reconocimiento de las Direcciones Regionales de Salud como única autoridad en las regiones; y la adecuación de la organización de las Direcciones Regionales de Salud al proceso de descentralización. La conclusión del proceso de transferencia de las facultades contenidas en el Plan 2005 tendrá lugar cuando se haga efectiva la transferencia a las regiones que hayan cumplido con los

requisitos para su acreditación. A la fecha, 22 Gobiernos Regionales han asegurado las funciones, de los cuales 17 han acreditado la totalidad de éstas y sus respectivas facultades.

Uno de los rubros en los que se ha retrocedido es en la cobertura de la seguridad social; entre el 2001 y el 2003 pasó de 20% a 17%, cayendo a un nivel menor al que existía veinte años atrás<sup>9</sup>. La necesidad de promover una expansión del aseguramiento ha sido uno de los temas de consenso del acuerdo interpartidario suscrito el 2005. En efecto, luego de ocho meses de reuniones, dieciséis partidos procedieron a la suscripción de un acuerdo en torno a prioridades definidas por consenso: salud infantil y materna; lucha contra el VIH/SIDA, la malaria, la tuberculosis y otras enfermedades; financiamiento; descentralización; y aseguramiento<sup>10</sup>.

## **POLÍTICA 14**

### **ACCESO AL EMPLEO PLENO, DIGNO Y PRODUCTIVO**

Al 2005, en promedio, alrededor del 45% del total de la población de las principales ciudades del país tiene un empleo adecuado (es decir, percibe una remuneración igual o mayor al mínimo legal). Las ciudades de Cerro de Pasco, Abancay y Huaraz tienen tasas de empleo adecuado superiores al 52% (meta del Acuerdo Nacional al 2006), mientras que las tasas de empleo adecuado más bajas se encuentran en Juliaca y Arequipa, con 36,7% y 37,2% respectivamente (ENAHO 2005). En Lima el empleo adecuado osciló alrededor del 48%.

**TABLA 7. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO ADECUADO EN LIMA (2001-2005)**

<b>Años</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Trabajadores con empleo adecuado (%)	49,5	48,5	47,1	46,7	47,7

Fuente: Programa de Estadísticas y Estudios Laborales (PEEL) del MINTRA.

El nivel de remuneración mejoró en las empresas con menos de cincuenta trabajadores pero se mantuvo estancado en las empresas con más de cien trabajadores.

La realidad del país es heterogénea. Por un lado, el mercado de trabajo funciona de distinta manera según las ciudades; por ejemplo, en Juliaca el número de personas ocupadas en forma independiente equivale a más de la mitad de la PEA, mientras que en Ica representan poco más de un tercio. Por otro lado, el desenvolvimiento económico de estas

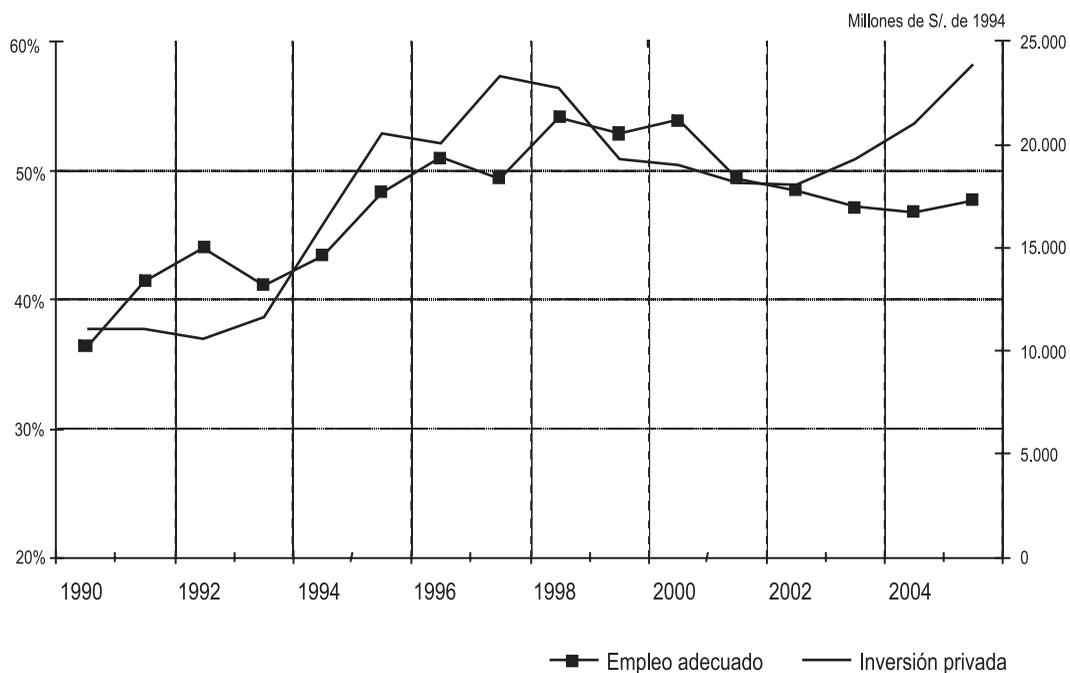
<sup>9</sup> Entre 1960 y 1983 la cobertura de la seguridad social se incrementó desde un 9% a 19%.

<sup>10</sup> Suscribieron el Acuerdo de Partidos Políticos en Salud impulsado por PRAES, NDI y otras instituciones: Alianza para el Progreso, Partido Aprista Peruano, Acción Popular, Avanza País, Coordinadora Nacional de Independientes, Fuerza Democrática, Justicia Nacional, Movimiento Humanista Peruano, Movimiento Nueva Izquierda, Partido por la Democracia Social, Partido Socialista, Partido Regional Ayllu, Partido Popular Cristiano, Perú Posible, Solidaridad Nacional y Somos Perú.

ciudades y sus entornos en estos años ha sido también diferente; en particular, el empleo ha crecido en las zonas agroexportadoras. El empleo informal llega al 60% en Lima y al 75% en el resto del país.

Se ha constatado una desconexión entre la inversión privada y el empleo adecuado a partir del 2002. La inversión privada ha tenido un curso nítidamente ascendente; el empleo adecuado cayó entre el 2002 y 2004, momento a partir del cual ha empezado a recuperarse, pero aún no llega al 50%.

GRÁFICO 1 . EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA Y EL EMPLEO ADECUADO (1990-2005)



Fuente: Programa de Estadísticas y Estudios Laborales (PEEL) del MINTRA.

Las medidas planteadas en el Pacto de Mediano Plazo se basan en que la competitividad debe apoyarse en el aumento de la productividad, lo que supone tanto inversión como fuerza laboral de creciente calidad, la superación de la precariedad en el trabajo y la reducción de la informalidad.

Se reconoce crecientemente que el desarrollo de la «empleabilidad» (competencias personales que facilitan la inserción en el mercado de trabajo) es una forma de asegurar estabilidad en el empleo (no necesariamente en el mismo puesto de trabajo). Por ello, la inversión de las empresas en capacitación es fundamental. Sin embargo, ésta no se ha incrementado en este periodo.

El consenso alcanzado en el Acuerdo Nacional en torno al Pacto de Mediano Plazo por la Inversión y el Empleo Digno debería traducirse en la aprobación de una Ley General del

Trabajo que permita un punto de encuentro entre el nivel de flexibilidad que las empresas necesitan en el contexto de la globalización y condiciones de seguridad laboral acordes con la aspiración a la estabilidad personal, calidad de vida adecuada y desempeño eficaz.

Se cumplió la meta de generar un régimen laboral especial para la microempresa. Este régimen forma parte de la Ley N° 28015, Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa, publicada en 2003, cuya modificación de 2006 amplía la vigencia del régimen especial por diez años. A junio del 2006 se habrían acogido a este régimen unas 8.355 empresas a nivel nacional (cifra que debe ser precisada dado que no se cuenta con información actualizada a nivel de las regiones). El aumento significativo de este universo depende sobre todo de la incorporación de las microempresas a cadenas productivas exportadoras.

Otra meta al 2006 es la de lograr un incremento anual de 30% en la cobertura de los programas de empleo. Si bien en el 2002 no se contaba con una línea de base, lo que dificulta la comparación, se ha creado también un Comité Interministerial de Empleo y actualmente se tiene un mayor conocimiento sobre los programas existentes. Éstos apuntan a:

- a) Mejorar la productividad de los pequeños productores y conductores de micro empresas. Algunos ejemplos: 1) BONOPYME (MINTRA), que al año 2004 había ofrecido servicios de desarrollo empresarial a 26.531 empresarios y trabajadores de MYPES, de los cuales el 64% fueron mujeres; 2) PRODUCE Capacita, que ha promovido alianzas con empresas privadas (EXSA, Aceros Arequipa, AJEPER, ALICORP) y, a través de sus direcciones regionales, ha organizado cursos sobre habilidades empresariales y productivas para más de 12 mil personas; 3) El Ministerio de la Producción (PRODUCE) ha otorgado créditos para capital de trabajo y adquisición de bienes de capital a más de 8 mil pescadores artesanales desde el 2001, por un monto total de once millones de soles. También ha brindado capacitación desde el 2002 a cerca de 4.800 personas en pesca artesanal y acuicultura. Además, ha construido y equipado un centro de entrenamiento pesquero artesanal en Ilo, haciendo confluir varias fuentes de financiamiento, incluyendo al Gobierno Regional de Moquegua.
- b) Promover la inserción al empleo asalariado. Entre éstos destaca el Sistema Nacional de Información y Colocación Laboral, que funciona a nivel nacional (aunque aún no interconectado), que ha logrado una tasa de colocaciones de 80%, y PROJOVEN, cuya eficacia y adecuada focalización en los jóvenes pobres ha sido comprobada por varias evaluaciones. Entre el 2001 y el 2005, PROJOVEN financió la capacitación de más de 27 mil jóvenes en once departamentos del país.
- c) Generar empleo. A TRABAJAR Urbano, A TRABAJAR Rural y las inversiones destinadas a la reconstrucción de las zonas afectadas por el terremoto del Sur (que implicaban la contratación masiva de mano de obra) fueron concebidos como los tres componentes del Programa de Emergencia Social Productiva. A TRABAJAR Urbano permitió crear cerca de 250 mil empleos de cuatro meses de duración con una inversión total de S/. 834.4 millones provenientes del Gobierno Central y de los organismos ejecutores (municipios, instituciones del Estado, organizaciones sociales, organizaciones no guber-

namentales)<sup>11</sup>. También otros programas y/o proyectos que tienen distintos objetivos han contribuido en esa dirección: 789 programas de 17 sectores del Estado han generado 257.139 empleos de jornada completa, 8.989 de jornada parcial y 360 a destajo. Los programas y proyectos que mayor empleo a jornada completa han generado pertenecen a MINAGRO a través del PRONAMACHCS; en el caso de jornada a tiempo parcial, la Consolidación de Proyectos Productivos en Microcorredores, de FONCODES a través del MIMDES; mientras que en el caso del empleo a destajo, el Pequeño Sistema Eléctrico Chiquián II y III Etapas, del Ministerio de Energía y Minas (MINEM). El promedio de los contratos de trabajo fue de 4 meses en los contratos a jornada completa y a jornada parcial. En el caso del trabajo a destajo, en promedio los contratos tuvieron una duración de 1,6 meses (MINTRA, 2006).

## POLÍTICA 15

### PROMOCIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN

Uno de los principales indicadores de la pobreza en nuestro país es el porcentaje de la población que padece déficit calórico: 18,2% en la capital, 28,5% en el resto urbano y casi el doble, 37,6%, en las zonas rurales (INEI, 2006).

En este marco, que afecta a la población de todas las edades, el problema más grave es el de la desnutrición crónica infantil.

En los últimos diez años la desnutrición crónica se ha mantenido casi constante, afectando a uno de cada cuatro niños menores de cinco años (aproximadamente 626.386 niños). Los promedios nacionales muestran que el problema se ha mantenido casi inalterado; sin embargo, la distancia entre lo urbano y lo rural ha crecido. Así, mientras que en el área urbana el porcentaje de niños con desnutrición crónica se ha reducido (de 16,2% en 1996 a 10,1% en 2005), en la zona rural este porcentaje prácticamente se mantiene igual (40,4% en 1996 a 39% en 2005).

**TABLA 8. DESNUTRICIÓN CRÓNICA Y ANEMIA EN MENORES DE CINCO AÑOS**

	Desnutrición crónica		Anemia	
	2000	2004	2000	2005
Urbano	13,4 %	10,1 %	46,6 %	40,4 %
Rural	40,2 %	39,0 %	53,4 %	52,8 %
Nacional	25,4 %	24,1 %	49,6 %	46,2 %

Fuente: INEI, Informe Situación de la niñez y del adulto mayor –abril-mayo-junio 2006.

<sup>11</sup> Exactamente 248.804 puestos de trabajo a través de 7.982 proyectos. El gobierno central financió S/ 468 millones y los organismos ejecutores aportaron la diferencia en calidad de contrapartida.

El Estado ha abordado el problema principalmente a través de la distribución de alimentos, con una inversión que llega a US \$ 265 millones anuales. Sin embargo, estos programas no han tenido impacto en la desnutrición crónica, no siempre llegan a las poblaciones más pobres y no incluyen de manera suficiente acciones orientadas a encarar otras causas de la desnutrición, como la atención de la salud y el acceso al agua segura, al saneamiento básico y a la educación.

¿Qué se ha hecho y qué no se ha hecho hasta la fecha?

- Se aprobó la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria (ENSA, Decreto Supremo 068-2004-PCM), que tiene como objetivo central la reducción de la desnutrición crónica y la anemia. Pese a su importancia, no se ha dado seguimiento a su implementación.
- Se ha elaborado diversas normas y dispositivos legales para mejorar la nutrición infantil que han sido aplicadas parcialmente o no han sido aplicadas. No se les ha dado el apoyo y seguimiento suficientes para velar por su cabal cumplimiento.
- Existen programas públicos que han mostrado resultados positivos en la mejora de los niveles de nutrición, como el Programa Nacional Wawa Wasi, cuya cobertura es muy limitada.
- Se creó el Programa Juntos, cuyo objetivo general es la lucha contra la pobreza, que debería contribuir a elevar el número de familias que compran la cantidad suficiente de alimentos para cubrir sus necesidades de energía alimentaria; se requiere un atento monitoreo de sus procesos y resultados.
- Se viene trabajando la reforma de los programas nutricionales, en el marco de la descentralización, con la perspectiva de unificar los existentes [Programa de Alimentación y Nutrición de la Familia en Alto Riesgo (PANFAR), Programa de Alimentación Complementaria para Grupos de Mayor Riesgo (PACFO) y Comedores Infantiles] e incorporar componentes adicionales a la entrega de alimentos: educación en salud, nutrición e higiene; articulación a los servicios de salud; monitoreo y evaluación. Estos avances son muy lentos debido a obstáculos de orden político y resistencia de las instituciones que los administran.
- Algunos Gobiernos Regionales vienen implementando la ENSA adecuándola a su contexto local.
- 190 municipios han recibido como transferencia los programas de complementación alimentaria del PRONAA (comedores, alimentos por trabajo, hogares y albergues, programa de alimentación y nutrición al paciente ambulatorio con TBC y familia); estos municipios y los siguientes que asuman estas tareas requieren de programas de desarrollo de capacidades.
- PRODUCE promueve el consumo de pescado entre los niños de educación inicial («Desayuno Pesquero») y las organizaciones de base («Festivales Gastronómicos»), y realiza campañas de venta a precios de costo con participación de empresas privadas, beneficiando a casi diez millones de personas.

- Varios organismos no gubernamentales (como los que conforman la Iniciativa Contra la Desnutrición Infantil<sup>12</sup>), así como el sistema de Naciones Unidas, han desarrollado experiencias en zonas rurales que muestran, con evidencias objetivas, resultados exitosos.

Siendo parte del balance, dos cuestiones merecen una mención especial:

- La expansión de la cobertura de agua potable en zonas rurales, urbanas y por regiones, que es fundamental para reducir la incidencia de enfermedades diarreicas (ver política 21).
- El papel determinante que puede jugar la población organizada bajo un enfoque integrador. Las experiencias de los Centros Comunales de Seguridad Alimentaria en Cusco y de la Federación Campesina en Junín (comunidad de Jarpa) son notables.

El avance en la consecución de la seguridad alimentaria pasa por el logro de resultados en varias de las políticas de Estado del Acuerdo Nacional, especialmente aquellas referidas a descentralización, empleo, educación, lucha contra la pobreza, superación de la discriminación, infraestructura, medio ambiente y desarrollo rural. Por eso mismo, implica también un desafío en el campo de la política que busca la afirmación de un Estado eficiente, transparente y descentralizado. Se requiere una efectiva coordinación institucional que promueva la implementación de la ENSA. Esto implica otorgar las facultades necesarias para que esto sea posible, bien sea a través de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales, a través de la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria o de medidas de efectos equivalentes.

## **POLÍTICA 16**

### **FORTALECIMIENTO DE LA FAMILIA, PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE LA NIÑEZ, LA ADOLESCENCIA Y LA JUVENTUD**

En setiembre de 2004 se aprobó el Plan Nacional de Fortalecimiento de la Familia 2004-2011 y se creó una comisión multisectorial para su implementación<sup>13</sup>. La coordinación, el seguimiento y la evaluación del plan son responsabilidad del MIMDES. En el marco de sus lineamientos, se creó la Dirección General de la Familia y la Comunidad en el MIMDES.

---

<sup>12</sup> La Iniciativa contra la Desnutrición Infantil está conformada por ADRA, Care, Caritas, FAO, MCLCP, OPS/OMS, PMA, Prisma, UNICEF y USAID.

<sup>13</sup> Un informe detallado de las acciones realizadas por la Comisión Multisectorial se encuentra en [http://www.mimdes.gob.pe/dgna/pnaf\\_informe\\_anual.pdf](http://www.mimdes.gob.pe/dgna/pnaf_informe_anual.pdf)

En cuanto al marco legal son relevantes:

- La aprobación de la Ley N° 28542, Ley de Fortalecimiento de la Familia, en el año 2005.
- La aprobación de una modificación que facilita la inscripción de los niños «extramatrimoniales».
- La incorporación de acciones prioritarias a favor de la infancia en la Ley de Presupuesto y Equilibrio Financiero 2006 y de procedimientos relativos al seguimiento de estas acciones, logrado a partir de la aprobación en el Foro del Acuerdo Nacional del Compromiso por la Mejora de la Calidad del Gasto con una Visión de Largo Plazo.

Una de las políticas específicas importantes de esta política de Estado tiene que ver con la promoción de la paternidad y maternidad responsables. Se sabe al respecto que el porcentaje total de embarazos en adolescentes ha descendido en menos de un punto entre 1996 y el 2005, pasando de 13,4% a 12,7%. Más significativa resulta la reducción de la tasa de fecundidad general en adolescentes de 15 a 19 años, que entre el 2000 y el 2005 ha descendido en 7% a nivel nacional y en 20% en la zona rural (ENDES 2004-2005).

