

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Integración de políticas nacionales en el Perú. Aprendiendo de
experiencias como funcionario público 2005-2006

Tesis para optar el Grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno

Javier Abugattás Fatule

Asesor: Mg. Ismael Muñoz Portugal

Diciembre de 2010

ÍNDICE

I. Introducción

II. Capítulos

1. Definiciones iniciales y marco teórico

1.1. Preguntas iniciales. Planteamiento del problema en contexto.

1.2. Objetivos

1.3. Hipótesis

1.4. Método esquemático

1.5. Marco Teórico

2. Contexto y marco general a fines de 2005

2.1 La incorporación de la descentralización al modelo de toma de decisiones.

2.2. Cambios, trabas y tensiones

2.3. Modelo conceptual de referencia

2.4. Dos elementos usados para guiar el diseño de políticas.

- 2.5. Orientaciones para una acción inmediata.

3. Acciones prioritarias. Necesidades desde la vida diaria en territorios diversos
 - 3.1. Aspectos generales y la crisis de Atalaya.
 - 3.2. Las acciones prioritarias como estrategia.
 - 3.3. Una acción prioritaria en salud como ejemplo
 - 3.4. Conclusiones preliminares para reflexión en este caso
 - 3.5. Evolución de una prioridad y lecciones para el futuro

4. Los servicios públicos y la creciente participación privada en la prestación.
 - 4.1. Lo que se hizo.
 - 4.2. Una acción prioritaria en transportes como ejemplo
 - 4.3. Conclusiones preliminares y lecciones

5. Información al ciudadano para el uso en perspectiva multianual.
 - 5.1. El Informe Preelectoral (un año de elecciones generales).
 - 5.2. El Marco Multianual.
 - 5.3. Se contó con personas capaces para el análisis.
 - 5.4. Facilitando el acceso a información de calidad para ciudadanos y autoridades.

6. Reflexión integradoras

III. Conclusiones

IV. Recomendaciones

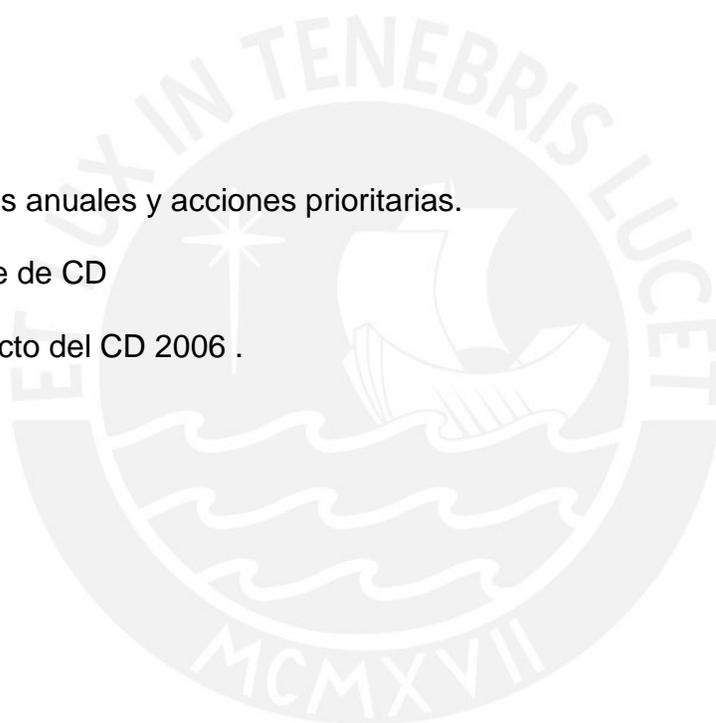
V. Bibliografía

VI. Anexos

Anexo 1: Leyes anuales y acciones prioritarias.

Anexo 2: Índice de CD

Anexo 3: Extracto del CD 2006 .



INTRODUCCIÓN

“El punto de partida del análisis es la vida diaria de todos los habitantes del país, ubicados en cualquier lugar del territorio, enfrentados a distintas oportunidades y riesgos, contando con diferentes expectativas, valores y prioridades. En este contexto, cabe preguntar ¿cuál es nuestra visión compartida de largo plazo?”

(Tomado del Informe Preelectoral 2006¹)

Esta tesis de maestría intenta integrar elementos de experiencias vinculadas al diseño e implementación de políticas públicas desde puestos de alta dirección en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) en el periodo septiembre de 2005 a julio de 2006, como aporte a la discusión de aspectos poco tratados para la gobernanza.

El trabajo sistematiza algunos procesos de toma de decisiones, con el propósito de aumentar los conocimientos acerca de cómo se diseñan y ejecutan

¹ PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS, *Informe Preelectoral*, 2006. 4p.

las políticas públicas de alcance nacional, en el contexto de un proceso de descentralización. El centro de atención está puesto en discutir la factibilidad de integrar políticas nacionales y, en lo posible, elaborar propuestas para mejorar los resultados de estas en la vida diaria de toda la población.

Dados los múltiples niveles de actuación y la complejidad del asunto en estudio, serán seleccionados sólo algunos aspectos de las experiencias disponibles, para estudiarlos en mayor detalle. Aunque se intenta mantener la discusión alrededor del periodo comprendido entre fines del 2005 e inicios del 2006, se hará breves referencias a aspectos de los años anteriores, lo que permitirá elaborar explicaciones iniciales acerca de las políticas generales y de su implementación, así como hechos posteriores que apuntan a tendencias derivadas de lo realizado en el periodo.