Al interior del MINSA funciona el Programa de Familia y Vivienda Saludable, creado con la finalidad de contribuir a que los miembros de las familias se desenvuelvan como unidad básica social, adoptando comportamientos saludables y generando entornos acordes a éstos. Se implementó en 13 regiones, beneficiando a más de 9 mil familias y capacitando a más de mil trabajadores de 723 establecimientos de salud de redes y microrredes. El MINSA también ha trabajado en el desarrollo de competencias y fortalecimiento de las capacidades técnicas y de gestión del personal de salud de las Direcciones Regionales de Salud en la etapa de vida del adulto mayor. Esto es parte del proceso de implementación del Plan Nacional para las Personas Adultas Mayores 2002-2006 y de la Ley de Atención Preferente al Adulto Mayor.

La MCLCP ha trabajado intensamente en relación a esta política impulsando una movilización nacional por la infancia en base a tres temas: control de la madre gestante, registro de nacimientos y control de crecimiento y desarrollo del niño, en particular, en el primer año. También participa en la Alianza por el Derecho Ciudadano, particularmente en el tema del registro de nacimiento, así como en la formulación de Planes de Acción por la Infancia Regionales y Locales y en su seguimiento. El CONEP, por su parte, lleva a cabo programas de pastoral de la familia y talleres sobre la responsabilidad de las Iglesias en la prevención del abuso sexual de niños, niñas y adolescentes.

**CUADRO 4. RESUMEN DE INDICADORES CLAVES DEL OBJETIVO II**

<b>Política</b>	<b>Meta</b>	<b>Situación actual</b>
10	74% de cobertura de agua potable y 46% de cobertura de saneamiento a nivel rural.	62% de cobertura de agua potable y 30% de cobertura de saneamiento a nivel rural.
11	El 15% de la PEA con discapacidad está contratada en entidades privadas.	Por Resolución No. 296-2004/SUNAT las empresas que contraten a personas con discapacidad podrán deducir la mitad del sueldo del trabajador del Impuesto a la Renta.
12	20% de estudiantes de 6° de primaria alcanzan un desempeño suficiente en comunicación integral y lógico matemático.	Al 2004: 10,5% de desempeño suficiente en comunicaciones y 6% en matemática(al 2001: 8% y 7% respectivamente).
13	Disminución de la desnutrición crónica en menores de 5 años de 25,4% en el 2002 a 24% en el 2006, cerrando la brecha urbano-rural.	Disminuyó a 24,1% a nivel nacional, ampliándose la brecha urbano-rural:en 2000, la brecha urbano-rural en la desnutrición crónica en menores de cinco años era de 27 puntos: 13,4% en zonas urbanas y 40,2% en zonas rurales.En 2004, la distancia había aumentado a 29 puntos: 10,1% y 39% en los ámbitos urbano y rural, respectivamente.
14	Reducir el empleo informal de 67,8% (2001) a 50%.	60% de empleo informal en Lima y 75% en el resto del país.
15	Incrementar en 50% el acceso de las familias a una canasta básica alimentaria nutricionalmente balanceada.	14,309,523 personas no cubren una canasta básica (independientemente de si es nutricionalmente balanceada o no).
16	Reducción en 10% del embarazo adolescente.	Bajó de 13,4% en 1996 a 12,7% en 2005.

---

## **OBJETIVO III**

### **COMPETITIVIDAD DEL PAÍS**

---

**POLÍTICA 17**

**Afirmación de la economía social de mercado**

**POLÍTICA 18**

**Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica**

**POLÍTICA 19**

**Desarrollo sostenible y gestión ambiental**

**POLÍTICA 20**

**Desarrollo de la ciencia y la tecnología**

**POLÍTICA 21**

**Desarrollo en infraestructura y vivienda**

**POLÍTICA 22**

**Política de comercio exterior para la ampliación de mercados con reciprocidad**

**POLÍTICA 23**

**Política de desarrollo agrario y rural**

## **POLÍTICA 17**

### **Afirmación de la economía social de mercado<sup>14</sup>**

En el momento en el que se elaboraron las políticas de Estado se vio la necesidad de señalar como una de las metas el estricto cumplimiento de los periodos de gobierno de los representantes elegidos democráticamente, lo cual se ha logrado. En la matriz se llamaba también la atención sobre el tiempo promedio de duración de los ministros, directores o jefes de organismos o instituciones. Durante el periodo que se reporta, en muchos sectores hubo un ministro por año y sus entornos cambiaron al mismo ritmo, afectando la consecución de resultados en distintas áreas.

La estabilidad económica se alcanzó, lo que se refleja en algunos indicadores, como la tasa de inflación, la cual se redujo; incluso se fijó metas explícitas de inflación (entre 1,5% y 3,5% para Lima Metropolitana) que se han cumplido.

Durante el periodo 2001-2005 se produjo la recuperación y el repunte de la inversión privada, la cual alcanzó un crecimiento promedio anual de 4,4% y ha registrado 13 trimestres (hasta el tercer trimestre del año 2005) de crecimiento continuo a partir del tercer trimestre del año 2002. Asimismo, después de una caída en los primeros años del Gobierno del Presidente Toledo, la inversión pública se recuperó creciendo a una tasa promedio de 9% anual en el periodo 2003-2005 (cerca de la meta de 10% para el 2006 planteada por el Acuerdo Nacional). Hubo una mayor inversión del Gobierno Central, así como de los gobiernos Regionales y Locales, en el mantenimiento y rehabilitación de carreteras, la construcción, ampliación y mejoramiento de la infraestructura educativa, y en infraestructura de distribución de energía y saneamiento (meta al 2006: la inversión será superior al 24% del PBI global).

---

<sup>14</sup> Fuente principal: PCM- MEF (2006).

El crecimiento económico sostenido, por el lado de la demanda, es resultado principalmente de la inversión privada y del comercio exterior, mientras que el aporte fiscal se ha orientado esencialmente a reducir el nivel de endeudamiento del país, contribuyendo a la reducción del riesgo país, lo que favorece tanto al sector público como al privado.

El incremento de la inversión privada se debió a la reinversión de las mayores utilidades de las empresas, la ampliación de plantas (sobre todo manufactureras y mineras), la mayor importación de bienes de capital, las mejores expectativas sobre el comportamiento de la economía y la mayor inversión en construcción. Cabe destacar el crecimiento del crédito hipotecario como el del Fondo MIVIVIENDA y la inversión en grandes proyectos mineros y gasíferos. El proyecto de mayor envergadura fue el de Camisea; igualmente, destacan los proyectos ejecutados por Yanacocha, Antamina, Southern Perú, Barrick Misquichilca (Alto Chicama) y Cerro Verde (Proyecto Sulfuros Primarios). Se dio un nuevo impulso al proceso de concesiones de importantes proyectos del sector minería e hidrocarburos, que creció alrededor de 50,9%; las inversiones en este sector, favorecido por las altas cotizaciones de los minerales en el mercado internacional, ascendieron a alrededor de US \$ 6 mil millones.

Luego de caer alrededor de 7,8% anual en promedio entre los años 1999 y 2001, el sector construcción creció a una tasa anual promedio de 6% entre el 2002 y el 2005. Este dinamismo se explica principalmente por la implementación de importantes programas diseñados para mejorar el sistema urbano, así como por la construcción, mantenimiento y rehabilitación de carreteras y la construcción de infraestructura asociada a diversos proyectos en los sectores de comercio, servicios, manufactura, minería e hidrocarburos. También por la construcción de cadenas comerciales de consumo masivo, la ejecución de importantes obras municipales relacionadas a la construcción de redes viales en la ciudad de Lima (vías expresas de las avenidas Javier Prado y Grau), la construcción de obras civiles en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, la construcción de infraestructura asociada a la puesta en marcha de importantes proyectos como Camisea, Alto Chicama, Sulfuros Primarios de Cerro Verde y las ampliaciones de Yanacocha, Southern, entre otros.

Con la participación de un gran número de instituciones públicas y privadas, se ha instalado una Mesa Nacional de Simplificación de Trámites Municipales para Empresas (INTERMESA) para la ejecución del Plan Nacional de Simplificación de Trámites Municipales para Empresas (TRAMIFACIL). En ese marco, se está elaborando el Proyecto de Ley Marco de Licencia de Funcionamiento y se ha iniciado procesos de simplificación de trámites en municipios de Lima Metropolitana, Piura e Ica.

La política de afirmación de la economía social de mercado incluye una política específica referida a «fomentar la igualdad de oportunidades que tiendan a la adecuada distribución del ingreso», con indicadores que remiten a temas de educación, salud, nutrición y empleo. Entre las metas se señalan, por ejemplo, «al 2006, el presupuesto de educación y salud se orienta a mejorar la calidad del servicio y la facilidad de acceso, propendiéndose al transvase paulatino de recursos cada año provenientes del ahorro de otros sectores». El Foro del

Acuerdo Nacional aprobó en el 2005 el Compromiso por la Mejora Inmediata de la Calidad del Gasto con una Visión de Largo Plazo —cuyo contenido fue incorporado en la Ley General del Presupuesto— justamente por que no se venía avanzando en esa meta. Por ejemplo, se viene promoviendo la facilidad de acceso a los servicios de salud, a través del SIS, sin que se haya ampliado el presupuesto respectivo, lo que afecta la calidad de la atención, mientras que el incremento del presupuesto para educación se ha dado al margen de compromisos en mejora del servicio.

## **POLÍTICA 18**

### **BÚSQUEDA DE LA COMPETITIVIDAD, PRODUCTIVIDAD Y FORMALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA**

Aun cuando la economía peruana creció sostenidamente, la posición del Perú en el ranking de «competitividad de crecimiento» mundial no mejoró. En 1996 ocupaba el puesto 38, en el 2000 el puesto 48, en el 2002 el 54 y en la actualidad el 68 según el Foro Económico Mundial (Aráoz, 2006). No solamente persiste un amplio sector de las empresas y del empleo al margen de la formalidad, sino que incluso se habla de tres tipos de economía: formal, informal e ilegal (Durand, 2006), lo que vincula la posibilidad de progresar en el objetivo de competitividad con políticas correspondientes al objetivo de contar con un Estado eficiente, capaz de combatir la corrupción y los delitos económicos en general. En materia de productividad, nuestra economía sigue siendo enormemente heterogénea. Las inversiones de mayor magnitud se concentran en empresas altamente productivas pero la mayor parte del empleo se genera en actividades de escasa productividad.

La presión tributaria pasó de 12,5% del PBI en el año 2001 a 13,8% del PBI en el año 2005 y a 15,9% al fin del primer semestre de 2006. Ese incremento obedece a diversos factores, entre los que se incluyen algunos de naturaleza temporal (ingresos extraordinarios por los precios de los metales, impuestos controvertidos como el Impuesto Temporal a los Activos Netos). La eliminación de las exoneraciones en la región San Martín es un ejemplo aislado del camino a seguir para incrementar la recaudación en forma sostenible. Cabe recordar que el Acuerdo Nacional establece como meta de recaudación (en el largo plazo) un equivalente al 18% del PBI.

En términos generales, la inflación se mantuvo estable en el periodo 2001-2005. Las ciudades que mostraron una mayor inflación acumulada fueron Puno, Piura, Ica y Chimbote, con tasas superiores al 10,5%, contrastando con las ciudades de Tacna y Puerto Maldonado, cuyas tasas de inflación son las menores del país. La evolución de los precios estuvo marcadamente influenciada por los *shocks* de oferta que ha sufrido la economía, en especial, el aumento del precio de los combustibles y la presencia de sequías.

El tipo de cambio se mantuvo estable, oscilando entre S/. 3,25 y S/. 3,65. Los picos obedecieron primero a la incertidumbre política de la transición en el 2001 y luego a la

incertidumbre en los mercados financieros asociada al proceso electoral de Brasil. A partir del segundo trimestre de 2004, se observa el fortalecimiento de la moneda nacional por el despegue de las exportaciones y las importantes remesas enviadas por peruanos en el exterior<sup>15</sup>; durante este periodo, el dólar estadounidense se depreció frente a otras monedas debido a los grandes desequilibrios fiscales y de cuenta corriente en los EEUU<sup>16</sup>. A partir de setiembre de 2005 se observó un aumento del tipo de cambio ante la mayor demanda de dólares por parte de los inversionistas institucionales y la incertidumbre ligada al proceso electoral. De este modo, la moneda nacional se depreció en 4,8% en el periodo agosto-diciembre 2005. Sin embargo, en el año 2005, el tipo de cambio promedio (S/. 3,29) fue menor con respecto al año 2001 (S/. 3,51).

Se ha producido una expansión del crédito. Los depósitos totales de la banca múltiple mantuvieron una tendencia creciente hasta llegar a S/. 51.346 millones en setiembre de 2005, lo que representa un crecimiento de 29,4% con respecto a diciembre del 2000. Debido al fortalecimiento de la moneda local y las bajas tasas de inflación, los depósitos en moneda nacional se mostraron más dinámicos: alcanzaron la cifra de S/. 18.056 millones en setiembre de este año, mientras que los depósitos en moneda extranjera evolucionaron irregularmente registrando un saldo de US \$ 9.955 millones.

En setiembre de 2005, las colocaciones directas de la banca múltiple alcanzaron un monto de S/. 39.917 millones, siendo los créditos de consumo e hipotecarios los que mostraron un crecimiento más dinámico. Las colocaciones en soles del sistema financiero en el sector privado crecieron sostenidamente a 10,7% anual, en promedio, y los créditos en dólares mostraron, por primera vez tras cinco años, un crecimiento positivo de 3,9% en el 2004. De otro lado, las instituciones microfinancieras no bancarias han incrementado su participación en el sistema financiero, en términos de colocaciones, de 2% en el año 2000 a 8% a finales de 2004. Además, el crédito a microempresas representa más del 50% de su cartera. En este contexto, la intermediación financiera (colocaciones brutas/PBI) llegó a 16% en junio de 2006, mientras que el ratio de dolarización (colocaciones brutas en moneda extranjera/total de colocaciones brutas) mantuvo su tendencia a la baja, llegando a 74,1% en setiembre de 2006, tras ser 81,9% a fines de 2000.

Las tasas de interés mostraron una tendencia decreciente sostenida hasta mediados del periodo, cuando alcanzaron su nivel más bajo. No obstante, debido principalmente al contexto internacional y a la posterior alza sostenida de las tasas de interés referenciales de Estados Unidos, se ha observado un leve incremento de las tasas de interés locales, las cuales aún se encuentran por debajo de las tasas iniciales del periodo. La tasa de interés promedio en el sistema bancario descendió de 55% a 41% entre octubre del 2002 y mayo del 2006;

<sup>15</sup> Las remesas de peruanos en el exterior pasaron de US \$ 753 millones en 2001 a US \$ 1.123 en el 2004. Por su parte, la balanza comercial aumentó desde un nivel deficitario de US \$ 195 millones en 2001 a un superávit estimado de US \$ 4.600 millones para 2005.

<sup>16</sup> La brecha en cuenta corriente de EEUU, en el 2004 fue 5,7% del PBI asociada a la evolución del déficit fiscal, que alcanzó un nivel de 4,3% del PBI en el mismo año.

al mismo tiempo, la tasa promedio en las Cajas de Ahorro y Crédito Municipales bajó de 58% a 49%. También hubo una reducción de la tasa de morosidad bancaria, que llegaba a 10% en el 2001 y actualmente es de 3%.

La manufactura creció 4% en promedio. La mayor producción se sustentó en la expansión de las exportaciones y la recuperación de la demanda interna gracias a los siguientes factores: a) la extensión de los beneficios arancelarios derivados de la Ley de Preferencias Comerciales Andinas y Erradicación de la Droga (ATPDEA), desde el 2001 hasta el 2006; b) los acuerdos regionales firmados con la CAN y Mercosur; c) el crecimiento de la economía mundial, especialmente de Estados Unidos y China; d) las bajas tasas de interés; e) el mejor entorno productivo favorecido por los términos de intercambio favorables; y f) las rebajas arancelarias a los insumos y bienes de capital no producidos en el país aprobadas en diciembre 2003, febrero 2004 y noviembre 2005. Las exportaciones de productos manufacturados, medidas en términos de las exportaciones no tradicionales, se incrementaron de US \$ 2.183 millones a US \$ 4.213 millones. La tasa de utilización de la capacidad instalada en el sector se elevó de 70,7% en el 2001 a 74,7% en el 2005.

Durante el periodo 2001-2005 las exportaciones de bienes (FOB) tuvieron un crecimiento acumulado de 138%, superior al registrado en los cuatro quinquenios anteriores. Los aumentos se han dado en las exportaciones tradicionales (156%) y en las no tradicionales (108%), lo que se debe a una combinación de dos efectos: precio y volumen (61% y 39% del total respectivamente).

Las importaciones FOB crecieron pero con menos intensidad que en los quinquenios 1991-1995 y 1996-2000; en promedio, crecieron 16% anual frente a 79% y 55%, respectivamente. En el periodo 2001-2005 registraron un incremento de 64%, con mayor énfasis en las importaciones de insumos (83%) que en bienes de capital (46%) y bienes de consumo (55%). Este crecimiento se explica tanto por precios (51%) como por volumen (49%). Destaca la evolución de las importaciones de materias primas para la agricultura (83%), industria (69%) y la importación de combustibles (112%) que se elevó, principalmente, por el importante aumento de precios del petróleo (87% en el WTI). El avance de los bienes de capital estuvo liderado por la mayor importación para la industria (48%), equipos de transporte (41%), materiales de construcción (45%) y bienes para la agricultura (21%).

Como consecuencia del buen desempeño de las exportaciones y la desaceleración de las importaciones, la balanza comercial promedio anual en el periodo 2001-2005 fue positiva (US \$ 1.663 millones). Este resultado contrasta con los déficits comerciales promedio de los quinquenios 1991-1995 (US \$ 1.435 millones) y 1996-2000 (US \$ 924 millones). Igualmente han mejorado los términos de intercambio.

En los años 2001-2005 la cuenta corriente de la balanza de pagos alcanzó un promedio anual deficitario de -0,8% del PBI, el más bajo de cuatro quinquenios anteriores, en los cuales variaron entre -4,4% del PBI y -6,3% del PBI, respectivamente. En el 2005 la cuenta

corriente llegó a ser superavitaria por primera vez, luego de más de 20 años de déficit consecutivos.

La combinación de saldos de cuenta corriente cada vez menos deficitarios y saldos relativamente altos de la cuenta financiera han generado en los años 2001-2004 ganancias de reservas internacionales netas (RIN) crecientes. Entre diciembre del 2003 y julio del 2006, las RIN pasaron de US\$ 10.194 millones a 15.283 millones.