Para dar a conocer estos procesos de toma de decisiones, serán narradas experiencias vinculadas al trabajo que fue realizado en los puestos de la administración pública antes descritos. Se ha escogido una aproximación narrativa porque permite describir los hechos y elaborar sobre ellos poniendo énfasis en las tensiones más importantes y las soluciones a los problemas identificados.

Con frecuencia se hace mención simultánea a aspectos que son tratados de manera aislada en los procesos de toma de decisión del sector público; esto,

que es una señal del incremento de la complejidad, es quizá una de las principales causas de rechazo en diversos actores ante aproximaciones como la propuesta. El tomar en cuenta la realidad cotidiana de la gente en una geografía heterogénea es una constante a lo largo de todo el trabajo y exige reconocer en conjunto diversos factores con todas las dificultades que esto trae. Sin embargo, la experiencia demuestra que vale la pena intentarlo por múltiples razones, incluyendo las éticas, las económicas y las sociales.

La cita textual del Informe Preelectoral 2006 al inicio de este texto sintetiza aspectos principales acerca del reconocimiento de la diversidad y de la forma de incorporarla a la toma de decisiones en las políticas públicas. Como ya se ha mencionado una visión compartida de largo plazo, centrada en la vida diaria de la gente, exige cambios en el ciclo de las políticas públicas y en la gestión diaria de las mismas; viéndolo desde las personas, las orientaciones y las acciones tienden a ser más integradas. Es importante reiterar que la vida cotidiana en un territorio dado nos exige prestar atención al carácter único de cada persona que la distingue (como la huella digital) sin dejar de pertenecer a nuestra especie.

Ese reconocimiento permanente de lo humano en un contexto social eleva la dificultad de conocer las características del individuo, pero no puede ser olvidado con la simple mención de los promedios de estadísticas nacionales.

BREVE DESCRIPCIÓN DE LOS CAPÍTULOS

La división de este trabajo permite, por una parte, la revisión de la práctica de toma de decisiones en torno a la política general de gobierno, en el contexto amplio de una visión de desarrollo de largo plazo, que se discutió permanentemente con los diversos actores. Posteriormente, en la definición de prioridades, en los avances en la función reguladora del Estado y en los esfuerzos por mayor transparencia desde el Estado, se requiere tener presente simultáneamente la realidad inmediata pero también la situación deseada, factible y sostenible. Esto incluye hacer una mención constante a toda la población en todo el territorio, y realizar esfuerzos por identificar las relaciones entre las políticas económicas con aspectos sociales o territoriales-medioambientales.

En el Capítulo 2 se hará mención de las condiciones de partida, encontradas al asumir los cargos en el MEF y la PCM, en septiembre de 2005, y se sintetiza la reflexión de un modelo conceptual que se asumirá estático para fines de la tesis. Esta necesidad práctica de “congelar” el esquema es una limitación frente al supuesto teórico de múltiples niveles y relaciones, que exige estar abiertos a cambios continuos en las estructuras y procesos.

El asumir como estáticos procesos de toma de decisiones de múltiple nivel y la necesidad de integrar enfoques teóricos iniciales con oposiciones aparentes, como el planeamiento (Jantsch) y el incrementalismo (Lindblom) merece una discusión profunda, ya que parece estar ausente en el diseño e implementación de políticas nacionales. Este trabajo pretende iniciar un esfuerzo de sistematización poco común que insiste en observar simultáneamente aspectos desde lo macro y lo micro; desde principios como lo ético hasta aspectos operativos, como la prevención de pérdida de oportunidades desde la infancia muy temprana.

En el Capítulo 3, se sintetizan los intentos por institucionalizar procesos y procedimientos que validen e implementen la política general para el desarrollo integral, partiendo de un pequeño número de actividades que buscan disminuir la falta de igualdad de oportunidades entre las personas por causas ajenas a su voluntad. Aún intuitivamente, entendemos que la falta de algunos servicios universales como la salud preventiva-promocional, la educación básica, el agua para consumo humano o el transporte hace que se produzcan retrasos en el pleno desarrollo de las personas, que disminuyen las posibilidades de un completo uso del potencial. Este hecho produce un ejercicio limitado de la ciudadanía.

La incapacidad de la sociedad y el Estado peruano para lograr condiciones mínimas para la igualdad de oportunidades se expresa en no haber podido eliminar las desigualdades durante décadas, no sólo por falta de recursos sino por

una negligencia, que llamamos inercia, tanto en la ciudadanía como en los funcionarios públicos, las autoridades y las empresas. Esa inercia se refleja en la persistencia del fraccionamiento de la sociedad y en el centralismo. Para enlazarlo con un hecho concreto, se menciona la crisis de Atalaya en octubre del 2005 por el gas de Camisea, aunque ya se tenía información suficiente con informes como los de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR) y otros que confirman una tendencia a no prestar atención ni reconocer hechos dolorosos que requieren de decisiones de política pública nacional. Podemos decir que este comportamiento es como no querer escuchar ni mirar realidades diversas.

En el Capítulo 4, se parte de un hecho identificado en el 2005 y relacionado con el enorme déficit de infraestructura y servicios para asegurar la competitividad de largo plazo, hecho vinculado con la falta de igualdad de oportunidades para todos los peruanos.

Como enlace con un hecho concreto, se relata la detección, durante la gestión del año 2005, del abandono del mantenimiento regular en las vías terrestres del país y los daños que eso causa en la vida diaria de la gente, tras exámenes exploratorios y observaciones de campo. Al respecto, se detectó que las asociaciones público-privadas pueden ser un elemento importante de solución, pero que se requiere de capacidades adicionales para ejercer una regulación

adecuada. Las experiencias internacionales y las necesidades observadas llevaron a elaborar conceptos básicos para las asociaciones público-privadas.

El capítulo 5, trata de la preocupación por las condiciones para generalizar el ejercicio de la ciudadanía plena, que estaría incompleta sin discutir el uso de información disponible para el ciudadano y la mejora continua de la gobernanza.

La obligación legal de contar con el primer Informe Preelectoral, que debía presentarse con periodicidad quinquenal antes de una elección general, era una oportunidad para institucionalizar herramientas de debate ciudadano acerca de las propuestas de planes de gobierno en un año electoral, como fue el 2006. Pero ese ejercicio de seguimiento y control ciudadano no tiene por qué ser ejercido sólo cada 5 años. Se expone brevemente otra herramienta, el Marco Macroeconómico Multianual, que es aprobado en mayo de cada año como una exposición de los equilibrios necesarios para la ejecución de las políticas públicas del gobierno, haciendo explícita la evaluación de la política económica.

Se expone también el trabajo realizado para poner a disposición del público amplia información acerca de las orientaciones generales, las políticas, los programas y las actividades principales de nivel nacional, regional y local. Se hizo un esfuerzo para, que además de la usual información especializada desde lo macroeconómico, se contase con resúmenes que puedan transmitir aspectos

fundamentales a ciudadanos no expertos en estos asuntos, de manera de buscar un debate acerca de temas básicos, como el empleo adecuado, la igualdad real de oportunidades y una gobernanza basada en el pleno ejercicio de ciudadanía.

En el punto III se añaden las reflexiones que emergieron al discutir las experiencias. Entre los propósitos de esta reflexión está integrar el conjunto de conceptos y herramientas detectados, sugerir aspectos a ser trabajados en el futuro y generar comentarios acerca de potencialidades y limitaciones.

Al avanzar en la investigación alrededor de experiencias en el periodo señalado, emergieron aspectos a los cuales se debe hacer referencia, como las condiciones existentes para la gestión pública y aspectos de experiencias anteriores, en especial aquellas en las que se ejercieron los mismos cargos. Esto ha significado incorporar elementos del proceso de investigación y experiencias de gestión pública, así como algunas referencias teóricas adicionales.

En el punto IV se resumen conclusiones en varios niveles. El Informe Preelectoral y las evaluaciones anuales, como el Marco Macroeconómico Multianual y las leyes de equilibrio y presupuesto de cada año, son partes de un marco normativo ya existente y que es poco usado por los ciudadanos para el control y seguimiento de las políticas públicas.

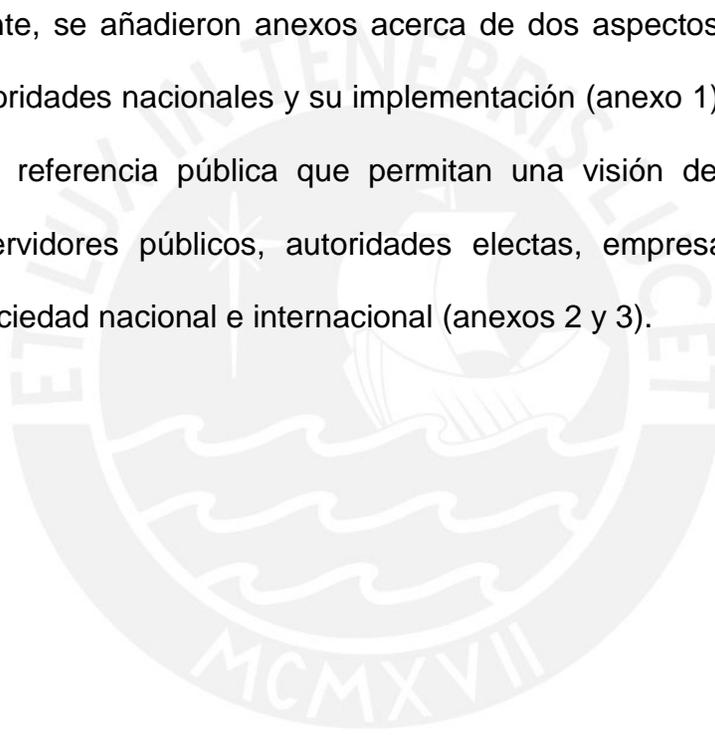
Desde el punto de vista de los funcionarios públicos, los informes y propuestas son una oportunidad de construir y mejorar las condiciones para un desarrollo integral, desde la correcta ejecución de las funciones públicas en una perspectiva multianual. La prospectiva guiada por valores permite prestar especial atención a acciones prioritarias que generen condiciones para el desarrollo y aseguren igualdad de oportunidades a todos los habitantes del país.