El turismo hacia el Perú ha crecido considerablemente y de manera sostenida. A diciembre de 2005 arribaron al país cerca de un millón y medio de visitantes internacionales por todas las fronteras. Se estima un crecimiento acumulado de arribos de turistas extranjeros al Perú del 57%, pasando de 0,99 millones a 1,49 millones entre el 2001 y el 2005. El turismo receptivo, al cierre de 2005, generó US \$ 1.371 millones por concepto de divisas, lo que representa un incremento de 17% respecto del año anterior. En cuanto al turismo interno, el crecimiento acumulado de pernoctaciones de viajeros nacionales en establecimientos de hospedaje ha sido del 30%, pasando de 12,2 millones en el 2001 a 16 millones en el 2005. En el mismo lapso, el número de empresas y establecimientos registrados (hoteles, restaurantes, transporte, etc.), proveedores de servicios directamente consumidos por los turistas, creció 18% en promedio. Se trata de un sector que tiene un importante efecto multiplicador y de generación de empleo. La implementación del Plan Estratégico Nacional de Turismo (PENTUR) es fundamental para el crecimiento sostenido de la actividad turística y artesanal (MINCETUR, 2006).

El Pacto de Mediano Plazo por la Inversión y el Empleo Digno destaca la importancia de la asociatividad empresarial y de la articulación entre empresas. En ese sentido, cabe mencionar —entre otras experiencias— la constitución de 32 «Consortios sin Contabilidad Independiente» que agrupan a 201 empresas en los sectores de confecciones, calzado, madera y metalmecánica, en Lima, La Libertad y Junín. Asimismo, la puesta en marcha, en julio del 2005, del Programa de Desarrollo de Proveedores, con miras a lograr la articulación entre las grandes y pequeñas empresas, con el aporte del Banco Mundial y como parte del Proyecto de Apoyo para Mejorar la Oferta Productiva y Facilitar el Comercio Exterior, suscrito con la PCM. Se ha suscrito varios acuerdos de colaboración que resultan promisorios: el acuerdo de intención para establecer una alianza estratégica con gremios empresariales, convenios para la implementación de los Centros de Desarrollo de Proveedores con diversas instituciones (SNI, ADEX, Cámara de Comercio e Industria de Arequipa, Cámara de Comercio y Producción de La Libertad, Cámara de Comercio, Agricultura, Industria y Producción de Huancayo y Cámara de Comercio e Industria de Ucayali) y acuerdos de intención para la implementación del Programa de Desarrollo de Proveedores con grandes empresas, como Minera Barrick Misquichilca S.A., Southern Perú Copper Corporation S.A., Supermercados Peruanos, Minera Yanacocha S.R.L., Corporación Gloria, Compañía Minera Antamina S.A., Incalpaca TPX S.A. y Francky & Ricky. Su duración está prevista hasta junio del 2007, se cuenta con un fondo de US \$ 1'600.000; con esta base, PRODUCE apoya a las instituciones con equipos de cómputo y un experto contratado.

En abril de 2002, el Gobierno creó el Consejo Nacional de la Competitividad (CNC) como espacio de concertación público-privado orientado a desarrollar e implementar en conjunto un Plan Nacional de Competitividad. Luego de un largo proceso, éste fue aprobado en julio de 2005 (DS N° 057-2005-PCM). El plan define como fin último contribuir al mejoramiento sostenible de la calidad de vida de la población peruana y como propósito mejorar la competitividad de las empresas para su exitosa inserción en el mercado global para el desarrollo social. Formula lineamientos en relación a fortalecimiento institucional, política económica, mercados financieros y de capitales, infraestructura, articulación empresarial, innovación tecnológica, educación y medio ambiente, y define las siguientes metas principales: crecimiento sostenido y sostenible del PBI de 7% anual (que se revisará de acuerdo a desempeño en 2011), pasar del 76 al 50 en el índice global de competitividad del Foro Económico Mundial en el 2006 y estar entre los primeros 30 países en el 2011.

## **POLÍTICA 19**

### **DESARROLLO SOSTENIBLE Y GESTIÓN AMBIENTAL<sup>17</sup>**

Varios objetivos de esta política de Estado constituyen decisiones políticas o de gestión del Gobierno (en cualquiera de sus niveles), por lo que su cumplimiento implica la dación o revisión de políticas y normas o el fortalecimiento de las capacidades de gestión. El desarrollo de consensos constituye una necesidad fundamental para dar sostenibilidad a dichos procesos.

La primera política específica está dirigida a fortalecer la institucionalidad de la gestión ambiental, optimizando la coordinación entre la sociedad civil, la autoridad ambiental nacional, las autoridades sectoriales y los diversos niveles de gestión descentralizada, a fin de articular las políticas y los programas ambientales de los sectores productivos y sociales. En ese sentido, se dictó, en junio de 2005, la Ley N° 28245, que creó el Sistema Nacional de Gestión Ambiental, mientras que su Reglamento (Decreto Supremo N° 008-2005-PCM) fue promulgado en enero de 2005. Estas normas son el punto de apoyo del proceso de fortalecimiento de la gestión ambiental y de los mecanismos de coordinación y acción conjunta de las distintas entidades públicas y no públicas involucradas. La promulgación de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, en octubre de 2005, culminó los esfuerzos por mejorar el marco normativo general de la gestión ambiental y abrió una etapa de mejora continua a partir de los lineamientos establecidos. Finalmente, la inclusión de una sección ambiental en el Plan Nacional de Competitividad fortalece las conexiones entre la política nacional del ambiente y el desarrollo del país.

---

<sup>17</sup> Basado en CONAM (2006)

Otro logro es la aprobación de políticas, agendas y sistemas de gestión ambiental regionales y locales en base a una acción coordinada entre el CONAM y los Gobiernos Regionales y Locales: se ha aprobado 20 políticas ambientales regionales, 21 Sistemas Regionales de Gestión Ambiental y 26 Sistemas Locales de Gestión Ambiental, y se ha creado 27 Comisiones Ambientales Regionales y 45 Comisiones Ambientales Municipales.

Respecto a la política específica que plantea promover el ordenamiento territorial, el manejo de cuencas y zonas marino costeras, así como la recuperación de ambientes degradados, considerando la vulnerabilidad del territorio, se aprobó el Decreto Supremo N°087-2004-PCM del Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE).

En relación al cambio climático, se cuenta con información, propuestas y avances en gestión sobre riesgo y vulnerabilidad, generados en base a una plataforma de trabajo coordinada por el CONAM con la participación de más 15 entidades.

Se ha venido completando el conjunto de instrumentos de gestión ambiental necesarios para alcanzar los objetivos de política ambiental en el marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental:

- Ordenamiento Ambiental del Territorio: el Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) aprobado sirve de instrumento técnico base para este ordenamiento. Actualmente se está concluyendo tres estudios de ZEE a nivel regional y se ha iniciado siete estudios de ZEE en regiones y seis en municipalidades que culminarán en 2007.
- Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA): se ha presentado a la PCM el proyecto de reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación Ambiental, para su aprobación.
- Planes de Descontaminación y el Tratamiento de Pasivos Ambientales: se ha conformado comisiones multisectoriales y se ha formulado planes de descontaminación para la bahía de Paracas, la laguna de Chinchaycocha, la bahía del Ferrol y el lago Titicaca. Se ha creado el grupo técnico para el control y rehabilitación de la calidad de agua del río Santa.
- Estándares de Calidad Ambiental (ECA): mediante decretos supremos se han aprobado los ECA de aire, ruido, radiaciones no ionizantes; el CONAM ha aprobado el reglamento para la aplicación de ECA para radiaciones no ionizantes.
- Límites Máximos Permisibles (LMP): Se ha aprobado LMP en los siguientes sectores:
  - a) Minería: para efluentes líquidos para las actividades minero metalúrgicas, para efluentes líquidos producto de actividades de explotación y comercialización de hidrocarburos líquidos y sus productos derivados, para efluentes líquidos producto de las actividades de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica; y para elementos y compuestos presentes en emisiones gaseosas provenientes de las unidades minero metalúrgicas.
  - b) Industria: LMP y valores referenciales para las actividades industriales de cemento, cerveza, curtiembre y papel.

- c) Transporte: LMP de emisión de contaminantes para vehículos automotores que circulen en la red vial.
- d) Comunicaciones: LMP para radiaciones no ionizantes en telecomunicaciones.  
Pendientes: LMP para los efluentes pesqueros y para el ruido producido por el transporte público.
- Planes Integrales de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos (PIGARS): 25 municipalidades provinciales y 5 municipalidades distritales han elaborado y aprobado sus PIGARS.
- Planes «A Limpiar el Aire»: se ha conformado grupos técnicos con la finalidad de formular y evaluar los planes de acción para el mejoramiento de la calidad del aire en las 13 zonas prioritarias del país. Se ha aprobado los planes «A Limpiar el Aire» de Arequipa, Cusco, Huancayo, Iquitos, Piura, La Oroya y Lima-Callao.
- Sistemas de Información Ambiental Regional (SIAR): Se ha puesto en marcha 11 SIAR, en base a convenios suscritos entre el CONAM y Gobiernos Regionales y otras entidades locales. Uno de los productos de los SIAR es el Boletín de Indicadores Ambientales publicado en San Martín, Junín y Cusco.

PRODUCE promueve Comités de Gestión Ambiental que vienen estableciendo un régimen de cooperación para la utilización racional de los recursos hidrobiológicos. Se ha investigado la capacidad de recuperación de contaminantes de diversos sistemas de tratamiento de los efluentes pesqueros, se ha establecido un sistema de monitoreo que ha obligado a mejorarlos y se ha delegado la función de evaluación y aprobación de las Declaraciones de Impacto Ambiental en los Gobiernos Regionales, agilizando el trámite y minimizando su costo. Asimismo, se concluyó programas de adecuación ambiental, sumamente exitosos y/o complicados como los de Cemento Andino, Cementos Lima, Corporación Backus, MEPSA, entre otros.

Varias organizaciones de la sociedad civil han colaborado con el CONAM. Entre ellas, la Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú (JNUDRP), el CONEP y la CONFIEP, en particular en relación a elaboración de la Ley General del Ambiente y del proyecto de Ley de Aguas remitido formalmente al Congreso de la República. La JNUDRP contribuyó también con el Proyecto de Ley de creación del Fondo Nacional del Agua (FONAGUA), Ley N°28823, promulgada en julio de 2006, que tiene por finalidad la capacitación integral en el manejo eficiente del recurso hídrico. Las MCLCP en las regiones han participado en el desarrollo de propuestas sobre medio ambiente y zonificación económica y ecológica, en particular en las regiones mineras; lo mismo en relación a la defensa del agua.

## **POLÍTICA 20**

### **DESARROLLO DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA**

La primera meta contenida en la matriz de esta política de Estado establece que al 2011 se habrá alcanzado el 1% del PBI invertido en ciencia, tecnología e innovación. Según CONCYTEC, en 2002 el gasto en investigación científica y desarrollo experimental fue de US \$ 58 millones (0,11% del PBI), por debajo de Bolivia (0,28%), Argentina (0,42%), Chile (0,56%) o Brasil (1,05%) y de lo que se llegó a invertir en décadas pasadas (en 1975 se invertía el 0,36% en nuestro país). Ese monto incluye las inversiones realizadas por las empresas, las instituciones de ciencia y tecnología, las universidades y los centros privados de formación técnica.

La escasez de recursos ha dado lugar a la migración de expertos al exterior, con la consiguiente descapitalización profesional de las instituciones de investigación<sup>18</sup>. De las personas que dejaron el país entre el 2001 y el 2003, el 30% fueron profesionales y técnicos; considerando la información que se tiene del periodo 1996-2003, se desprende que de cada cinco personas que salen del Perú, cuatro regresan y una se queda en el exterior (Germaná, 2006).

Estimados al 2005 indican que la inversión nacional en investigación y desarrollo (I+D) se habría elevado a US \$ 64.6 millones. En conjunto, en el 2005, los dieciocho institutos públicos sectoriales de investigación integrantes del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología (SINACYT), orientaron a I+D sólo el 17,5% de sus presupuestos, destinando el 25,2% a gastos administrativos y el 53,3% a servicios científicos y tecnológicos.

Entre las universidades, la que más invirtió fue la Universidad Particular Cayetano Heredia —líder en la investigación en medicina y ciencias biológicas—, con un presupuesto de US \$ 3'250.000. Las universidades que son beneficiarias del canon minero están teniendo dificultades para definir y ejecutar proyectos de investigación; les resulta más sencillo gastar en mejorar su infraestructura física. Cabe mencionar que sólo una de nuestras universidades (la Pontificia Universidad Católica del Perú) se ubica entre las 100 primeras en el ranking de América Latina 2005 con el puesto 32 (1.511 en el ranking mundial); la Universidad del Pacífico, la Universidad Agraria de la Molina y la Universidad Nacional de Ingeniería se ubican en los puestos 131, 132 y 133, respectivamente (Kuramoto, 2006).

En este estado de cosas destacan dos hechos: (a) la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT) como unidad de ejecución presupuestal del CONCYTEC encargada de captar, gestionar, administrar y canalizar recursos de fuente nacional y extranjera, y (b) la puesta en marcha del Programa de Ciencia y Tecnología por

---

<sup>18</sup> Véase Montoya (2006) sobre el caso del Instituto Peruano de Energía Nuclear, entidad estratégica para la investigación sobre nuevos materiales.

un monto total de US \$ 36 millones, financiados con un préstamo del BID (por US \$ 25 millones) y una contrapartida del Tesoro Público (US \$ 11 millones) aprobada en julio de 2006. Permitirá respaldar proyectos de innovación en las empresas, proyectos de investigación-ciencia-tecnología en las universidades y centros de investigación, y becas de doctorado en universidades extranjeras, mediante mecanismos concursables.

Dos importantes planes nacionales —fruto de un trabajo desarrollado por mucho tiempo, con amplia participación— fueron aprobados hacia fines del Gobierno pasado:

- Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Competitividad y el Desarrollo Humano 2006-2020 (Decreto Supremo 001-2006-ED)<sup>19</sup>, que define una visión al 2021: «El Perú ha logrado desarrollar un sistema de ciencia, tecnología e innovación fuerte y consolidado, con una eficiente articulación de las actividades en CTI, con sólidos vínculos entre la empresa, la academia, el Estado y la sociedad civil, lo que permite satisfacer la demanda tecnológica y consolidar un liderazgo mundial en bienes y servicios innovadores de alto valor agregado, estratégicos para su desarrollo. Esto ha contribuido en forma decisiva a la construcción de una economía basada en el conocimiento y una sociedad próspera, democrática, justa y sostenible». Plantea como objetivo general al 2021: «Asegurar la articulación y concertación entre los actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, enfocando sus esfuerzos para atender las demandas tecnológicas en áreas estratégicas prioritarias, con la finalidad de elevar el valor agregado y la competitividad, mejorar la calidad de vida de la población y contribuir con el manejo responsable del medio ambiente». Plantea también las siguientes metas generales de largo plazo: situar al Perú en el tercio superior del ranking mundial del índice tecnológico (IT) del Foro Económico Mundial e incrementar el número de empresas innovadoras a nivel nacional a una tasa promedio no menor a 10% anual; incrementar la participación de las exportaciones de bienes y servicios de alta y media tecnología en las exportaciones totales a 10% en el año 2015 y a 15% en el año 2021, la inversión nacional en I+D a por lo menos el 0,5% del PBI en el año 2015 y a 0,7% en el año 2021, el número de alianzas estratégicas entre centros de investigación y empresas, llegando a triplicar dicho número al año 2015 y a quintuplicarlo en el 2021, el número de profesionales con posgrado que se desempeñan en el país en las áreas prioritarias de CTI, llegando a triplicar dicho número en el año 2015 y a quintuplicarlo en el 2021 y el número de artículos científicos anuales.
- Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Perú-Agenda Digital Peruana: diseñado en torno a cinco áreas: capacidades humanas, infraestructura, aplicaciones sociales, producción y servicios, gobierno electrónico. Se precisan objetivos, estrategias, acciones, responsables, de manera adecuada para su seguimiento<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Puede verse el Plan Nacional de Ciencia y Tecnología en: [www.minedu.gob.pe/normatividad/reglamentos/PlanNacionalCTI-CDH2006-2021.php](http://www.minedu.gob.pe/normatividad/reglamentos/PlanNacionalCTI-CDH2006-2021.php)

<sup>20</sup> Para mayor información visite [www.codesi.gob.pe/matriz.php](http://www.codesi.gob.pe/matriz.php)

- Plan Nacional de Normalización Productiva: elaborado para promover un sistema orientado a mejorar la calidad de los productos industriales, garantizar el cumplimiento de las normas y reglamentos técnicos a través de la «evaluación de la conformidad» y propiciar un sistema de fiscalización adecuado. Para ello se elaboraron reglamentos técnicos de aplicación obligatoria, tanto para los fabricantes nacionales como para importadores de productos industriales, a fin garantizar la preservación de la vida y la salud de las personas, seguridad pública, información al consumidor y protección del medio ambiente.
- Plan de Innovación Productiva, incorporado en el Plan de Desarrollo Productivo 2006-2011, concertado con los gremios empresariales y ubicado dentro del marco del Plan Nacional de Competitividad y del Acuerdo Nacional.

A un nivel específico, PRODUCE ha realizado intervenciones conducentes a mejorar las capacidades de innovación y desarrollo tecnológico en las empresas: los Centros de Innovación Tecnológica integrados en la Red Nacional de CITE, tres de ellos públicos y nueve privados, contribuyen a la innovación productiva y/o a la transferencia de tecnologías en las ramas de cuero y calzado, madera y muebles, vitivinícola (uva y pisco), textil-confecciones (fibras de algodón y alpaca), agroindustria (olivo, mango, cucurbitáceas, orégano y otras hierbas aromáticas, frutas tropicales y plantas medicinales, cría de animales menores, fruticultura, algarrobina), metalmecánica y tecnologías de la información; estos centros están localizados en regiones como Arequipa, Ica, Ucayali, Loreto, Tacna, Piura y Ayacucho, además de Lima. Por otro lado, en el marco del Proyecto Apoyo a la Mejora de la Competitividad (PAMC), se ha ejecutado quince programas orientados a dar soporte tecnológico, contribuyendo a mejorar la productividad, la calidad, reducción de costos, desarrollo de productos y cumplimiento de las normas técnicas en 310 empresas (hasta la fecha), en cadenas seleccionadas; este programa incluye un aporte de más de dos millones de dólares para los CITE públicos que permitirá adquirir equipos para acreditar los laboratorios de CITE cuero y calzado, CITEvid, CITE agroindustrial de Piura, en convenio con la Universidad de Piura (UDEP) y del CITE agroindustrial de Tacna.

Las organizaciones empresariales dan cuenta de actividades realizadas en función de esta política. La CONFIEP y la SNI apoyaron la organización del IBEROEKA. Los Proyectos de Innovación IBEROEKA, puestos en marcha en 1991, son un instrumento dirigido al sector industrial para fomentar la cooperación entre empresas en el campo de la investigación y el desarrollo tecnológico. El objetivo principal es aumentar la productividad y competitividad de las industrias y economías nacionales en la comunidad iberoamericana. Participan 21 países que firmaron el Acuerdo Marco Fundacional del Programa de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED): Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. La SNI es miembro del Consorcio de Prospectiva y la CONFIEP coorganizó durante tres años del Congreso

Nacional de Prospectiva Tecnológica- PROSPECTA PERÚ. La CONFIEP ha participado también en el Consejo Nacional de Competitividad y del Plan Nacional Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación para la competitividad y el desarrollo humano. Además, a través de su Comité de Ciencia y Tecnología, ha contribuido a la elaboración de normas como la Ley del Software Libre y la Ley Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación.