En los ciclos anuales es importante el énfasis en las prioridades que deben señalarse en normas permanentes o en anuales como la Ley de Equilibrio Financiero, y no sólo en la de presupuesto, como una muestra de enlace de propuestas, acciones y conjunto de decisiones para diversas condiciones (positivas y adversas). Aunque no es posible predecir el futuro, es necesario promover y realizar un conjunto de estudios que exploren las tendencias para escenarios probables.

En el capítulo 7, de recomendaciones, se discute el promover una visión prospectiva compartida. Es indispensable contar con imágenes de futuro compartido para los 35 millones de habitantes proyectados en el Perú para el 2030. Se puede usar como punto de partida aspectos ideales como el empleo pleno y la acción preventiva en todos los campos que asegure a todos una real igualdad de oportunidades en un ambiente equilibrado.

La experiencia demuestra que un modelo de estas características facilita los procesos de toma de decisiones y permite definir orientaciones de política que interrelacionan acciones en función de la vida diaria de la toda la población. También se mencionan los aspectos operativos inmediatos.

Finalmente, se añadieron anexos acerca de dos aspectos que se quieren resaltar: las prioridades nacionales y su implementación (anexo 1) y el acceso a la información de referencia pública que permitan una visión de conjunto a los ciudadanos, servidores públicos, autoridades electas, empresas y grupos de interés en la sociedad nacional e internacional (anexos 2 y 3).



CAPÍTULO 1: DEFINICIONES INICIALES Y MARCO TEÓRICO

1.1. Algunas preguntas iniciales. Planteamiento del problema en contexto

El trabajo parte del reconocimiento de la debilidad de las políticas públicas para el desarrollo y, en especial, del fraccionamiento del ciclo de políticas, desde el diseño hasta los resultados finales.

Hechos como la falta de empleo digno, los resultados del sistema educativo o los niveles de salud e infraestructura, muestran los pobres resultados de intentos aislados para asegurar mínimos estándares de bienestar para toda la población y en especial para las poblaciones en condiciones de menor desarrollo relativo. Esto abre la discusión para muchas preguntas, entre las que se intenta seleccionar aquellas que permitan orientar las reflexiones hacia los temas más importantes para asegurar una vida digna al conjunto de la población actual y futura.

1.1.1. ¿Es posible integrar políticas nacionales?

La realidad muestra que no hay políticas nacionales que puedan calificarse como tales, por tanto no es posible una integración ideal; sin embargo, esto no puede significar el abandonar intentos por identificar elementos básicos y proponer las interrelaciones entre ellos, en un contexto complejo e incierto. Es evidente que se pueden usar aspectos sólidos para forzar las primeras referencias.

Por ejemplo, describir y buscar tendencias para la población actual y futura permite un primer nivel de discusión de necesidades y el balance con los recursos disponibles. El Perú tiene actualmente cerca de 29 millones de habitantes y se puede utilizar una referencia inicial de 35 millones para graficar el funcionamiento de la sociedad peruana en el 2030. Se utiliza un número de referencia como 35 millones para facilitar la imagen y es consistente con proyecciones de CELADE – CEPAL¹ para Latinoamérica y con la hipótesis baja del INEI².

La vida diaria, actual y futura, debe ser un punto de referencia principal para la toma de decisiones y, sin embargo, la práctica usual pública y privada no muestra eso. La falta de referencias sistemáticas al total de la población se refleja también en los diversos Planes de Desarrollo Concertados (PDC), que son una experiencia reciente en el Perú como parte del difícil proceso de descentralización iniciado en el 2002.

¹ http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm

² *NOTA: Esta primera imagen puede variar mucho si se discute en el contexto del cambio climático que se menciona más adelante pero se usará como referencia para todo el trabajo.*

1.1.2. ¿La integración de políticas es una utopía o es una posibilidad real?

Aunque difícil, parece haber elementos suficientes para intentar sistematizar experiencias y explorar opciones. Se reconoce el fraccionamiento de los procesos de decisiones en la gestión pública y la necesidad de un enfoque multidisciplinario. Este enfoque debe enfrentar la complejidad en el diseño e implementación de políticas más coherentes y que den resultados para el bienestar de la población. Los hechos de las últimas décadas muestran que no es suficiente el crecimiento económico por sí.

En la investigación se sintetizan experiencias en las que se intentó gestionar políticas públicas con un enfoque más integrado, con un modelo conceptual como referencia para la discusión, de manera de exponer argumentos e identificar trabas, logros y agenda pendiente, así como formas de acción futuras.

En lo teórico, podemos preguntarnos si es factible integrar las políticas para lograr mejoras en la vida diaria, actual y futura, del conjunto de la población del país. Se toman en cuenta esquemas en los que se hacen explícitos múltiples niveles de realidad en el largo plazo y también enfoques de análisis incremental, donde se reconoce las limitaciones para introducir cambios.

Las experiencias tuvieron la intención de introducir elementos nuevos en los procesos de toma de decisiones entonces vigentes, en algunos casos con escaso tiempo y poco margen de maniobra.

1.2. Objetivos

1.2.1. Esta investigación intenta reflexionar acerca de experiencias personales que permitan identificar aspectos fundamentales en los ciclos de políticas públicas nacionales y recomendar elementos para promover cambios en los procesos de toma de decisiones en la sociedad y el Estado, con el fin de que un bienestar austero esté presente en la vida diaria de todos los ciudadanos en el futuro.