## **POLÍTICA 21**

### **DESARROLLO EN INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA**

Las metas de integración vial al 2006 fueron ambiciosas: pasar, en cuatro años, de 60% a 80% de capitales de departamento conectadas con vías asfaltadas y de 8% a 30% de capitales de provincias igualmente conectadas con vías asfaltadas. En cuanto a la red vial vecinal rehabilitada a nivel de afirmado y con un sistema de mantenimiento que garantice la «transitabilidad» de las vías, se plantea llegar a 65% al 2021 (base al 2002: 17,5%).

Entre el 2001-2005, se ha realizado inversiones en la red nacional asfaltada por un monto de S/.3,466 millones, con 13 millones de personas como beneficiarios. Asimismo, se ha entregado en concesión la construcción de la Carretera Interoceánica, la Red Vial N° 6 y la Carretera IIRSA Norte. Los resultados en materia de rehabilitación y mantenimiento rutinario son:

- Carreteras rehabilitadas y mejoradas: 1.693 km.
- Vías dañadas por el sismo en el Sur rehabilitadas y mejoradas: 2.305 km.
- Puentes construidos y rehabilitados: 3.418 ml.
- Vías repavimentadas: 1.251 km.
- Mantenimiento rutinario: 11.500 km.
- Programa Caminos Rurales 2001-2005:
  - Inversión: S/. 357 millones.
  - Beneficiarios: 3,5 millones.
  - Caminos vecinales rehabilitados: 4.097 km.
  - Caminos de herradura mejorados: 3.112 km.
  - Mantenimiento de caminos rurales: 21.649 km.

Entre el 2002 y el 2005, se ha pasado de 75% a 78% de electrificación, siendo 83% la meta planteada por el Acuerdo Nacional al 2006. Se ha aumentado 8,658 kilómetros en líneas de distribución y 607 en líneas de transmisión, incrementando en 880 kw (14%) la potencia instalada al 2001. Se ha electrificado a 3,323 localidades aisladas, beneficiando a más

de un millón de habitantes. En el 2006 se prevé realizar proyectos que incrementarán en 220 kw la capacidad de generación y alcanzar una cobertura de 78,7%.

Se ha creado la Autoridad Portuaria Nacional, se ha elaborado el primer Plan Nacional de Puertos, se viene certificando puertos. Se ha transferido puertos lacustres a los Gobiernos Regionales de Loreto y Puno y el embarcadero lacustre de Yarinacocha al de Ucayali. El proceso de concesiones portuarias cuenta con varios postores extranjeros interesados.

Para el 2006, también se planteó como metas implementar tres aeropuertos por año, construir un aeródromo (en Loreto), mejorar siete y rehabilitar seis. Lo realizado abarca la concesión del aeropuerto Jorge Chávez por treinta años a Lima Airport Partners, que ha desarrollado inversiones por US \$150 millones e invertirá alrededor de US \$ 57 millones en el periodo 2006-2008 en diversas mejoras, y el proceso de concesión de diez aeropuertos en curso: Anta (Huaraz), Cajamarca, Chachapoyas, Iquitos, Tumbes, Pucallpa, Talara, Tarapoto, Trujillo y Pisco.

Entre el 2002 y el 2004, se ha pasado de 4.837 a 6.781 teléfonos públicos instalados en zonas rurales. 133 provincias (de un total de 188) tienen menos de un teléfono público por cada mil habitantes.

Actualmente se tiene un 76% de cobertura de agua potable y un 57% de cobertura de saneamiento a nivel nacional, lo que representa un incremento de un punto en ambos indicadores respecto al 2001. En marzo del 2003 se inició el Programa Nacional de Agua y Saneamiento (PRONASAR), que se orienta a implementar servicios sostenibles de agua y saneamiento vía la rehabilitación y construcción de sistemas, el desarrollo de Gobiernos Locales y la incorporación de Juntas Administradoras de Servicios de Agua y Saneamiento en el medio rural y Operadores Especializados en pequeñas ciudades para la prestación de servicios. Se ha realizado 506 proyectos en Ayacucho, Junín, Piura, Arequipa, Huancavelica, Lima, Huánuco, Pasco, que han beneficiado a 270,966 personas, con una inversión total cercana a los 86 millones de soles. Asimismo, en pequeñas ciudades de Ayacucho, Junín, Piura, San Martín, Huancavelica, Apurímac y Cusco se invertirá S/.33 millones en beneficio de 122 mil habitantes.

La meta del Acuerdo Nacional al 2006 respecto a aulas en buen estado (50%) se ha cumplido, puesto que en la actualidad se cuenta con 54% de aulas en esa condición. Sin embargo, esto no es alentador, sobre todo considerando que el 40% de las escuelas no tiene agua.

Desde el año 2003, con la vigencia de la Ley N° 27889, referida al Fondo y el Impuesto Extraordinario para la Promoción y Desarrollo Turístico y los fondos provenientes de recursos propios, se planteó la intervención en destinos turísticos tradicionales que requerían obras de emergencia para su rehabilitación junto a la consolidación de nuevos productos turísticos. Hasta julio de 2006 se ha programado ejecutar inversiones por un valor total de S/. 49'805.386 (equivalente US \$ 15.1 millones de dólares). Regiones involucradas: Puno, Amazonas, Cusco, Tumbes, Loreto, Lambayeque, Arequipa, Lima, Cajamarca, La Libertad,

Piura, Ica. Existen seis programas de desarrollo turístico nacional: recuperación de monumentos arqueológicos e históricos, señalización turística, mejoramiento de imagen de ciudades fronterizas, infraestructura básica para el desarrollo de productos turísticos y recuperación de pueblos turísticos e históricos.

En cuanto a vivienda, los resultados se acercan más a lo esperado: se ha construido 100 mil nuevas viviendas y se ha mejorado 49 mil a través de proyectos de vivienda en 16 regiones y de proyectos integrales de desarrollo habitacional en Trujillo, Tacna, Iquitos y Piura. Al mismo tiempo, con la participación de 25 Gobiernos Locales, 9.800 familias han sido beneficiadas con el Bono Familiar Habitacional-Techo Propio. De acuerdo a lo establecido por esta política de Estado, el Estado ha contribuido a consolidar un sistema habitacional integrado al sistema económico privado, cumpliendo un rol subsidiario, facilitador y regulador. Es así que se ha otorgado créditos hipotecarios por S/. 4.723 millones.

En lo que se refiere a infraestructura, no obstante las inversiones realizadas, el panorama general sigue siendo el de un severo déficit de inversión.

**TABLA 9. DÉFICIT DE INFRAESTRUCTURA TOTAL  
(SERVICIOS PÚBLICOS E INFRAESTRUCTURA SOCIAL)**

<b>Sector</b>	<b>Déficit de inversión (US\$ millones)</b>
Transportes	7.684
Saneamiento	4.619
Energía	5.943
Telecomunicaciones	4.633
Educación	1.741
Salud	1.777
Riego	3.234
Seguridad	313
Judicial	239
<b>Total</b>	<b>30.183</b>

Fuente: Instituto Peruano de Economía (IPE).

La promoción de la participación de la inversión privada no ha estado exenta de conflictos, como el «arequipazo» en el 2002. Por otro lado, también hay un déficit de capacidades de gestión ya que incluso en regiones o provincias donde se cuenta con recursos extraordinarios se evidencia falta de mantenimiento de la infraestructura ya existente.

## POLÍTICA 22

### POLÍTICA DE COMERCIO EXTERIOR PARA LA AMPLIACIÓN DE MERCADOS CON RECIPROCIDAD<sup>21</sup>

El crecimiento del comercio exterior es el resultado de una estrategia mixta de negociaciones comerciales internacionales para mejorar las condiciones de acceso a los mercados y de las políticas de promoción de competitividad del sector. Los US \$ 17.100 millones del 2005 equivalen a 2,5 veces las exportaciones del 2001, mientras que el empleo relacionado con las exportaciones peruanas fue 1,5 veces mayor al registrado en el 2001. Más aún, se espera que las exportaciones alcancen una participación de 23% en el PBI del 2006, superando los US \$ 21,000 millones.

CUADRO 5. EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES REFERIDOS A COMERCIO EXTERIOR

Meta del AN al 2006	Situación al 2001	Situación al 2005
Existe un Plan Nacional de Promoción de las Exportaciones	----	Plan Estratégico Nacional Exportador (PENX) que incluye planes por sectores, por regiones y por mercados de destino
Exportaciones por un valor de US \$ 13,912 millones	----	US \$ 17.100 millones
Exportaciones no tradicionales (ENT) por US \$ 4.388	ENT por US \$ 2.183	ENT por US \$ 4.213 millones. Destacan por su crecimiento los sectores textil (82%), agropecuario (150%), químico (162%) y sidero-metalúrgico y joyería (80%).
Número de empresas exportadoras	4.120 empresas exportadoras	6.323 empresas exportadoras en el 2006(sin embargo, muchas exportan una sola vez o esporádicamente)
Número de productos exportados	2.868 productos exportados	4.038 productos exportados en el 2006
<b>Otros indicadores importantes</b>		
Participación de las exportaciones en el PBI	12,6%	21,8%
Empleo relacionado con las exportaciones entre el 2001-2005		918 mil puestos de trabajo generados

<sup>21</sup> Basado en MINCETUR (2006).

En el frente multilateral, el Perú ha participado activamente en el sistema multilateral de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en el marco de la Ronda Doha, en foros regionales como la Comunidad Andina (CAN), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y el Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC). Adicionalmente, participó activamente en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que se encuentran suspendidas.

En el ámbito bilateral, en 2002 se logró la renovación del ATPA bajo la denominación de ATPDEA. Este mecanismo unilateral ampara la exportación libre de aranceles al mercado de EEUU. El nuevo esquema incorporó 700 nuevas partidas, que se sumaron a las más de 5.600 originalmente consideradas en la versión primigenia del programa. Entre los nuevos productos que empezaron a gozar de preferencias se encuentran las confecciones, el petróleo y sus derivados, relojes y sus partes, calzado y manufacturas de cuero y atún empacado al vacío en bolsas de aluminio.

Para hacer permanentes los beneficios del ATPDEA como también para establecer mejores reglas que normen el comercio bilateral con nuestro principal socio, en abril de 2006 se suscribió la conformidad de las negociaciones del TLC con Estados Unidos efectuadas durante más de dos años (en 2004 se llevaron a cabo seis rondas de negociación y en 2005 otras siete). La conveniencia de esta suscripción fue materia de amplia discusión y las organizaciones de la sociedad civil han tomado partido desde diferentes perspectivas. En algunos casos, enfatizando los retos y oportunidades, en otros, subrayando las amenazas y en otros más, buscando ponderar ambos aspectos así como reconocer quiénes podrían salir perjudicados y como encarar esta situación. La CONFIEP, la SNI, la CGTP, la CONVEAGRO, la JNUDRP y la MCLCP promovieron estos debates y/o participaron en reuniones de trabajo con el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo para alcanzar propuestas relativas a la agenda interna.

Entre los años 2001-2005, se suscribió dos acuerdos comerciales. En el 2003 se negoció con MERCOSUR una ampliación de los acuerdos de preferencias arancelarias fijas suscritos en años anteriores (con cada país miembro de este bloque comercial) que considera la desgravación en plazos definidos para todo el universo arancelario con excepción de bienes usados y algunas partidas correspondientes al comercio de azúcar. En noviembre de 2005, se suscribió un acuerdo de cosecha temprana con Tailandia por el cual ambos países establecieron programas de desgravación para un número acotado de subpartidas; de esta manera se espera obtener beneficios de la liberalización comercial de bienes antes de la culminación de la negociación del Tratado de Libre Comercio que aún se encuentra pendiente.

Asimismo, se dio inicio a las negociaciones de un Acuerdo de Libre Comercio con Singapur, de la ampliación del Acuerdo de Complementación Económica (ACE)-8 con México y de la ampliación del ACE-38 con Chile, negociaciones que a la fecha siguen en curso.

En enero de 2006 se logró perfeccionar la zona de libre comercio de bienes andina. Todos los productos del universo arancelario están libres de arancel en el comercio con los socios de la subregión.

Aparte de los acuerdos suscritos, el Perú gozó de las preferencias arancelarias unilaterales otorgadas por Estados Unidos ya mencionadas (ATPDEA), la Unión Europea (Sistema Generalizado de Preferencias) y Japón. Estos sistemas permiten que Perú exporte algunos productos libres de arancel, por ejemplo: productos agroindustriales, textiles, calzado, entre otros.

Entre otras acciones futuras, hay que concluir el proceso de valoración conjunta de la Unión Europea y la Comunidad Andina e iniciar las negociaciones de un Acuerdo de Asociación entre ambos bloques, así como iniciar nuevas negociaciones con socios estratégicos previamente identificados en la Agenda Comercial Referencial de Negociaciones Comerciales, como China, Japón, Canadá, Centroamérica, India, Corea del Sur, Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), Malasia, Rusia y Marruecos.

La estrategia de desarrollo del comercio exterior se centró en la elaboración e implementación del Plan Estratégico Nacional Exportador (PENX) y sus componentes: a) 10 Planes Operativos Sectoriales (POS) para los sectores de agricultura, textil-confecciones, forestal maderable, artesanías, joyería y orfebrería, pesca-acuicultura, servicios intensivos en capital humano, metalmecánica y sidermetalurgia, cuero y calzado y químicos; b) un Plan Maestro de Facilitación de Comercio Exterior; c) 16 Planes Estratégicos Regionales de Exportación para las regiones de Ancash, Arequipa, Cajamarca, Ica, La Libertad, Lambayeque, Loreto, Piura, Tacna, Cusco, San Martín, Ucayali, Ayacucho, Huánuco, Junín y Pasco; y d) 10 Planes Operativos por Mercado (POM) para EEUU, China, Alemania, Francia, España, México, Brasil, Tailandia, Malasia y Singapur, que actualmente están siendo elaborados.

El beneficio principal del PENX es la participación coordinada con el sector privado, que es el actor principal del comercio exterior. Por su parte, PROMPEX viene desarrollando programas y actividades de promoción en los sectores de agro y agroindustria, pesca y acuicultura, textil, confecciones y accesorios, manufacturas diversas y artesanías, servicios. Asimismo, se está trabajando por la descentralización de actividades y programas a través de la Gerencia de Regiones y Desarrollo y sus Oficinas de Promoción Empresarial.

## **POLÍTICA 23**

### **POLÍTICA DE DESARROLLO AGRARIO Y RURAL**

El tema del desarrollo rural ha sido abordado en diferentes documentos de política que deben tomarse en cuenta:

- Estrategia Nacional de Desarrollo Rural.
- Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria.

- Plan Nacional de Superación de la Pobreza.
- Carta Verde o Pacto Agrario Nacional.

El conjunto de aspectos inherentes al desarrollo rural están vinculados entre sí de modo que rebasa la acción de un Ministerio de Agricultura. Por ello, es indispensable lograr sinergia entre ministerios y otras entidades de diferentes niveles de gobierno. El DS N° 060-2004-PCM, que promueve la creación de programas para la implementación del Plan Nacional de Superación de la Pobreza en Cuencas y Corredores Económicos (PROCUENCA) avanza en ese sentido, proponiendo articular las actividades de los diferentes sectores en un determinado territorio teniendo en cuenta los Planes de Desarrollo Concertados de los Gobiernos Regionales y los municipios provinciales y distritales.

El sector agropecuario es una muestra de la heterogeneidad productiva que caracteriza a nuestro país. En promedio, creció en 2,5% anual, registrando en los años 2003 y 2004 una pérdida de dinamismo, específicamente en la producción tradicional, como resultado de las diversas anomalías climáticas y de algunos virus, que afectaron principalmente a la papa. A su vez, durante el periodo sobresalió la producción de algunos cultivos no tradicionales, como espárrago, alcachofa, páprika y frutas, destinados principalmente a la exportación (PCM-MEF, 2006).

La política sectorial estuvo orientada principalmente a fortalecer y desarrollar el funcionamiento de los mercados agrarios buscando mayor acceso a mercados externos y promover la gestión empresarial y organización de los productores en cadenas productivas. En el aspecto financiero se reestructuró el Programa de Rescate Financiero Agrario, a fin de acelerar la refinanciación de las deudas, y se creó el Banco Agropecuario. Por su parte, COFIDE desarrolló productos financieros estandarizados con la finalidad de disminuir el nivel de riesgo de las operaciones de crédito en el agro.

Los precios reales en chacra continuaron disminuyendo debido a los altos volúmenes de la producción tradicional. El precio promedio de los principales productos agrícolas disminuyó en 3,4% y los pecuarios en 4,8%. Los productos cuyos precios mejoraron fueron: café (80,3%), ajo (36,2%), espárrago (19,4%), frijol (18,0%) y tomate (15,9%). La papa, el principal producto no transable, experimentó una sustancial disminución de precios del orden del 33% en términos reales debido a la sobreoferta.

Las tierras de aptitud agrícola alcanzan a unos 7,6 millones de hectáreas, esto es, el 5,9% del territorio nacional. Sin embargo, de esta extensión, ya de por sí escasa, en estos años se viene utilizando apenas una tercera parte e incluso menos (unos 2.4 millones de hectáreas). Para ampliar la frontera agrícola, desde la década pasada el Estado ha programado inversiones de alrededor de US \$ 7.900 millones (lo ejecutado hasta el momento es algo más de la tercera parte de esa suma) en grandes proyectos de irrigación ubicados sobre todo en la costa. Esta región recibiría el 85% de esa inversión, lo que le permitiría mejorar unas 400

mil hectáreas y ampliar su frontera agrícola en otras 500 mil. Pero los altos costos y los relativamente pocos beneficios de dichas inversiones han sido señalados por distintos analistas<sup>22</sup>.

La falta de agua es factor de disputa entre diversas regiones y provincias. La preocupación por preservar la pureza de las fuentes acuíferas también es una razón de conflicto entre comunidades y empresas mineras. En medio de esta situación, lo positivo es que se va creando conciencia respecto a la necesidad de producir una adecuación entre tipo de cultivo y disponibilidad de agua, particularmente sobre la inconveniencia de destinar terrenos ubicados en zonas donde no llueve a cultivos altamente demandantes de agua.

La Ley N° 28585, publicada en julio de 2005, creó el Programa de Riego Tecnificado para promocionar el reemplazo progresivo de los sistemas de riego tradicionales en el sector agrícola. Dentro y fuera del Congreso se han producido debates sobre el proyecto de Ley de Agua. Éste debe orientarse a conservar y generar agua, sostener la calidad del recurso y procurar su distribución de manera justa; aún requiere una mayor discusión. Actualmente el Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Rural del Acuerdo Nacional viene tratando este tema.

Un problema adicional del agro son las pérdidas y afectaciones de cultivos por acontecimientos extremos, como exceso de lluvias o sequías, deficiencias de humedad en los suelos, heladas, etc. A nivel nacional, por ejemplo, en enero pasado se perdió 3.553 hectáreas de cultivos y en mayo, 4.204. Estas cifras equivalen a las superficies sembradas de Moquegua y Tacna juntas. En enero las regiones más afectadas fueron Huánuco y Apurímac; en mayo, San Martín y Huancaavelica (CEPES, 2006).

Dado que los hogares rurales están diversificando sus actividades económicas, una proporción creciente de sus ingresos proviene de actividades no agropecuarias. Sin embargo, entre 50% y 60% de los ingresos aún se encuentran vinculados a actividades productivas agropecuarias, porcentaje que aumenta cuanto más pobre sea el hogar. Los vínculos urbano-rurales, especialmente con mercados dinámicos, constituyen el camino a la prosperidad para muchos ámbitos rurales, lo que se evidencia en el impacto del importante crecimiento de las agroexportaciones que, aunque concentrado en la Costa, se expresa también en menor medida en valles interandinos como Concepción, Huanta, Sagrado de los Incas y Mantaro, entre otros.

Según informa el MINAG, se ha elaborado planes estratégicos de las cadenas de maíz amarillo duro- avicultura y porcicultura y de la de productos lácteos en forma concertada entre la Dirección de Promoción Agraria, las respectivas asociaciones de productores y organismos públicos como el Instituto Nacional de Investigación Agraria, SENASA, PRONAMACHS, la Oficina General de Planificación Agraria y otros. En la primera de estas cadenas se está trabajando en la implementación del Acuerdo Nacional de Competitividad.

---

<sup>22</sup> Sobre este tema, véase la página web del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES): [www.cepes.org.pe](http://www.cepes.org.pe)

Por otro lado, se ha formulado normas para el desarrollo de la acuicultura que modifican la Ley N° 27460, Ley de la Promoción y Desarrollo de la Acuicultura, y su Reglamento; se promueve el ordenamiento de esta actividad en diversas zonas del litoral, principalmente Ica, Ancash y Piura; y se trabaja en la elaboración y actualización permanente del catastro acuícola. Se constituyó la Comisión Nacional de Acuicultura. Asimismo, se impulsa las exportaciones de productos de la acuicultura.

La actual institucionalidad pública, encargada de aspectos parciales y segmentados del desarrollo rural, deberá modificarse sustancialmente para generar organizaciones capaces de implementar las transformaciones productivas que se requieren. Los programas y proyectos que hoy se implementan con eficacia y que han alcanzado logros importantes son pocos. Sin embargo, constituyen referencias que deberán contribuir a la construcción de una nueva institucionalidad rural y dar sustento a la formulación de políticas públicas solventes y duraderas que promuevan el desarrollo rural. Por otro lado, iniciativas exitosas como el Proyecto Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur (MARENASS) y los Centros Comunales de Seguridad Alimentaria (CECOSA) —uno de cuyos ejemplos más representativos es el de la microcuenca de Jabón Mayo, en Canas, Cusco— no han sido continuadas o encuentran infinidad de obstáculos para extenderse y masificarse; éste es también el caso del programa Redes para la Seguridad Alimentaria Sostenible (REDESA) de CARE o de la experiencia de promoción de corredores económicos realizada por el Programa de Reducción y Alivio a la Pobreza (PRA)<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> El Proyecto MARENASS del Ministerio de Agricultura facilita el desarrollo autogestionario de las familias y comunidades campesinas más pobres de la Sierra Sur, tomando en cuenta su capacidad de gestión, organización y entorno; su objetivo es ampliar las áreas cultivables e incrementar el valor comercial de los recursos naturales productivos de los agricultores. El Programa REDESA de CARE Perú trabaja con cerca de 60 mil familias, de 120 distritos y 1.904 comunidades, en Ayacucho, Cajamarca, Ancash, Puno, Huancavelica, Apurímac y La Libertad; contribuye a mejorar la capacidad de las familias en relación a la disponibilidad, acceso y uso de los alimentos, posibilitando mejores condiciones de salud, nutrición e higiene. El PRA de USAID-PERÚ tuvo un enfoque empresarial y de demanda orientado a la generación de empleos e ingresos sostenibles en zonas pobres del interior, promoviendo y facilitando negocios productivos en nueve corredores económicos.

**CUADRO 6. RESUMEN DE INDICADORES CLAVES DEL OBJETIVO III**

<b>Política</b>	<b>Meta</b>	<b>Situación actual</b>
17	Los niveles de transparencia en los procesos de toma de decisiones en las entidades públicas y en la asignación del gasto público son plenos	Mayor cobertura de instrumentos como el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) y el Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (SEACE). Avances y retrocesos en la aplicación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).
18	Incremento de la recaudación tributaria (meta de largo plazo: 18% del PBI). Crecimiento sostenido del PBI de 7% anual	15,9% de recaudación tributaria a junio de 2006. 5,2% de crecimiento promedio anual.
19	Sistema de Gestión Ambiental implementado	Se aprobó la Ley y el Reglamento del Sistema
20	Reducción del número de emigrantes profesionales en ciencia, tecnología e innovación	No se cuenta con información actualizada
21	No menos de 120 mil viviendas construidas	Se ha construido 100 mil nuevas viviendas y se ha mejorado 49 mil.
22	Duplicar las exportaciones del 2001 (meta: US \$ 13.912 millones)	US \$ 17.100 millones
23	5% de crecimiento promedio anual del PBI agropecuario	3,6%

---

**OBJETIVO IV**

**ESTADO EFICIENTE, TRANSPARENTE Y DESCENTRALIZADO**

---

**POLÍTICA 24**

**Afirmación de un Estado eficiente y transparente**

**POLÍTICA 25**

**Cautela de la institucionalidad de las fuerzas armadas y su servicio a la democracia**

**POLÍTICA 26**

**Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas**

**POLÍTICA 27**

**Eradicación de la producción, el tráfico y el consumo ilegal de drogas**

**POLÍTICA 28**

**Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial**

**POLÍTICA 29**

**Acceso a la información, libertad de expresión y libertad de prensa**

**POLÍTICA 30**

**Eliminación del terrorismo y afirmación de la reconciliación nacional**

**POLÍTICA 31**

**Sostenibilidad fiscal y reducción del peso de la deuda**

## **POLÍTICA 24**

### **AFIRMACIÓN DE UN ESTADO EFICIENTE Y TRANSPARENTE**

En general, no se ha establecido estándares básicos para los servicios públicos de acuerdo a cada región y localidad ni la línea de base del porcentaje de la población que accede a servicios básicos esenciales que cumplen con éstos. Tampoco se cuenta con planes sectoriales provinciales de reducción de déficit de los servicios básicos. Esto afecta la posibilidad de evaluar la eficacia en la provisión de servicios y en la gestión pública. En muchos ámbitos no sólo no hay estándares acordes a las realidades regionales sino tampoco hay estándares nacionales de la calidad o del tipo de servicio que el usuario debe esperar. Los informes de gestión de un gran número de entidades públicas se refieren a actividades realizadas, sin esclarecer en qué medida han contribuido a reducir el déficit de servicios en el campo de acción respectivo.

La mejora del gasto tiene un lugar relevante entre las políticas específicas de esta política de Estado. Se señala que el Estado «establecerá en la administración pública mecanismos de mejora continua en la asignación, ejecución, calidad y control del gasto fiscal». Una de las metas al 2006 es que el gasto corriente represente el 75% del gasto total (excluyendo el gasto financiero y provisional). La medida más importante en este sentido, cuyos efectos deben verse en el largo plazo, es probablemente el cierre del régimen de la llamada «cédula viva». La modificación de la Ley N° 20530 debe contribuir a reducir el gasto en pensiones; asimismo, ha generado mejores condiciones para la definición de una norma sobre carrera pública que suprima las arbitrarias desigualdades que ahora existen.

Durante el periodo 2001-2005, el crecimiento real de los recursos efectivamente ejecutados del presupuesto público fue de aproximadamente 5,9%. Las tendencias estructurales del presupuesto se mantienen más o menos constantes: aproximadamente 27% se destina a los salarios de los empleados públicos, 21% al servicio de la deuda pública, 16% a transferencias de pensiones y 15% a gastos de inversión. Por otra parte, los gastos no financieros del Gobierno Central representaron 14,9% del PBI, los gastos corrientes, el

12,9% del PBI y los gastos de capital, el 2,0% del PBI. En conjunto, esto significó un incremento promedio de 4,6% en términos reales.

**TABLA 10. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL (2001-2005)**

<b>Naturaleza del gasto</b>	<b>Nivel promedio anual</b>	<b>Expansión acumulada en términos reales</b>
Remuneraciones	4,5% del PBI	29,1%
Bienes y servicios	3,5% del PBI	10,4%
Transferencias corrientes	4,8% del PBI	34,5%
Gastos de capital	2,0% del PBI	11,4%

El aumento en remuneraciones estuvo dirigido al personal militar y policial, del Poder Judicial, universidades públicas, sector Salud y docentes. El objetivo fue mejorar las remuneraciones de los sectores de la administración pública que generan un mayor valor agregado social. El 72% de los aumentos concedidos —sin considerar los establecidos para el Presupuesto Inicial de Apertura (PIA) 2006— corresponde al magisterio y a los profesionales de los servicios de salud. El total de aumentos fue S/. 2.924 millones, mientras que el de los aumentos al magisterio y a los profesionales de la salud fue S/. 1.245 millones y 856 millones, respectivamente.

El mayor gasto en bienes y servicios se explica por el incremento de las raciones del personal militar y policial en el primer semestre de 2003, el mayor pago de la comisión a SUNAT (en línea con el aumento de la recaudación), la asignación de combustibles y los mayores gastos en PRONAA. Por otro lado, con la finalidad de mejorar la transparencia de la política remunerativa, los vales de combustible que recibía el personal militar fueron reemplazados por asignaciones en efectivo.

El crecimiento del gasto en transferencias corrientes fue resultado de las mayores transferencias a la Oficina de Normalización Previsional (ONP) (57,7% en términos reales) para la atención de pensiones y devengados; al FONCOMUN (34,3% en términos reales) ante la mayor recaudación, y por canon y sobrecanon (446,8% en términos reales) producto de los mejores resultados de las empresas mineras. El crecimiento acumulado del FONCOMUN por departamento se ha dado en un rango que va de 16,8% para el caso de Pasco (excluyendo a Lima y Callao donde el aumento fue menor) hasta 50% en Tumbes, mientras que las transferencias por canon y sobrecanon han tenido como departamentos más beneficiados a Cusco, en un claro primer lugar, Callao y Madre de Dios. La evolución de los gastos de capital se explica por el aumento de la formación bruta de capital (16,8%) contrarrestado por la caída de los otros gastos de capital (-23,6%).

La meta relativa al gasto corriente expresa el rechazo a un crecimiento ineficiente del aparato estatal y tiene sentido en la medida que se constata que la mayor transferencia de recursos a determinados sectores no se traduce necesariamente en una mejora de sus

resultados. No obstante, discusiones posteriores en el Acuerdo Nacional<sup>24</sup> han llevado a esclarecer que la expansión del gasto corriente entendido como gasto de operación para el funcionamiento de los diversos servicios públicos es una consecuencia necesaria de la ampliación de la cobertura de dichos servicios. Por ejemplo, es inconsistente considerar que la educación es la mejor inversión y desdeñar el gasto corriente sin el cual no es posible su funcionamiento como servicio público (Webb, 2006). De aquí la importancia del Compromiso por la Mejora Inmediata de la Calidad del Gasto que fuera aprobado por el Foro del Acuerdo Nacional y de la incorporación de su contenido en la Ley General de Presupuesto 2006<sup>25</sup>.

Entre los mecanismos de mejora continua en la asignación, ejecución, calidad y control del gasto fiscal, cabe referirse a los convenios de gestión, al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y al Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

Los convenios de gestión entre los distintos sectores, el MEF y la PCM son considerados como un instrumento importante para mejorar la capacidad de gestión del Estado. La meta del Acuerdo Nacional al 2006 era que éstos abarcasen al 50% de los sectores. El ámbito de elaboración y aplicación de estos convenios —que debían incluir especificaciones respecto a indicadores de desempeño, bonos de productividad y eficiencia del gasto— no se amplió como se esperaba. Se firmaron Convenios de Administración por Resultados con un limitado número de instituciones: en el 2005, con entidades reguladoras como CONASEV, OSITRAN, OSINERG, algunas Cajas Municipales, ocho comisarías de San Juan de Lurigancho y una de Surquillo, e instituciones como INRENA, SENASA, la Biblioteca Nacional; en el 2006, se agregaron hospitales, instituciones educativas dependientes del Gobierno Nacional y de Gobiernos Regionales (concentradas en El Callao y Huaraz), tres municipalidades provinciales y siete empresas de agua potable y saneamiento en regiones. La exclusión de la administración de PetroPerú del marco del Fondo de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE) no parece corresponder a la necesidad de preservar el control sobre la calidad del gasto público.

De lo realizado, resulta ilustrativa la experiencia de acuerdos de gestión del MINSA con las Direcciones de Salud (1998-2004). En el 2005-2006, en el marco de la ejecución del Plan de Transferencias Sectoriales, los acuerdos de gestión suscritos por el MINSA y los Presidentes de los Gobiernos Regionales se concentraron en cinco prioridades sanitarias nacionales complementadas con una prioridad regional variable de acuerdo al perfil

<sup>24</sup> Estas discusiones se dieron en el marco del Grupo de Trabajo sobre Deuda y condujeron a la elaboración de una política específica sobre calidad del gasto social en la política 31 sobre Sostenibilidad Fiscal y Reducción del Peso de la Deuda.

<sup>25</sup> Este compromiso incluye una definición de prioridades centrada en el desarrollo de las capacidades humanas, que se concentra en registro de identidad, controles natales, parto seguro, control de crecimiento y desarrollo para menores de dos años y reforzamiento nutricional, capacitación nutricional y sanitaria de las madres, inmunizaciones, atención de infecciones respiratorias agudas y de enfermedades diarreicas agudas, vigilancia de la calidad del agua, acceso a centros escolares seguros y con servicios básicos, asistencia de alumnos y docentes, acceso efectivo a materiales educativos y mejora de los procesos de enseñanza aprendizaje.

epidemiológico. La debilidad de estos acuerdos es que no se ha implementado un sistema de incentivos y penalidades; pese a ello, los resultados en los indicadores han sido cercanos a las metas anuales planteadas. Se ha formulado una propuesta de mejora de la experiencia para los acuerdos de gestión a partir del 2008, que incluye:

- 1) Desarrollar un sistema de acuerdos de gestión que se inicie entre el MEF y el MINSA, se articule con los Gobiernos Regionales y finalmente con las redes de servicios (conjunto de hospitales, centros y puestos de salud).
- 2) Incorporar un sistema de incentivos y penalidades individuales e institucionales, financieras y no financieras.
- 3) Considerar indicadores de resultado (combinatoria de prioridades nacionales complementadas con particularidades regionales) y de gestión (pro eficiencia y equidad).
- 4) Establecer con claridad los cambios institucionales (organización, procesos y normas) necesarios para el flujo de decisiones y recursos que permitan el logro de resultados sanitarios en el mediano y largo plazo<sup>26</sup>. En el marco de la descentralización, el acuerdo o convenio de gestión es un instrumento fundamental para acompañar el proceso de transferencias de competencias y recursos desde el Gobierno Nacional a los Gobiernos Subnacionales porque permite alinear la política general y sus estrategias (Gobierno Nacional) con la ejecución de recursos en el nivel subsidiario que corresponda (Gobiernos Subnacionales).

El SNIP actualmente rige a las entidades del Gobierno Nacional, a los 26 Gobiernos Regionales y a 291 Gobiernos Locales (de los cuales 138 han sido incorporados de manera voluntaria). La incorporación de los Gobiernos Locales al SNIP viene siendo gradual, tal como lo señala la Ley de Bases de Descentralización. La facultad del MEF para declarar la viabilidad de los proyectos ha sido crecientemente delegada a los sectores del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y algunos Pliegos. Así, en el 2005, el 99% de las declaraciones de viabilidad otorgadas fueron realizadas fuera del MEF, por los sectores o por los Gobiernos Regionales y Locales. Particularmente, en el 2005 se firmaron Convenios de Asistencia Técnica entre el MEF y 24 de los 26 Gobiernos Regionales para generar de manera conjunta una cartera de proyectos de impacto regional y local que puedan ser ejecutados rápida y eficazmente. A partir de la firma de estos convenios se ha declarado viables 1.173 proyectos (por un total de S/. 940 millones). El número de proyectos aprobados en el 2005 supera los ocho mil, lo que representa un enorme salto desde el 2001,

---

<sup>26</sup> Estas propuestas han sido posibles gracias al Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Salud (PARSALUD). Al inicio de la transición hacia la descentralización, los acuerdos de gestión contarán con los recursos que el Gobierno Nacional destine a los niveles subnacionales (fondos de compensación, canon y transferencias de programas) y contra ellos se ajustará la disposición a la consecución de resultados y desempeño; posteriormente, cuando el proceso haya madurado, y la relación entre el Gobierno Nacional y los Subnacionales se haya horizontalizado (en algunos antes que en otros), la cooperación, el cofinanciamiento y el apalancamiento de los recursos permitirá ulteriores desarrollos de la experiencia de un Plan de Desarrollo de ejecución descentralizada.

cuando no llegaron a 400. Los sectores con mayor número de proyectos de inversión comprometidos para el periodo 2006-2011 fueron Transportes y Agricultura, en ese orden.

El SIAF, que se ha expandido con una asesoría in situ por parte del MEF a las distintas entidades públicas, no solamente sirve para una mejor administración financiera. También resulta un instrumento fundamental para la transparencia y la planificación concertada con participación ciudadana en la medida que cualquier ciudadano puede informarse acerca de los presupuestos de las entidades públicas y de su nivel de ejecución a través de sus páginas web.

Estos son importantes avances a nivel de instrumentos, como lo es también el Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (SEACE), creado mediante Ley N° 28267, publicada en julio de 2004, que modifica varios artículos de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado N° 26850.

En materia de transparencia, es importante también la Ley N° 27958, publicada en mayo de 2003, que modificó la Ley N° 27245 de Prudencia y Transparencia Fiscal; incluye a los Gobiernos Regionales, incorpora el capítulo sobre infracciones y sanciones, y modifica el artículo 4° sobre reglas fiscales. Igualmente, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, texto único ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 043-2003-PCM, publicado en abril de 2003, que tiene por finalidad promover la transparencia de los actos del Estado y regular el derecho fundamental del acceso a la información consagrado en el numeral 5 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú.

Sin embargo, el quinquenio concluyó con grandes omisiones en relación a esta política. El proyecto sobre Ley Marco del Empleo Público, presentado por el Poder Ejecutivo fue archivado en julio pasado. Los Ministerios de Trabajo y Promoción del Empleo, Agricultura, Producción, Vivienda y la Presidencia de Consejo de Ministros tienen a más del 30% de su personal contratado mediante el sistema de servicios no personales, mientras que instituciones como la ONPE o el RENIEC superan el 70%, lo cual constituye una anomalía permanente.