1.2.2. Identificar elementos principales en una sociedad compleja, en geografía diversa y con una transición democrática, exige también analizarla en el contexto, aunque sea esquemático, de la globalización y del cambio climático.

1.2.3. Es necesario también explorar las capacidades necesarias para cambiar las tendencias actuales hacia otras que reflejen un desarrollo integral del país, tomando en cuenta la vida diaria de más de 35 millones de habitantes en las próximas dos décadas.

1.3. Hipótesis preliminar

Es posible identificar un conjunto de aspectos principales, procesos y procedimientos públicos que aseguren las condiciones mínimas para garantizar el pleno desarrollo de las capacidades de toda la población y expresarlos en políticas nacionales más integradas.

1.4. Método esquemático

La experiencia muestra que no existe un único método para el diseño e implementación de políticas públicas. La complejidad del asunto obliga a reconocer nuestras limitaciones para comprender e intervenir en la realidad. Esto lleva a la necesidad de contar con aportes de diversas disciplinas si se pretende lograr mejoras en los ciclos de políticas públicas en todos los niveles.

Aun con grandes simplificaciones, la exploración de la realidad es un asunto que excede cualquier labor individual o de un grupo aislado. Se propone por ejemplo explorar cuatro dimensiones principales de la realidad: la económica, la social, la ambiental territorial y la institucional; y las interrelaciones e interacciones de estas cuatro abstracciones en un contexto complejo.³

³ Se utilizan estas cuatro dimensiones por ser las más usadas en diversos documentos incluyendo los planes de desarrollo concertado de nivel departamental, provincial y distrital.

El primer paso es contar con datos. Para empezar, debe persistirse en registrar y organizar información de la realidad desde la vida diaria de la gente. Esto incluye información secundaria disponible, testimonios y percepciones acerca de las diversas actividades en una geografía heterogénea (miles de realidades en más de 100 cuencas en la amazonía, los andes, la costa y el océano). En este trabajo se reconoce la importancia de la información de abajo hacia arriba, es decir que parta de hechos locales a pesar de que estos pueden diferir mucho de los promedios nacionales o los de un departamento. Esto se discute más adelante.

Este enfoque debe permitir identificar aspectos comunes para la integración de políticas, así como el reconocimiento de las diferencias que deben ser tomadas en cuenta como reflejo de la realidad. Teóricamente, tales escenarios complejos deberían poder empezar a estudiarse con modelos de pensamiento más abiertos, como los propuestos en las teorías sobre sistemas complejos.

Un segundo aspecto, complementario al anterior y relativamente más trabajable, se refiere a consideraciones macro que, alimentándose de lo anterior, deben actuar de arriba hacia abajo. La mencionada tendencia al fraccionamiento, además del centralismo que en el caso peruano parece exacerbado, exige prestar atención a elementos que aseguren los equilibrios generales y la cohesión del conjunto. Esto llevará a una discusión acerca de cómo tomar en cuenta escenarios

de largo plazo empezando por aquellos que ya han sido trabajados a nivel mundial para enfrentar el cambio climático.

En el desarrollo del trabajo se intentará mostrar diversos ángulos de la realidad y la manera de simplificarlos, para integrarse en procesos que, sin olvidar las características propias de cada comunidad, aseguren condiciones generales para un desarrollo adecuado.

Al utilizar dimensiones como la económica o social en el contexto ambiental, aparecerán zonas grises, poco claras, y vacíos que se identificarán al discutir aspectos de la vida de la población en una geografía diversa. A esas realidades nacionales y locales se deberá añadir aspectos de cambios globales, como el cambio climático y la globalización, que tienen una clara influencia en las tendencias de largo plazo.

1.5. Marco teórico

Cuatro aspectos principales son agrupados e interrelacionados para una discusión más integrada acerca de políticas nacionales. Estos son: lo económico-social, lo medioambiental, el creciente reconocimiento de la complejidad y el conocimiento disponible acerca de integración de políticas. Varios elementos de

estos aspectos han sufrido transformaciones en las últimas décadas, como se refiere a continuación.

1.5.1. De lo económico a lo económico-social

En la actualidad está creciendo el consenso acerca de que no es suficiente tener indicadores como el PBI por habitante ni analizar sólo el crecimiento del producto bruto para asegurar un desarrollo adecuado de la población.

Los argumentos para desarrollar el Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sirven para iniciar la presentación de este elemento. El Informe sobre Desarrollo Humano 1990 empieza con las siguientes palabras:

“Este Informe trata sobre las personas y la forma como el desarrollo amplía sus oportunidades. Va más allá del crecimiento del PNB, los ingresos, la riqueza, la producción de artículos de consumo y la acumulación de capital. El acceso al ingreso puede ser una de las opciones del ser humano, pero no constituye la suma total de su actividad” (PNUD, 1990⁴).

⁴ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Informe sobre Desarrollo Humano 1990*, 19p.

La introducción del Índice de Desarrollo Humano (IDH) en 1990 confirma la insuficiencia de pensar de manera simplificada el desarrollo como el monto del valor agregado por habitante. Aunque imperfecto, el IDH obliga a reflexionar acerca de aspectos en la vida humana como la salud, la educación y la calidad del empleo. Los colaboradores de este informe, entre ellos Amartya K. Sen y Frances Stewart, habían venido trabajando el tema desde muchos años atrás y el concepto evoluciona cada año.