Tampoco se aprobó —pese a diversos esfuerzos— la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, esencial para la descentralización pues debe permitir armonizar los roles del Gobierno Central y de los Gobiernos Regionales y Locales. El Proyecto de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo se debatió en el pleno en julio pasado y no logró la votación requerida. En lo que corresponde al Poder Ejecutivo, el presupuesto se administró manteniendo una distribución básicamente inercial, como se observa en la Tabla II.

TABLA 11. ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO POR FUNCIONES, 2001 - 2005

Funciones	2001	2002	2003	2004	2005
Administración y Planeamiento	25,8%	24,6%	26,1%	27,2%	25,6%
Agraria	3,4%	2,9%	2,2%	2,2%	1,9%
Asistencia y Previsión Social	23,1%	24,4%	26,9%	22,7%	23,7%
Comunicaciones	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%
Defensa y Seguridad Nacional	13,9%	12,7%	11,5%	11,4%	11,7%
Educación y Cultura	15,6%	17,0%	15,9%	17,7%	17,7%
Energía y Recursos Minerales	0,7%	0,4%	0,6%	0,6%	1,1%
Industria, Comercio y Servicios	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,5%
Justicia	2,2%	2,3%	2,2%	2,5%	2,6%
Legislativa	0,7%	0,7%	0,6%	0,5%	0,5%
Pesca	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%
Relaciones Exteriores	1,1%	1,0%	1,0%	0,9%	1,0%
Salud y Saneamiento	8,7%	9,1%	7,9%	8,9%	8,8%
Trabajo	0,1%	0,4%	0,7%	0,6%	0,6%
Transporte	3,6%	3,4%	3,6%	3,8%	3,5%
Vivienda y Desarrollo Urbano	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Presupuesto Institucional de Apertura,  
Fuente: SIAF, Elaboración: Instituto APOYO,

## POLÍTICA 25

### CAUTELA DE LA INSTITUCIONALIDAD DE LAS FUERZAS ARMADAS Y SU SERVICIO A LA DEMOCRACIA

Entre el 2001 y el 2005, se ha venido forjando un nuevo diseño institucional de la defensa nacional a través de la aprobación de un conjunto de normas. Resultan especialmente importantes la Ley N° 27860, Ley del Ministerio de Defensa, que amplía el plazo de intervención de las FFAA en zonas no declaradas en estado de emergencia (N° 28222) y la Ley N° 28455, que establece el Fondo para las FFAA y la PNP

La primera de estas leyes sentó las bases para una reforma del sector con la intención de supeditar las FFAA al poder constitucional. Incorpora a los institutos armados como órganos de ejecución y como órganos de línea al Comando Conjunto y la Dirección General de Política y Estrategia, pero no otorga al ministro facultades decisorias sobre la política del sector. Según evaluación del MINDEF al cierre del Gobierno anterior, la nueva estructura organizativa del sector y las funciones establecidas corresponden a lo señalado en la ley. El MINDEF no llegó a tener la continuidad de política que permitiera avanzar en la línea de reforma planteada al inicio del quinquenio; dos de los ministros provinieron de las FFAA.

La ampliación del plazo de intervención de las FFAA en zonas no declaradas en estado de emergencia hasta en treinta días calendario se ha realizado en términos que difuminan los roles de la PNP y las FFAA y bajo reglas que no han sido publicadas oficialmente. Esta ley señala también que todas las actuaciones que lleven a cabo los miembros de las FFAA como resultado de una operación dentro de los alcances del reglamento respectivo serán consideradas como actos de servicio, y que las acciones tipificadas en el Código de Justicia Militar serán de competencia del Fuero Privativo Militar.

En este quinquenio son tres los casos en los que las FFAA intervinieron en apoyo a la PNP sin que se hubiera declarado estado de emergencia: llave, Tingo María y el paro del 14 de julio de 2004. En el marco de situaciones que llevaron a declarar el estado de emergencia, participaron en el control del orden interno en las siguientes provincias: Marañón, Huacaybamba, Leoncio Prado y Huamálies (Huánuco); Tocache (San Martín); y Padre Abad (Ucayali).

La aprobación del Fondo para las FFAA y la PNP en diciembre del 2004 apela a un mecanismo no considerado en el Presupuesto General de la República para financiar la repotenciación, la renovación tecnológica, la adquisición, la reparación y el mantenimiento del equipamiento de estas instituciones. El fondo es administrado por la PCM. En noviembre de 2005, se aprobó la directiva que establece los procedimientos para su uso.

El Congreso —que ha abordado la gran mayoría de temas planteados como propuesta de reforma constitucional por el Acuerdo Nacional, sea en las políticas de Estado o en documentos posteriores— modificó los artículos 31 y 34 de la Constitución Política del Perú, mediante Ley N° 28480, publicada en marzo de 2005. Por primera vez, con ocasión de las elecciones generales de abril de 2006, los miembros de las FFAA y de la PNP se integraron al proceso democrático ejerciendo el derecho de sufragio; cabe mencionar que en el caso del Ejército hubo un amplio porcentaje de efectivos que no pudieron votar porque tenían que cumplir servicio en distritos, provincias y/o departamentos distintos a su lugar de votación, lo que en el futuro debería superarse en base a una mayor coordinación entre ONPE y MINDEF.

Los temas no tratados por el Congreso han sido los siguientes: clara separación de la misión de las FFAA de aquella de la PNP; traslado de la jurisdicción de la Justicia Militar sobre la PNP al Poder Judicial para garantizar un trato no discriminatorio; y definición de límites a la participación de las FFAA en tareas de desarrollo económico y social, para lo cual los poderes constitucionales señalarán su extensión, duración y dirección en cada oportunidad.

Además de estas normas, se ha dado pasos en las siguientes áreas:

- a) Transparencia de las compras: se ha suscrito un convenio entre el MINDEF y CONSUCODE, y se ha impartido directivas que regulan y uniformizan las adquisiciones del sector defensa dentro del marco de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. Todas las adquisiciones de bienes y servicios para las FFAA son publicadas en el Diario Oficial El Peruano y en la página web del MINDEF.

- b) Profesionalización de las FFAA: se está fusionando las diferentes escuelas de calificación (Inteligencia, Pilotos, Fuerzas Especiales). Además, se viene ejecutando convenios con universidades para la formación de Cadetes y Oficiales en carreras de pregrado y posgrado.
- c) Participación en operaciones de mantenimiento de paz de la ONU: la recuperación de la capacidad operacional de las FFAA ha permitido volver a participar después de 30 años en operaciones que se han llevado a cabo en Haití, Costa de Marfil, Liberia, Sudán, Chipre, Eritrea-Etiopía, Congo y Burundi. Con ello el Perú se ha reinsertado como miembro activo en la Comunidad de Seguridad Internacional. Se ha creado el Centro de Entrenamiento Conjunto de Operaciones de Paz (CECOPAZ) que tiene como misión instruir y entrenar al personal de las FFAA, de la PNP y representantes de la sociedad civil en operaciones de paz, con la finalidad de integrarlos a las misiones de paz de la ONU (Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, 2006).

## **POLÍTICA 26**

### **PROMOCIÓN DE LA ÉTICA Y LA TRANSPARENCIA Y ERRADICACIÓN DE LA CORRUPCIÓN, EL LAVADO DE DINERO, LA EVASIÓN TRIBUTARIA Y EL CONTRABANDO EN TODAS SUS FORMAS**

En 2002 se aprobó una nueva ley para la Contraloría General de la República (CGR) que establece un sistema de elección del Contralor que asegura una mayor autonomía respecto al Poder Ejecutivo; éste lo propone y el Poder Legislativo lo aprueba. Establece también que no se puede removerlo durante su periodo, salvo causa justificada y un complicado trámite legal. Otra reforma legal importante dispuso que todos los auditores internos dependan de la CGR y no de la institución en la que laboran; incluso sus honorarios han sido trasladados en el presupuesto, lo que les otorga mayor independencia.

El funcionamiento del Portal del Estado Peruano corresponde a una de las metas de esta política de Estado, particularmente la sección denominada Transparencia-MEF (<http://transparencia-economica.mef.gob.pe/gobiernocentral/>) que contiene información sobre ejecución presupuestal, recaudación, proveedores, fondos y bienes inmuebles del Estado, Cuenta General de la República, ejecución de proyectos de inversión, deuda externa e interna, convenios de administración por resultados, convenios de estabilidad jurídica, FONAFE, etc. La información de la ejecución presupuestaria y financiera de las unidades ejecutoras (UEs) del Gobierno Central es la registrada en el SIAF del sector público que, desde enero de 1999, se ha constituido en un sistema oficial de registro de las operaciones de gasto e ingreso de las UEs (589 en el año 2003), así como en un medio de pagaduría del Tesoro Público.

En el Portal del Estado Peruano destaca por su forma de presentación que facilita la vigilancia ciudadana, la «Consulta amigable (SIAF-SP)», un módulo que contiene el Presu-

puesto Institucional de Apertura (PIA), el calendario mensual asignado e información sobre la ejecución de gasto (montos devengados) de todas las UEs del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Regionales. Se puede consultar información mensual desde el año 1999. Los datos se actualizan en los primeros días de cada mes para incorporar los montos del mes anterior. La información responde a las preguntas: ¿Quién gasta? (sectores), ¿para qué se gasta? (funciones-programas), ¿con qué financian los gastos? (fuentes), ¿en qué se gasta? (grupo de gasto), ¿dónde se gasta? (departamentos), ¿cuándo se efectuó el gasto? (meses), y, en el caso de los programas sociales, ¿a qué servicios puedo acceder?

En otro terreno que está en el centro de esta política, cabe recordar que el Gobierno de Transición instaló la Iniciativa Anticorrupción y estableció un sistema de Procuradores Anticorrupción. Desde entonces, se ha detenido y procesado a un buen número de personas que pertenecieron a altas esferas del poder, de las cuales 30 han recibido sentencias. Desde el 2001, ingresaron al Fondo Especial de Administración de los Dineros Obtenidos Ilícitamente en Perjuicio del Estado (FEDADOI) más de S/. 153 millones, de los cuales S/. 80 millones ingresaron el 2002. Se ha detectado e inmovilizado cuentas bancarias en el extranjero por unos US \$ 300 millones y se ha repatriado más de US \$ 150 millones.

Funciona actualmente una Comisión de Lucha contra los Delitos Aduaneros y la Piratería, integrada por 22 instituciones públicas y privadas y que tiene como antecedente a la Comisión de Lucha contra el Contrabando y la Defraudación de Rentas de Aduana creada en diciembre del 2001. Durante el año 2005 formuló su Plan Estratégico y constituyó un Comando Central encargado del planeamiento conjunto y la coordinación de las acciones operativas, así como Comandos Regionales en Tacna, Puno, Tumbes, Piura y Arequipa. A diciembre de 2005 había incautado mercadería ilegal por un valor de US \$ 141 ' 617.568; no se tiene información sobre qué proporción representa este monto del volumen total de mercadería ilegal. Un año atrás, en octubre de 2004, se creó cinco fiscalías provinciales penales especializadas en delitos aduaneros en los Distritos Judiciales de Lima, Cono Norte, Callao, Puno y Tacna. También se ha capacitado a más de 1.500 personas mediante el Programa de Generación de Empleo Fronterizo en las zonas de Puno y Tacna, para su inserción en actividades económico-productivas, en los sectores agroindustrial, acuícola, alpaquero y confecciones.

En cuanto a la evasión tributaria, la SUNAT puso en práctica dos lineamientos: 1) Fiscalizar e inscribir a las personas naturales que sin estar registradas (informales) realizan operaciones gravadas. Esto permitió que el número de contribuyentes inscritos pasara de 1.935 en setiembre de 2000 a 3.450 en noviembre de 2005. 2) Reducir el incumplimiento de los contribuyentes que tienen RUC pero que no declaran parcial o totalmente sus operaciones afectas. Esto puede ser medido a través de la tasa de morosidad.

En este periodo se ha aprobado varias normas que tienen como finalidad fortalecer los controles y establecer sanciones. Además de las leyes relacionadas con la CGR, se aprobó la Ley N° 28024, publicada en julio de 2003, que regula la gestión de intereses en la

administración pública para asegurar la transparencia en las acciones del Estado, y la Ley N° 28008, sobre delitos aduaneros.

El compromiso de las organizaciones de la sociedad civil del Foro se concretó principalmente a través de la participación en comisiones que tienen una misión anticorrupción. La MCLCP participó en la Comisión de Ética y Transparencia del MIMDES y en la Comisión de Transparencia y Fiscalización del Programa de Apoyo al Sector Habitacional (PASH) del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. El CONEP, en el Consejo Nacional Anticorrupción que funciona en el Ministerio de Justicia, mientras que la SNI integra la Comisión de Lucha contra el Contrabando, el Comité Consultivo de Tributos Internos y el Comité de Asuntos Aduaneros

Los avances en el fortalecimiento de las instituciones de control y los mecanismos orientados a profundizar la transparencia contrastan con la persistencia de prácticas de nepotismo y la utilización de cargos públicos con fines particulares.

El Estado ha mostrado muchas limitaciones para combatir una gama —que parece ser cada vez más amplia— de delitos económicos, que incluye contrabando interno de combustible, piratería, tala ilegal de madera y la producción de droga (de la cual se ocupa la política 27). En ellos están involucrados grandes mafias pero también sectores de la población que viven de estas prácticas.

## **POLÍTICA 27**

### **ERRADICACIÓN DE LA PRODUCCIÓN, EL TRÁFICO Y EL CONSUMO ILEGAL DE DROGAS**

Al 2005 los cultivos de hoja de coca (incluyendo los destinados a usos lícitos, que son una minoría) llegan a 48.200 hectáreas, lo que significa que han disminuido en 4% respecto al año anterior, según un reporte de la Oficina de la ONU contra la Droga y el Delito (UNODC) presentado en Bogotá. En el mismo lapso se produjo una reducción del 8% en Bolivia, donde los cultivos pasaron de 27.700 hectáreas en 2004 a 25.400 el 2005. Por el contrario, el área sembrada en Colombia creció 8%. Entre el 2002 y el 2006, más de diez mil hectáreas de coca fueron erradicadas anualmente, en su mayor parte por el Estado y en menor proporción por iniciativa de los productores. Sin embargo, el indicador de número de hectáreas sembradas tomado por sí solo ha perdido relevancia ya que la productividad de los sembríos ha venido incrementándose. La producción potencial de hojas de coca al 2004 se acerca a 100 mil toneladas métricas: 53.317 en el valle del río Apurímac y Ene (VRAE), 16.737 en el Alto Huallaga, 18.507 en La Convención y Lares, y 9.000 dedicados al consumo tradicional. Por otro lado, como se aprecia en el Congreso, en este momento no hay un consenso a nivel de los partidos respecto a este tema; incluso los productores de hoja de coca han alcanzado alguna representación parlamentaria.

Existe una Estrategia Nacional contra las Drogas 2002-2007 que se basa en cuatro ejes: a) reducción del consumo de drogas y rehabilitación de los dependientes de drogas; b) interdicción y represión al tráfico ilícito de drogas y delitos conexos; c) desarrollo alternativo y cuidado del medio ambiente y recuperación de ecosistemas degradados; d) erradicación de cultivos ilícitos en cumplimiento de la legalidad. La estrategia comprende los siguientes programas: Prevención del Consumo de Drogas y Rehabilitación del Drogodependiente; Interdicción, Lavado de Dinero y Delitos Conexos; Desarrollo Alternativo; y Cuidado del Medio Ambiente y Recuperación de Ecosistemas Degradados.

En junio de 2003 se aprobó la Ley N° 28002 que modifica el Código Penal (artículos 296 al 299) en materia de tráfico ilícito de drogas (promoción del tráfico ilícito de drogas, formas agravadas, micro comercialización o producción y posesión no punible) e incorpora el artículo 296-A sobre pena privativa de la libertad para quien promueve, favorece, financia, facilita o ejecuta la comercialización y cultivo de amapola y marihuana y su siembra compulsiva.

Resultados alcanzados por el MININTER entre enero de 2002 y diciembre de 2005:

- Se decomisó un total de 182.752 kg. de droga: 25.735 kg. de PBC, 26.770 kg. de clorhidrato de cocaína, 128.485 kg. de marihuana, 427 kg. de opio, 415 kg. de látex de amapola, 30 kg. de heroína, 6 kg. de morfina, 884 kg. de alcaloide de opio y 99.114 kg. de materia prima (semilla de amapola, semilla de marihuana y hoja de coca).
- Se destruyó 1.307 kg. de amapola, 63.425 kg. de marihuana, 60.383 kg. de hoja de coca seca así como 5.711 pozas de maceración de PBC y 33.392 hectáreas de cultivos de hojas de coca.
- Se capturó a 8.535 personas dedicadas al tráfico ilícito de drogas.
- Se ha fiscalizado un total de 1'818.585 kg. de insumos químicos destinados al tráfico ilícito de drogas.

En el 2004 se modernizó la normatividad para el control de químicos ligados a la producción ilícita de drogas con la aprobación de una nueva ley; su reglamento fue aprobado el año 2005. PRODUCE participa como ente técnico normativo en el control de las fábricas de explosivos de uso civil y en controles especiales como el caso del alcohol metílico y viene cumpliendo funciones de Secretaría Técnica de la autoridad nacional encargada de velar por el cumplimiento de la convención de armas químicas. En la actualidad viene desarrollando también, con la SUNAT, el Registro Único de Usuarios de Insumos Químicos y Productos Fiscalizados, que permitirá, a las autoridades de la DIRANDRO-PNP, SUNAT y PRODUCE y Direcciones Regionales de la Producción Fiscales Antidrogas, así como a los Fiscales Antidrogas, contar con información en tiempo real sobre las sustancias bajo régimen de control, así como conformar una red de comunicación entre autoridades. Asimismo, se formuló el proyecto de reglamento que desarrolla un sistema para el control de la

comercialización y uso del alcohol metílico, en el que interactúan los Gobiernos locales, la PNP, PRODUCE, las Direcciones Regionales de la Producción y SUNAT-Aduanas. El establecimiento de una nueva normatividad demandó desarrollar un Programa Nacional de Difusión y Capacitación para el sector público y para el sector empresarial, que se inició en octubre de 2005.

Lo positivo es que las ventas de las organizaciones de productores relacionadas con el desarrollo alternativo se han ido incrementando y sus mercados se han ido expandiendo. Como expresión de esta tendencia, cabe mencionar que las ventas de las organizaciones de productores de Cusco, Puno, Valle Río Apurímac, Ucayali, Huánuco y San Martín apoyadas por UNODC, pasaron de US \$ 20 millones a 35 millones anuales entre el 2000 y el 2004. Los productos comprendidos son: café grano verde, manteca y licor de cacao, conserva de palmito, aceite crudo de palma. Asimismo, el Programa de Desarrollo Alternativo ha realizado alrededor de 200 obras de infraestructura social básica y económica (centros educativos, sistemas de agua potable, caminos vecinales, redes eléctricas, puentes carrozables, etc.) por año entre el 2001 y el 2005, en los siguientes valles: Huallaga Central-Bajo Huallaga-Alto y Bajo Mayo, Alto Huallaga, Aguaytia, Pichis-Palcazo-Pachitea-Satipo, y río Apurímac-Ene (VRAE).

## **POLÍTICA 28**

### **PLENA VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LOS DERECHOS HUMANOS Y ACCESO A LA JUSTICIA E INDEPENDENCIA JUDICIAL**

Entre noviembre de 2003 y marzo de 2004, se desarrolló el Acuerdo Nacional por la Justicia convocado por el Presidente del Poder Judicial. Se realizaron audiencias y reuniones técnicas en Ayacucho, Cusco, Arequipa, Chiclayo, Iquitos, Lima, Trujillo e Ica; en ellas, autoridades regionales y locales, jueces, fiscales y diferentes representantes de organizaciones de la sociedad civil debatieron sobre el modelo de justicia que requiere el país y abordaron los siguientes temas: fortalecimiento de la autonomía e independencia del Poder Judicial; acceso a la justicia; lucha contra la corrupción; gobierno y organización descentralizada del Poder Judicial; presupuesto judicial; personal y recursos humanos; modernización de áreas prioritarias de la justicia; enseñanza del derecho y formación del magistrado; y manejo adecuado de la carga procesal.

En el mismo año, mediante Ley N° 28083, se creó la Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS) con la finalidad de elaborar el Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia. Esta comisión estuvo compuesta por el Presidente del Poder Judicial, el Fiscal de la Nación, el Presidente del Consejo Nacional de la Magistratura, el Presidente de la Academia de la Magistratura, el Ministro de Justicia, el Defensor del Pueblo y un representante del Tribunal Constitucional, de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, de los

Colegios de Abogados del Perú, de las Facultades de Derecho y cinco representantes de la sociedad civil, elegidos por el Acuerdo Nacional. Para efectuar su tarea, la CERIAJUS contaba con las recomendaciones dadas por el Acuerdo Nacional por la Justicia. Su trabajo fue organizado en siete áreas temáticas: a) acceso a la justicia; b) políticas anticorrupción; c) modernización de los despachos de jueces y fiscales; d) recursos humanos; e) gobierno, administración y presupuesto; f) predictibilidad y jurisprudencia; g) reforma del sistema penal.

La CERIAJUS concluyó que el sistema judicial se encuentra «en considerable medida» colapsado, como consecuencia de un Poder Judicial desbordado ante las demandas y la morosidad de las respuestas, un sistema penitenciario imposibilitado de «resocializar» al interno, la inexistencia de una auténtica carrera judicial y la falta de instancias y espacios de coordinación interinstitucional. A esto se agrega la poca credibilidad que tiene el Poder Judicial; según una encuesta realizada por Apoyo, Opinión y Mercado S.A. (El Comercio, 2006)<sup>27</sup>, el 57% de la población cree que el Poder Judicial es nada confiable, 32% poco confiable, 7% algo confiable, 2% confiable y 2% no precisó.

Según un informe realizado por evaluadores independientes<sup>28</sup>, sólo el 25% de las recomendaciones del CERIAJUS se habría cumplido. En cuanto al acceso a la justicia se están empleando demandas formato para procesos de alimentos; la eliminación de tasas judiciales para personas de escasos recursos está en proceso; el formato para solicitar auxilio judicial y facilitar el trámite se realizó de manera inadecuada debido a la exigencia de muchos requisitos; y se ha cumplido parcialmente con la creación de juzgados de paz. Respecto a la modernización de los despachos, se ha iniciado el sistema de integración judicial y el sistema de expedientes digitalizados. Y se ha incrementado el presupuesto del Poder Judicial.

Entre las leyes aprobadas por el Congreso de la República a iniciativa de la CERIAJUS está la Ley N° 28457 que regula el proceso de filiación judicial de paternidad extramatrimonial, la Ley N° 28439 sobre los derechos de los hijos alimentistas, la Ley N° 28494 que da carácter de ejecución a las conciliaciones en las que interviene el fiscal de familia, la Ley N° 28531 referida a la competencia, reglas y plazos del procedimiento contenciosos administrativo; la Ley N° 28517 que faculta al Consejo Nacional de la Magistratura a reabrir procesos disciplinarios a magistrados reincorporados por acciones de amparo, y la Ley N° 28545 referido a la elección popular de los jueces de paz. No obstante, uno de los grandes temas pendientes es la Ley de Carrera Judicial que regule el ingreso a la magistratura, sus diferentes etapas de desarrollo y su conclusión, en base a principios éticos y el reconocimiento de méritos. Esta ley es necesaria para reformar el sistema de administración de justicia.

---

<sup>27</sup> Publicada en El Comercio del 17 de setiembre de 2006.

<sup>28</sup> Justicia Viva, proyecto de un consorcio integrado por el Instituto de Defensa Legal (IDL) y la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Perú, que cuenta con el financiamiento de USAID.

TABLA 12. ANÁLISIS EN CIFRAS DE PROBLEMAS DIAGNOSTICADOS POR LA CERIAJUS

Acceso a la justicia	Problemas	Cantidad
<b>Provisionalidad</b>	Cantidad de jueces por cada cien mil habitantes (setiembre 2004)	6,2
	Cantidad de fiscales por cada cien mil habitantes (setiembre 2004)	6,1
	Cantidad de jueces de paz por cada cien mil habitantes (setiembre 2003)	18
	Cantidad de defensores de oficio por cada cien mil habitantes (setiembre 2003)	0,9
	Cantidad de Centros de Conciliación Gratuitos del Ministerio de Justicia	29
<b>Carga procesal</b>	En el Poder Judicial (junio 2004)	27%
	En el Ministerio Público (febrero 2004)	35%
<b>Población penitenciaria</b>	Expedientes ingresados por juez en el 2003	680
	Expedientes ingresados a las fiscalías supremas en el 2003	10,951
	Expedientes ingresados a las fiscalías superiores en el 2003	91,296
	Población penal con sentencia	29,6%
	Población penal masculina con sentencia	27,3%
	Población penal femenina con sentencia	2,2%
	Población penal sin sentencia	70,4%
	Población penal masculina sin sentencia	65,5%
	Población penal femenina sin sentencia	4,9%
	Población penal total	30,745

Fuente: Proyecto Justicia Viva

La reforma de la administración de justicia pasa por mejorar el papel que debe cumplir el Consejo Nacional de la Magistratura en la selección, nombramiento y ratificación de los jueces y fiscales, así como el de la Academia de la Magistratura en su formación y capacitación.

En noviembre de 2003 entró en vigencia la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y los Crímenes de Lesa Humanidad que obliga a adoptar las medidas necesarias para lograr la extradición de las personas involucradas en estos hechos y evita la prescripción de la acción penal en los crímenes antes mencionados.

De otro lado, a finales del Gobierno pasado se presentó el Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010 elaborado por el Consejo Nacional de Derechos Humanos del

Ministerio de Justicia y los Ministerios de la Mujer y Desarrollo Social, Salud, Educación, Defensa, Interior y Relaciones Exteriores. Participaron también el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y las Iglesias. Este documento contiene lineamientos estratégicos para institucionalizar el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas y para difundir los derechos humanos en las instituciones públicas y privadas. Asimismo, busca asegurar la vigencia de los derechos humanos e implementar políticas afirmativas a favor de los ciudadanos de mayor vulnerabilidad, en condiciones de igualdad de trato.

La Defensoría del Pueblo ha logrado una amplia presencia en el territorio nacional y según una encuesta de Apoyo, Opinión y Mercado S.A.<sup>29</sup> cuenta con el 57% de aprobación de la opinión pública. Tiene equipos especializados en distintas esferas: monitoreo de conflictos sociales, defensa del consumidor, derechos carcelarios, asuntos referidos al cultivo de la hoja de coca, observación electoral, entre otros, lo que le ha permitido actuar en colaboración con entes gubernamentales cuando ha sido necesario. Las áreas que más atiende son administración estatal y derechos humanos, lo cual pone en evidencia el importante papel que juega en la intermediación entre la sociedad y el Estado y en la defensa de los derechos humanos.

## **POLÍTICA 29**

### **ACCESO A LA INFORMACIÓN, LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y LIBERTAD DE PRENSA**

Durante el periodo, el Gobierno puso énfasis en el restablecimiento de la libertad de prensa, en la facilitación de la comunicación y en la libre difusión de ideas e información. Sin embargo, se presentaron algunas denuncias sobre presiones del Gobierno, agravios a la prensa, espionaje a periodistas y uso indebido de los medios estatales con fines propagandísticos y partidarios. También se ha denunciado el asesinato de periodistas que participaban en investigaciones dirigidas contra determinadas mafias y se ha señalado que el Estado, en ciertos casos, no ha estado en condiciones de garantizar que se haga justicia.

La autorregulación ética que se espera de los medios de comunicación en función de atender el derecho de la población al libre acceso a la información deja mucho que desear. El papel de los medios es puesto continuamente en cuestión debido al rol que juegan varios de ellos, que no contribuye a la educación ciudadana. El Foro del Acuerdo Nacional invitó al Consejo Nacional de la Prensa a suscribir las políticas de Estado, lo que éste hizo en calidad de testigo.

Actualmente, todos los ministerios disponen de páginas web que se actualizan constantemente. Las principales decisiones son publicadas en estos canales, incluyendo adquisicio-

<sup>29</sup> Publicada el 18 de setiembre de 2006 en el diario El Comercio.

nes, medidas administrativas y disposiciones de carácter legal. Asimismo, se creó el Portal del Estado Peruano ([www.peru.gob.pe](http://www.peru.gob.pe)), en el que se puede encontrar desde el directorio y enlaces de las instituciones estatales hasta trámites y servicios en línea; y el Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas en el que se encuentran los servicios y trámites de la administración pública.

Se aprobó la Ley N° 28076, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (texto único ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 043-2003-PCM, publicado en abril de 2003), cuya finalidad es promover la transparencia de los actos del Estado y regular el derecho fundamental del acceso a la información consagrado en el numeral 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú. Esta ley garantiza que cualquier persona pueda solicitar información del Estado, aun siendo menor de edad o extranjero; señala que se puede acceder a toda información que haya sido creada, obtenida o modificada, o que esté en posesión de cualquier entidad pública, incluyendo la de las empresas privadas que prestan servicios públicos; y obliga a que instituciones tradicionalmente «secretas» como las FFAA y la PNP respondan directamente a las solicitudes de información sin intervención del Ministerio de Defensa. También precisa las condiciones para que la información sea considerada secreta, confidencial o reservada, en particular cuando se trata de temas de seguridad nacional. A partir de esta ley, se ha incrementado la información que las entidades públicas (del Gobierno Central, Regional o Local) deben mostrar en sus portales electrónicos y se ha reducido los plazos para cumplir con esta obligación.

#### CUADRO 7. CLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN DEL ESTADO

Información pública que se puede solicitar	Información perteneciente al ámbito privado o que no se puede solicitar
Remuneración de funcionarios públicos	Salud personal de un funcionario
Información sobre adquisiciones de bienes y servicios	Información sobre el estado de un procedimiento administrativo en trámite
Actividades oficiales de las entidades públicas	Expedientes judiciales aún en pleno proceso ante el Poder Judicial
Currículo de altos funcionarios	Orientación sexual de una persona
Contratos de profesores de universidades públicas	Información sobre Defensa Nacional
Declaraciones Juradas de funcionarios públicos	Información bancaria protegida por el secreto bancario
Información sobre los días trabajados por un funcionario	Información clasificada previamente como secreta, reservada o confidencial. Las razones para clasificar la información están tipificadas en la Ley
Información sobre el número de discapacitados que emplea una entidad pública	Información que la entidad no posea

En junio del 2003 se creó la Comisión Multisectorial para el Desarrollo de la Sociedad de la Información - CODESI<sup>30</sup> (RM N° 181-2003-PCM). Mediante un esfuerzo consensuado por los sectores público, privado, académico y por la sociedad civil, se elaboró el Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Perú-Agenda Digital Peruana, que fue aprobado en junio del 2006 (DS N° 031-2006-PCM). Se ha creado una Comisión Multisectorial para su seguimiento y evaluación.

## **POLÍTICA 30**

### **ELIMINACIÓN DEL TERRORISMO Y AFIRMACIÓN DE LA RECONCILIACIÓN NACIONAL**

Esta política fue propuesta en el Foro a raíz de un atentado ocurrido el año 2003 que llamó la atención sobre el espacio que aún tenían los actos de violencia en el escenario nacional pese al fin de la guerra interna. Se constata —especialmente en el valle del río Apurímac-Ene (VRAE)— la permanencia de remanentes de grupos terroristas que han redefinido su rol de modo que protegen al narcotráfico a cambio de recursos y facilidades para su supervivencia.

En este periodo, los procesos a los integrantes de las organizaciones terroristas se han venido desarrollando en el Poder Judicial. Entre los años 2004-2005, la Comisión Multisectorial de Alto Nivel encargada del seguimiento de las acciones y políticas del Estado en los ámbitos de la paz, la reparación colectiva y la reconciliación nacional (CMAN)<sup>31</sup> desplegó una intensa labor. Se aprobó el Plan de Reparaciones, sin embargo, no se ha avanzado sustancialmente en su puesta en práctica pues los fondos asignados fueron transferidos a los ministerios para su ejecución recién a fines del 2005. El Reglamento de la Ley de Reparaciones aprobado en noviembre del 2005 establece, entre otros aspectos, la procedencia de reparaciones económicas individuales. Por otro lado, se prestó atención prioritaria a las zonas afectadas por la violencia en el marco de la ejecución de programas de apoyo social, como un medio adicional de reparación; de aquí la elección de la comunidad de Chuschi en Ayacucho para dar inicio al programa Juntos.

La MCLCP difundió las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, y organizó —junto con la Defensoría del Pueblo y el Movimiento Ciudadano Para Que No Se Repita— la Caminata por la Paz y Solidaridad y el Gran Quipu de la Memoria; igualmente apoyó a la CMAN y la aprobación de la Ley de Reparaciones, y actualmente promueve su reglamentación aún pendiente. El CONEP llevó a cabo programas de motivación y capacitación sobre la responsabilidad de las Iglesias evangélicas en la reconciliación nacional;

<sup>30</sup> Miembros Plenos: PCM, Secretaría de Gestión Pública PCM, MTC, MINEDU, MEF, RREE, ANR, CND, CONCYTEC, INEI, INDECOPI, INICTEL, OSIPTEL. Invitados: CONAJU, PUCP, Consejo Privado para la Agenda Digital, Red Científica Peruana, Telefónica del Perú.

<sup>31</sup> Creada por Decreto Supremo N° 011-2004-PCM, y encargada de los Programas de Plan Integral de Reparaciones, de conformidad con la Ley N° 28592. Adscrita al Ministerio de Justicia desde octubre de 2005, mediante DS N° 082-2005-PCM.

también participó en el Movimiento Ciudadano Para Que No Se Repita y en sus acciones de seguimiento a las recomendaciones de la CVR.

## **POLÍTICA 31**

### **SOSTENIBILIDAD FISCAL Y REDUCCIÓN DEL PESO DE LA DEUDA**

Durante el periodo 2001-2005 el déficit del sector público no financiero fue en promedio 1,7% del PBI, presentándose una tendencia decreciente en su trayectoria pasando de 2,5% en el 2001 a 0,7% en el 2005. Esta reducción se explica, de un lado, por una razón positiva: mayores ingresos, en la medida que la presión tributaria creció en 1,3% del PBI y, por otro lado, por una razón negativa: un incremento en el ahorro primario de los municipios que se explica por su debilidad para generar proyectos de inversión (ese ahorro, que se entiende mejor si se considera que recibieron transferencias crecientes, llegó a triplicarse, pasando de 0,1% en 2001 a 0,3% del PBI en 2005).

El saldo de la deuda pública viene descendiendo desde niveles superiores al 55% del PBI en 1994. Pasó de un nivel de 46,9% del PBI en el 2002 a 38,5% del PBI en el 2005 en un contexto de apreciación de las divisas. Tres factores destacan en esta tendencia: la disminución del déficit fiscal del sector público no financiero, como resultado de un manejo más responsable del gasto público y en cumplimiento de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal; la ejecución de un programa de privatizaciones de empresas públicas; y la renegociación de la deuda pública externa en el marco del Plan Brady (1997), que permitió un descuento importante de la deuda atrasada con la banca privada internacional.

Un importante cambio en el manejo de la deuda fue una mayor participación de la deuda interna en el periodo 2001-2005, disminuyendo la participación de la deuda externa sobre el total de 89% en el periodo de 1993-2000 a 78% en el último quinquenio. Esta mayor participación del mercado interno de bonos ha tenido un impacto positivo en el desarrollo del mercado de capitales y reducido la vulnerabilidad de la deuda pública ante variaciones en el tipo de cambio.

El saldo de la deuda pública alcanzó los US \$ 30.033 millones a fines de 2005, lo cual equivale a un aumento en términos absolutos de US \$ 5.760 millones respecto al año 2000. Sin embargo, en términos de PBI, que es lo relevante en el análisis de sostenibilidad, ha disminuido en 6,8%, desde un nivel de 45,4% del PBI en 2000 a 38,5% del PBI al cierre de 2005. La deuda pública externa, en particular, disminuyó 7% mientras que la deuda pública interna aumentó en 0,2%. Según el tipo de acreedor, la deuda pública externa está conformada principalmente por bonos (US \$ 8.410 millones), organismos internacionales (US \$ 8.026 millones) y Club de París (US \$ 5.827 millones). Esto significa una menor presión de intereses sobre el déficit fiscal y una menor presión de las amortizaciones sobre el financiamiento del sector público.

Los desembolsos externos acumulados, es decir, el financiamiento nuevo proveniente de fuentes crediticias externas y el obtenido de los mercados financieros internacionales, ascendieron a US\$ 11.660 millones para el periodo 2001-2005. De estos recursos, US\$ 2.065 millones se utilizaron para financiar proyectos de inversión y US\$ 9.596 millones para libre disponibilidad. Los desembolsos internos de mediano y largo plazo obtenidos por el Gobierno Central ascendieron a US\$ 4.349 millones. Una gran parte de estos desembolsos corresponde a la emisión de Bonos Soberanos que alcanzaron un monto de US\$ 3.810 millones.

En el periodo 2001-2005, el servicio de la deuda pública promedio anual alcanzó el 5,7% del PBI, considerando los prepagos de la deuda pública externa efectuados en agosto y diciembre de 2005 que elevaron el servicio del 2005 hasta 7,9% del PBI, como resultado de los altos montos de los prepagos al Club de París y a la Japan Peru Oil Corporation (JAPECO). Esto permitirá un alivio en el servicio de la deuda pública de US\$ 515 millones en promedio anual en el periodo 2006-2009. Si se considera el carácter excepcional de los prepagos y, en vista de la necesidad de comparaciones del servicio en el tiempo, se los resta del servicio del 2005, éste desciende a 4,9% del PBI y el promedio del quinquenio a 5,1% del PBI.