En la práctica peruana, la obligación por mantener los grandes equilibrios, en especial el fiscal, ha sido sólo parcialmente tomada en cuenta al discutirse exclusivamente las cifras del PBI y su crecimiento. Pero desde el año 2000 los principales indicadores económicos pueden ser seguidos y estudiados prestando atención a ciertos documentos anuales, como el Marco Macroeconómico Multianual y, como se propuso más adelante, el Informe Preelectoral para periodos de cinco años.

Desde el año 2001 se han incorporado crecientemente aspectos adicionales al producto bruto por habitante, como el Índice de Desarrollo Humano y los déficits de capacidad de consumo de las familias o de acceso a los servicios universales. En los últimos años también se han incorporado al análisis otros aspectos en lo social y en desarrollo rural, como por ejemplo el intento de elaborar un Marco Social Multianual o la Estrategia de Desarrollo Rural.

1.5.2. La incorporación de lo medioambiental

La preocupación por lo medioambiental ha crecido mucho en los últimos años al tomarse conciencia creciente de las tendencias de largo plazo referidas al cambio climático y sus efectos en la sostenibilidad. Los cambios de clima, en especial temperaturas y lluvias, afectan todas las actividades humanas y nos expone a rangos inesperados de fenómenos que ya no se comportan con variaciones estacionales, como las que la humanidad ha estado acostumbrada por siglos. La urgencia de adaptarnos a esos cambios es un elemento que no puede dejar de tomarse en cuenta en el diseño e implementación de políticas públicas.

Como antecedentes se debe recordar que muchos informes y declaraciones de importancia mundial fueron elaborados en base a información medioambiental y aplicados desde hace décadas. Una referencia inicial que vale la pena mencionar es la Cumbre de Río en 1992, donde se dieron los primeros pasos para poner la vida de la gente al centro de los procesos y reconocer los problemas causados por el fraccionamiento de la toma de decisiones en lo económico, social y ambiental (en referencia a la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medioambiente y el Desarrollo, de 1992, en Río de Janeiro).

La Declaración de Río, adoptada en dicha Cumbre, tiene por principio fundamental:

"Human beings are at the centre of concerns for sustainable development. They are entitled to a healthy and productive life in harmony with nature".⁵

El capítulo ocho de la Agenda 21 es más preciso sobre la situación:

"Prevailing systems for decision making in many countries tend to separate economic, social and environmental factors at the policy, planning and management levels. This influences the actions of all groups in society, including Governments, industry and individuals, and has important implications for the efficiency and sustainability of development. An adjustment or even a fundamental reshaping of decision making, in the light of country specific conditions, may be necessary if environment and development is to be put at the centre of economic and political decision making, in effect achieving a full integration of these factors".⁶

En los últimos años, el cambio climático obliga a revisar las ideas de futuro y las relaciones del medioambiente con lo económico, lo social y las formas de organización de la sociedad.

⁵ ABUGATTAS, JAVIER. "Desarrollo integral". En *Políticas económicas, sociales y medioambientales integradas en Latinoamérica*. 1995, 140p.

⁶ *Ibid*, 140p.

La evidencia científica es suficiente para señalar cambios en las tendencias de largo plazo que están relacionadas con la actividad humana (IPCC, 2007) y la urgente necesidad de discutir con mayor profundidad escenarios factibles (PNUMA, 2007). Estas evidencias científicas requieren ser incorporadas en los procesos de toma de decisiones.

La evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, del 2007, recoge las afirmaciones formalmente acordadas por el IPCC con respecto a las conclusiones e incertidumbres clave contenidas en las contribuciones de los grupos de trabajo al Cuarto Informe de Evaluación.

Parar ilustrar los elementos principales se copian literalmente sólo dos acápites del resumen para responsables de políticas:

“El calentamiento del sistema climático es inequívoco, como evidencian ya los aumentos observados del promedio mundial de la temperatura del aire y del océano, el deshielo generalizado de nieves y hielos, y el aumento del promedio mundial del nivel del mar”.⁷

⁷ IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático). Informe de síntesis Resumen para responsables de políticas. Ginebra, 2007. 2p.

“Observaciones efectuadas en todos los continentes y en la mayoría de los océanos evidencian que numerosos sistemas naturales están siendo afectados por cambios del clima regional, particularmente por un aumento de la temperatura”.

Esas tendencias nos ponen en contacto con elementos de escenarios climáticos de largo plazo. Para tener una primera aproximación a los escenarios socio-económicos, se hace referencia al otro documento importante, denominado “GEO 4: Medio ambiente para el desarrollo. Resumen para tomadores de decisiones”, del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente 2007:

“La humanidad depende del medio ambiente, que es fundamental para el desarrollo y el bienestar humano. Los recursos naturales, a diferencia de los recursos financieros, materiales y humanos, constituyen los cimientos de gran parte de la riqueza de los países. El cambio ambiental puede repercutir en la seguridad, la salud, las relaciones sociales y las necesidades materiales de las personas. Existe evidencia de un cambio ambiental sin precedentes a nivel mundial y regional”.⁸

⁸ *PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (PNUMA.) Perspectivas del Medio Ambiente Mundial GEO4. Medio ambiente para el desarrollo. Resumen para los tomadores de decisiones. Nairobi, 2007. 4p.*

1.5.3. El reconocimiento de la complejidad y sus características

En los intentos de integración de políticas se tiene oportunidad de verificar la consistencia de enfoques teóricos como el pensamiento complejo. El reconocimiento de múltiples niveles de realidad interactuando continuamente y la necesidad de enfrentar incertidumbres crecientes son una parte importante de los elementos para intentar explicar las condiciones y el funcionamiento de los procesos en la sociedad, y las limitaciones en el diseño de políticas.

Como se expondrá más adelante se nota una coincidencia en el modelo conceptual que el MEF utilizaba el 2005 con las propuestas de estructuras y modelos dinámicos de múltiple nivel como los propuestos por Erich Jantsch. En el capítulo “Ethics, moral and System Management” del libro “The Self –organizing Universe” el autor discute y presenta una propuesta de paradigmas y lógicas diferentes para distintos horizontes de planeamiento; se refiere a las relaciones entre múltiples niveles de realidad, de planeamiento y de políticas (Jantsch, 1980 263-274p) que enlazan el largo, mediano y corto plazo.

“Since the middle of the 1960s, the increasing interest in medium - and long- range planning has thrown the theory and practice of planning into a creative crisis resulting in profound change. It was not possible to simply apply the older concepts of short-range planning to

a widened time horizon. The objective of short-range planning is the efficient and economic realization of a specific and relatively clearly recognized product idea within a rigid structure of planning and action. But it was impossible to aim for a long-range future along a rigid yardstick. Thus, planning became a multilevel concept. Above the level of tactical or operational planning in the short range there is now the strategic level at which a variety of options are imagined, tested and prepared for realization. Strategic planning creates a mental non-equilibrium structure with fluctuations fed into it deliberately to trigger further evolution in one or the other direction. And above the strategic level, there is the policy levels which the dynamics of the system in question (e.g. an industrial corporation) is viewed in the context of an all-embracing sociocultural dynamics. And even higher is the level of values which is no more subject to rational elaboration but always plays a decisive and guiding role, whether implicitly or explicitly. Open planning, therefore, is never a purely rational process”.⁹

Por otro lado, John Earls menciona que:

⁹ JANTSCH, Erich. “Ethics, Moral and System Managments”, en *The Self-organizing universe*. 1980, 266p.

“La característica principal de los sistemas complejos es que tienen propiedades que surgen de la interacción de sus partes, pero son independientes de ellas. Es decir, la interdependencia de sus partes hace que los comportamientos globales del sistema surjan de su interacción”.¹⁰

Esto obliga a prestar atención a aspectos micro, meso y macro simultáneamente. En el caso del Perú, la heterogeneidad en todo aspecto lleva a múltiples representaciones que dificultan las propuestas de políticas uniformes. El conocimiento actual desde ya nos exige discutir las interrelaciones entre las diversas dimensiones en las que podemos intentar representar la realidad y simular su funcionamiento. La necesidad de tomar en cuenta múltiples niveles de realidad y de política ha sido discutida por autores de diversas disciplinas.

Hay una oposición aparente entre la necesidad de una prospectiva de largo plazo y la definición de políticas públicas respecto a la toma de decisiones diaria e incremental. Para mostrar esta situación se toma como referencia la discusión acerca de la toma de decisiones de Charles Lindblom, publicada en el capítulo “Still muddling, not yet through”. Lindblom retoma y aclara sus trabajos de 20 años antes y argumenta con fuerza acerca de afinar la práctica del incrementalismo.

¹⁰ EARLS, John. "Introducción a la teoría de sistemas complejos". Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial. Lima, 2007. 20p.

“Perhaps at this stage in the study and practice of policy making the most common view (it has gradually found its way into textbooks) is that indeed no more than small or incremental steps – no more than mudling – is ordinarily possible. But most people, including many policy analysts and policy makers, want to separate the ‘ought’ from the ‘is’. They think we should try to do better. So do I. What remains as an issue, then? It can be clearly put. Many critics of incrementalism believe that doing better usually means turning away from incrementalism. Incrementalists believe that for complex problem solving it usually means practicing incrementalism more skillfully and turning away from it only rarely”.¹¹

Lindblom propone utilizar un análisis estratégico que permita escoger cuidadosamente métodos de simplificación de problemas, sin caer en un tipo de análisis científico convencional que aspira a una explicación perfecta en la que nada falte.

La revisión de las experiencias en cargos públicos se inició con un esquema, el año 2005, en el que el marco teórico permite argumentar por la existencia de enfoques de largo plazo, con imágenes de lo ideal, al mismo tiempo

¹¹ LINDBLOM, Charles E. “Still Muddling, not yet trough”, en *Public Administration Review*. Vol. 39. Noviembre-diciembre 1979. 517p.

que se toma decisiones diarias adecuadas a las circunstancias; las condiciones incluyen las limitaciones de todo tipo en el diseño e implementación de políticas.