El servicio ajustado del quinquenio (5,1% del PBI) es inferior a los servicios promedios de las dos décadas anteriores. Esto se debe a la reducción de las tasas de interés en el sistema financiero internacional (Libor<sup>32</sup> a tres meses a 2,4%) y a un manejo más disciplinado y responsable de las finanzas públicas. En la década del ochenta, el servicio de la deuda pública alcanzó el 10,6% del PBI en promedio anual, como consecuencia de altas tasas de interés en el mercado internacional (Libor a tres meses a 9,9%) y a un manejo irresponsable de la política fiscal. En los años noventa, el servicio promedio descendió a 5,4% del PBI debido a la disminución de las tasas de interés internacional (Libor a tres meses a 5,3%) y a que se inició un periodo de manejo disciplinado del gasto público.

Estos párrafos reseñan la gestión de la deuda tal como consta en el Informe Preelectoral PCM-MEF. La tendencia va en el sentido de la política 31 en lo que se refiere a la reducción del peso de la deuda. Sin embargo, vista desde su relación con el conjunto de las políticas de Estado, particularmente con aquellas que corresponden al objetivo Equidad y Justicia Social, se observa que una proporción importante de los ingresos se destina al pago de los compromisos adquiridos mientras que persiste un serio déficit de consumo que compromete el desarrollo de las capacidades humanas, particularmente en la infancia.

---

<sup>32</sup> Por definición, la tasa Libor (*London interbank offer rate*) es la tasa promedio que queda fijada por las operaciones realizadas por los más importantes bancos europeos diariamente a las 11:00 am (hora de Greenwich) en el mercado de Londres. Podría decirse que la tasa Libor refleja el costo que tienen los bancos para financiar sus recursos en dólares en el mercado.

**CUADRO 8. RESUMEN DE INDICADORES CLAVES DEL OBJETIVO IV**

<b>Política</b>	<b>Meta</b>	<b>Situación actual</b>
24	100% de los ministerios y organismos públicos descentralizados, 50% de los Gobiernos Regionales y 10% de los Gobiernos Locales han implementado un sistema de gestión y evaluación de calidad.	Sistemas de gestión de calidad son la excepción (SUNAT, por ejemplo).
25	Culminación de la reorganización del Ministerio de Defensa, conforme a su Ley Orgánica. Los integrantes de las FFAA estarán en condiciones de participar en las elecciones.	Reorganización del MINDEF en curso. Los miembros de las FFAA votaron por primera vez en las elecciones del 2006.
26	Portal del Estado Peruano perfeccionado y actualizado.	Portal mejorado y actualizado.
27	Disminución anual de los cultivos ilícitos hasta llegar a 12 mil hectáreas (meta sin plazo establecido).	Más de 40 mil hectáreas de cultivos de coca para usos ilícitos.
28	Indicador: confiabilidad del Poder Judicial.	89% de la población cree que el Poder Judicial es nada o poco confiable.
29	Ningún acto de censura de prensa.	Ningún acto de censura de prensa.
30	Atención integral de las secuelas de violencia y la reparación a las víctimas (política específica, no meta).	Se aprobó el Plan de Reparaciones pero no se llegó a transferir los fondos.
31	1,5% de déficit fiscal.	Pasó de 2,5% en el 2001 a 0,7% en el 2005

## CONCLUSIONES

- 1) Las políticas de Estado relacionadas con la democracia (funcionamiento del Estado de derecho, subordinación de las FFAA al poder constitucional, libertad de prensa) básicamente se han cumplido. Aún hay mucho por hacer para que la población supere su desconfianza respecto a las principales instituciones del sistema político. El fortalecimiento de los partidos y su efectiva presencia nacional resulta una cuestión fundamental.
- 2) El mayor déficit se concentra en las políticas que corresponden al objetivo Equidad y Justicia Social. Ha habido una mejora en el nivel de ingresos de los más pobres, cuya línea de base era extremadamente baja. Alrededor del 60% de la población ocupada gana en promedio ingresos menores a los necesarios para cubrir la canasta básica de consumo; en el caso de la Sierra y Selva, dicho porcentaje bordea el 80%. La desnutrición crónica en menores de cinco años tiende a disminuir pero a un ritmo extremadamente lento, en particular en el ámbito rural, donde entre el 2000 y el 2004 (último año para el cual hay información disponible) se redujo de 40,2% a 39%. Ha habido una mejora marginal en el porcentaje de estudiantes que terminan primaria con un desempeño suficiente en comunicación y matemática, pero éstos siguen siendo una minoría. Se ha ampliado el acceso a los servicios de salud aun cuando no se ha incrementado el presupuesto correspondiente.
- 3) Lo más dinámico en este periodo es el crecimiento económico, el cual se ha dado por el impulso del sector privado y tiene visos de sostenerse por varios años. La estabilidad económica ha contribuido de manera sustancial. Los logros en exportaciones han sido notables. No obstante, es necesario subrayar que este crecimiento se viene dando sin que la economía peruana haya dado un salto en términos de competitividad, con una elevación de la productividad y/o de las rentas, que siguen concentradas en muy pocos sectores o segmentos de la economía. Asimismo, persiste una alta tasa de informalidad. El incremento de la inversión privada no ha sido acompañado por una mejora proporcional en el empleo adecuado, que cayó en el período 2000-2004 y que aunque ha empezado a recuperarse no ha llegado todavía al 50%.
- 4) En el terreno del funcionamiento del aparato estatal, destaca el lanzamiento del proceso de descentralización (a pesar de las marchas y contramarchas), el establecimiento de mecanismos de transparencia, un uso más extendido de instrumentos que permiten una mayor eficiencia al Estado y que éste de cabida a la participación ciudadana, en particular

a través de los planes de desarrollo concertado y de los presupuestos participativos. La modificación del régimen de la Ley N° 20530 ha sido un paso importante que todavía no ha llegado a aprovecharse para el establecimiento de un régimen de carrera pública. Sin embargo, salvo excepciones, no se ha implementado una gestión por resultados en la administración pública. Las tareas pendientes más importantes en este ámbito son la implementación del Sistema y Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

- 5) Existe un desajuste en la asignación de recursos en el Presupuesto Público y las prioridades establecidas por el Acuerdo Nacional. El presupuesto del sector educación y del sector salud siguen estando por debajo tanto de las necesidades como del promedio destinado por otros países de ingresos medios como el Perú. Igualmente, por el lado de la recaudación de recursos, no se ha avanzado lo suficiente en lo que respecta a la ampliación de la base tributaria hasta alcanzar una recaudación no menor al 18% del PBI.
- 6) El balance debe tomar en cuenta el ritmo de la gestión, que se revela en las fechas de los distintos acontecimientos. Hay leyes que llegaron a aprobarse, pero casi al final del anterior periodo gubernamental, de modo que no hubo tiempo de aplicarlas; otras se aprobaron con anterioridad y, sin embargo, fueron reglamentadas recién en el 2005 o no llegaron a ser implementadas. La lenta marcha de la administración pública con frecuencia se acentuó por continuos cambios de funcionarios, lo que indudablemente afectó el cumplimiento de las políticas de Estado.
- 7) El Foro del Acuerdo Nacional tiene una responsabilidad que ha sido definida principalmente en tres documentos aprobados con miras al periodo 2006-2011: las Propuestas para Fortalecer la Gobernabilidad Democrática, el Pacto de Mediano Plazo por la Inversión y el Empleo Digno, y el Compromiso por la Mejora Inmediata de la Calidad del Gasto Fiscal con una Visión de Largo Plazo. Fortalecer la gobernabilidad democrática, reconectar la inversión con la generación de empleo adecuado, evitar la pérdida de capacidades y propiciar el desarrollo humano integral, especialmente en la infancia, son ejes de acción fundamentales y motivos para renovar el compromiso entre los firmantes del Acuerdo Nacional.

## REFERENCIAS

### ACUERDO NACIONAL

- (2002) *Acuerdo Nacional...para trabajar de acuerdo*. Lima.
  - (2005a) *Pacto de mediano plazo por la inversión y el empleo digno*. Lima.
  - (2005b) *Propuestas para fortalecer la gobernabilidad democrática*. Lima.
  - (2005c) *Compromiso para la mejora inmediata de la calidad del gasto con una visión de largo plazo*. Lima.
- Todos estos documentos pueden ser consultados en: [www.acuerdonacional.gob.pe](http://www.acuerdonacional.gob.pe)

### ARÁOZ, M.

- (2006) Apuntes para una agenda interna de competitividad frente a la globalización. *Economía y sociedad*, 69. Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).

### COMANDO CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS

- (2006) Página web: [www.ccffaa.mil.pe](http://www.ccffaa.mil.pe)

### CONSEJO NACIONAL DEL AMBIENTE (CONAM)

- (2006) Informe preparado para el Acuerdo Nacional. En: [www.acuerdonacional.gob.pe](http://www.acuerdonacional.gob.pe)

### DURAND, F.

- (2006) Exposición en «El Otro Perú», Seminario organizado por el Congreso de la República.

### GERMANÁ, C.

- (2006) Una aproximación a la migración internacional calificada. En: [http://sociales.unmsm.edu.pe/Fondo Editorial](http://sociales.unmsm.edu.pe/Fondo%20Editorial). Volumen publicado en el marco del programa TransMigraRed, *Red para la investigación transnacional y transdisciplinaria de las migraciones*.

### GONZÁLEZ DE OLARTE, E.

- (2006) Desarrollo Integrador, Descentralizado y Exportador: DIDE. Ensayo preparado para el VIII Diálogo Democrático «Tendencias y desafíos de la democracia peruana en un nuevo periodo», organizado por el Grupo Propuesta Ciudadana, Lima, junio del 2006.

### INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

- (2006) Informe sobre la situación de la niñez y del adulto mayor. Lima, abril-mayo-junio 2006.

### KURAMOTO, J.

- (2006) Ciencia, tecnología e innovación: Grandes retos... y pequeños logros. Palestra, junio 2006. <http://palestra.pucp.edu.pe>

MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO (MINCETUR)

(2006) Informe preparado para el Acuerdo Nacional. En: [www.acuerdonacional.gob.pe](http://www.acuerdonacional.gob.pe)

MINISTERIO DEL TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO (MINTRA)

(2006) Informe preparado para el Acuerdo Nacional. En: [www.acuerdonacional.gob.pe](http://www.acuerdonacional.gob.pe)

MONTOYA, M.

(2006) El potencial internacional del Centro Nuclear RACSO. *El Comercio*, 31 de agosto de 2006.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTRO (PCM) y MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF)

(2006) *Informe Preelectoral. Administración 2001-2006*. Lima, julio 2006.

ROBINSON, P. y M. L. VALDEZ

(2006) *El Acuerdo Nacional y la Agenda Legislativa*. Lima, Secretaría Técnica del Acuerdo Nacional. También en: [www.acuerdonacional.gob.pe](http://www.acuerdonacional.gob.pe)

VASSILAQUI, A.

(2006) ¿Se debe replantear la lucha antidrogas? *El Comercio*, miércoles 27 de setiembre de 2006.

WEBB, R.

(2006) Obras. *El Comercio*, agosto de 2006.

## ÍNDICES DE TABLAS, CUADROS Y GRÁFICOS

Tabla 1.	Instalación de Comités de Seguridad Ciudadana .....	15
Tabla 2.	Evolución de la incidencia de la pobreza por regiones (2001-2004) .....	23
Tabla 3.	Déficit de consumo de hogares según deciles (2004) .....	25
Tabla 4.	Desempeño suficiente por materia al terminar primaria a nivel nacional .....	30
Tabla 5.	Desempeño suficiente al terminar primaria por materia y área de residencia .....	31
Tabla 6.	Evolución de la cobertura del SIS a nivel nacional .....	33
Tabla 7.	Evolución del empleo adecuado en Lima (2001-2005) .....	35
Tabla 8.	Desnutrición crónica y anemia en menores de cinco años .....	38
Tabla 9.	Déficit de infraestructura total (servicios públicos e infraestructura social) .....	59
Tabla 10.	Distribución del gasto del Gobierno Central (2001-2005) .....	66
Tabla 11.	Estructura del gasto público por funciones, 2001 - 2005 .....	70
Tabla 12.	Análisis en cifras de problemas diagnosticados por la CERIAJUS .....	74
Cuadro 1.	Balance del proceso de descentralización .....	17
Cuadro 2.	Resumen de indicadores claves del Objetivo I .....	20
Cuadro 3.	Avances del Plan de Igualdad de Oportunidades (PIO) para varones y mujeres (2000-2005) .....	29
Cuadro 4.	Resumen de indicadores claves del Objetivo II .....	42
Cuadro 5.	Evolución de los indicadores referidos a comercio exterior .....	60
Cuadro 6.	Resumen de indicadores claves del Objetivo III .....	82
Cuadro 7.	Clasificación de la información del Estado .....	84
Cuadro 8.	Resumen de indicadores claves del Objetivo IV .....	88
Gráfico 1.	Evolución de la inversión privada y el empleo adecuado (1990-2005) .....	36



## ÍNDICE DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACE	Acuerdo de Complementación Económica
ADEX	Asociación de Exportadores
ADRA	Agencia para el Desarrollo y Recursos Asistenciales
AICMA	Acción Integral Contra las Minas Antipersonales
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
AN	Acuerdo Nacional
APEC	Foro de Cooperación Económica del Asia y el Pacífico
ATPDEA	Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Pobreza
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CCL	Cámara de Comercio de Lima
CCR	Consejo de Coordinación Regional
CDN	Consejo de Defensa Nacional
CEBAF	Centro Binacional de Atención en Frontera
CECOSA	Centros comunales de seguridad alimentaria
CEIAJUS	Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia
CEPLAN	Centro de Planificación Estratégica
CGR	Contraloría General de la República
CGTP	Confederación General de Trabajadores del Perú
CITE	Centros de Innovación Tecnológica
CMAN	Comisión Multisectorial de Alto Nivel encargada del seguimiento de las acciones y políticas de Estado en los ámbitos de la paz, reparación colectiva y reconciliación nacional
CNC	Consejo Nacional de la Competitividad
CND	Consejo Nacional de Descentralización
CNS	Consejo Nacional de Salud
CODESI	Comisión Multisectorial para el Desarrollo de la Sociedad de Información
CONADIS	Consejo Nacional de la Discapacidad
CONAM	Consejo Nacional del Ambiente

CONASEC	Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana
CONASEV	Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores
CONCYTEC	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONFIEP	Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas
CONSUCODE	Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado
CONVEAGRO	Convención del Agro Peruano
COPARE	Consejos de Participación Regional en Educación
COREDIS	Consejo Regional de Apoyo a las Personas con Discapacidad
CPETI	Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil
CTI	Ciencia, tecnología e innovación
CYTED	Programa de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo
DNI	Documento Nacional de Identidad
EBI	Educación bilingüe intercultural
ECA	Estándares de calidad ambiental
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
ENDES	Encuesta Demográfica y Salud Familiar
ENT	Exportaciones no tradicionales
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FEDADOI	Fondo especial de los Dineros Obtenidos Ilícitamente en Perjuicio del Estado
FFAA	Fuerzas armadas
FOB	Franco a bordo
FONAGUA	Fondo Nacional del Agua
FONAPE	Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado
FONCODES	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
FONCOMUN	Fondo de Compensación Municipal
FONDECYT	Fondo Nacional de Desarrollo Científico y tecnológico
I+D	Investigación y desarrollo
IDL	Instituto de Defensa Legal
IIRSA	Infraestructura de Integración Regional Sudamericana
INDECOPI	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales
INTERMESA	Mesa Nacional para Simplificación de Trámites Municipales para Empresas
IT	Índice tecnológico
JAPECO	Japan Peru Oil Corporation
JNUDRP	Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú
LMP	Límites máximos permisibles
LOPE	Ley orgánica del poder ejecutivo
MARENASS	Proyecto Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur

MCLCP	Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINDEF	Ministerio de Defensa del Perú
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
MINAG	Ministerio de Agricultura
MINEDU	Ministerio de Educación
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
MININTER	Ministerio del Interior
MINJUS	Ministerio de Justicia del Perú
MINSA	Ministerio de Salud del Perú
MINTRA	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
NDI	Instituto Nacional demócrata
OEА	Organización de los Estados Americanos
OMC	Organización Mundial de Comercio
OMP / OPS	Organización Mundial de la Salud / Organización Panamericana de la Salud
ONP	Oficina de Normalización Previsional
OSB	Organizaciones sociales de base
OSINERG	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía
OSITRAN	Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de uso Público
PACFO	Programa de Alimentación Complementaria para Grupos de Mayor Riesgo
PAMC	Proyecto Apoyo a la Mejora de la Competitividad
PANFAR	Programa de Alimentación y Nutrición de la Familia en Alto Riesgo
PARSALUD	Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Salud
PASH	Programa de Apoyo al sector Habitacional
PBI	Producto Bruto Interno
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PDC	Plan de desarrollo concentrado
PEA	Población económicamente activa
PENTUR	Plan Estratégico Nacional de Turismo
PENX	Programa Estratégico Nacional Exportador
PERX	Planes Estratégicos Regionales de Exportación
PETT	Proyecto Especial de Titulación de Tierras
PIA	Presupuesto inicial de apertura
PIGARS	Planes Integrales de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos
PIO	Plan de Igualdad de Oportunidades
PLANCAD	Plan Nacional de Capacitación Docente
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNCVFS	Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual
PNP	Policía Nacional del Perú

POM	Planes operativos por mercado
POS	Planes operativos sectoriales
PP	Presupuesto participativo
PRA	Programa de Reducción y Alivio a la Pobreza
PRAES	Proyecto Promoviendo Alianzas y Estrategias (antes PHRPlus)
PROCUENCA	Plan Nacional de Superación de la Pobreza en Cuencas y Corredores Económicos
PRODUCE	Ministerio de la Producción
PROFECE	Programa Femenino de Consolidación del Empleo
PRONAA	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria
PRONAA	Programa Nacional de Atención Alimentaria
PRONAMACHCS	Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos
PRONASAR	Programa Nacional de Agua y Saneamiento
REDESA	Redes para la Seguridad Alimentaria Sostenible
RENIEC	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
RIN	Reservas Internacionales Netas
SEACE	Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado
SEIA	Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
SENASA	Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SIAR	Sistemas de Información Ambiental Regional
SINACYT	Sistema Nacional de Ciencias y tecnología
SINASEC	Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana
SINEACE	Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa
SIS	Seguro Integral de Salud
SNCDS	Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
TLC	Tratado de Libre Comercio
TRAMIFACIL	Plan Nacional para Simplificación de Trámites Municipales para Empresas
TUO	Texto único ordenado
UDEP	Universidad de Piura
UE	Unidad ejecutora
UE	Unión Europea
UNDOC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
WTI	Petróleo intermedio de Texas
ZEE	Zonificación Ecológica y Económica