En la toma de decisiones diaria, en la práctica, se debe escoger entre variables que son percibidas como las principales. Una reflexión preliminar, que se ampliará en el capítulo 6, es que no deberíamos renunciar a los ideales sólo porque no es posible llevarlos a la práctica de inmediato; esto puede llevar incluso a perder los principios para remplazarlos por un pragmatismo excesivo. Pero a pesar de la complejidad y las limitaciones es necesario tomar las decisiones algunas veces con muy altos niveles de incertidumbre personal e institucional.

Al reflexionar acerca de las experiencias, se puede advertir que hay un intento continuo de integrar aparentes opuestos como lo macro con lo micro o el largo plazo (y la visión) con el corto plazo (y la operación diaria). Por estas razones se añadirán referencias teóricas adicionales, estas se refieren principalmente referidas al trabajo de Mark H. Moore. (Ver capítulo 6).

1.5.4. Los avances en integración de políticas

Los intentos por integrar políticas son relativamente recientes y hay poca información sistematizada. La exigencia de mantener una visión de conjunto de múltiples aspectos en los niveles internacional, nacional, regional y local, lleva a,

entre otras situaciones, la necesidad de aplicar enfoques multidisciplinarios y la urgencia de tomar decisiones de política que logren romper inercias y que aseguren el bienestar humano sin desequilibrar el planeta.

Un conjunto de proposiciones que requieren consideración simultánea se refiere a mantener los equilibrios generales al mismo tiempo que se mejora sustancialmente los niveles de vida de las poblaciones en condiciones de menor desarrollo relativo.

La Constitución Política del Perú utiliza mucho el término “desarrollo integral” y establece que la persona humana es el fin supremo de la sociedad y el Estado. Si se reconoce la importancia de la vida y la libertad, se puede seguir afirmando que “no se puede hablar de desarrollo si los seres humanos no viven en condiciones que promuevan el pleno desarrollo en un ambiente equilibrado. Los aspectos económico, social y ambiental son parte de un sistema muy complejo que no puede seguir siendo manejado como si aquellos aspectos fueran ajenos unos de los otros”¹².

Los desafíos en las distintas dimensiones principales son muy grandes y hay trabajos que proponen el concepto de integración de políticas, partiendo de

¹² ABUGATTÁS, Javier. “Desarrollo integral”. En *Políticas económicas, sociales y medioambientales integradas en Latinoamérica. Informe final del Seminario Regional INTESEP*. Lima. IDRC, CONDESAN y el Centro Internacional de la Papa. Lima, 1995. 161p.

reconciliar los imperativos ecológicos, económicos y sociales, entre ellos vale la pena mencionar el conjunto de ensayos y estudios de casos recogidos en el libro "The cornerstone of development. Integrating environmental, social, and economic policies", del IDRC. (SCHNURR, Jamie y HOLTZ, Susan. Ottawa, 1998).

1.5.5. Integración de políticas como parte del debate sobre el desarrollo sostenible

Un enfoque más integrado permite mantener el énfasis y las decisiones en la vida y el bienestar de todos los habitantes. En la discusión de los enfoques de políticas los autores resumen tres razones para discutir la actividad económica y el bienestar en contexto de las demandas globales de energía y materia. Primero, la necesidad de estrategias que desvinculen el bienestar del alto consumo de recursos que deben partir necesariamente de cuestiones de cultura y gobernanza. Segundo, que las políticas y las opciones de la sociedad son indispensables ante los impactos ambientales. Tercero, se abre posibilidades a los responsables de toma de decisiones en políticas de diversas opciones de acuerdo a las condiciones materiales, las capacidades tecnológicas, y los objetivos sociales y culturales. Sin embargo se reconoce la limitación en las herramientas analíticas disponibles.

1.5.6. Posibles herramientas para integración de políticas

Tomando en cuenta el conjunto de experiencias ocurridas en el período previo al proceso de elecciones generales del año 2006, se pueden identificar elementos relativamente nuevos en la institucionalidad peruana, pero que son de gran utilidad ante la carencia de políticas públicas y prospectivas de largo plazo.

Se decidió resaltar en esta tesis trabajos como el Informe Preelectoral para promover reflexiones de mayor alcance, que apoyen la institucionalización real de mecanismos que, aunque legalmente establecidos, tienen poca aplicación en la práctica. Esto último daña la posibilidad de un uso cotidiano de información.

El Informe Preelectoral es una obligación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, del año 2002. Esta Ley obliga a la publicación de este informe por lo menos tres meses antes de la fecha establecida para las elecciones generales. El contenido debe ser una reseña de los cinco años anteriores y proyecciones para los siguientes cinco años.

Como referencia se copia a continuación tres párrafos de la primera página del Informe Preelectoral del 2006, como una referencia al contexto para la discusión de políticas y su necesidad de trabajarlas más coordinadamente:

“En enero de 2006 la sociedad peruana inicia un año en el que debe tomar decisiones importantes para la vida de los más de 27 millones de habitantes del país, en un contexto de creciente complejidad y de incertidumbre nacional y mundial que acompaña a nuestro proceso de transición.

A pesar de los avances en diversos campos, la sociedad peruana no ha logrado aún encontrar modos sostenibles de crecimiento y armonía social. Se requieren esfuerzos enormes de todos para desarrollar capacidades en la sociedad y en el Estado así como formas de relación Estado-sociedad que permitan asegurar el pleno desarrollo de todos los habitantes en un ambiente equilibrado.

El punto de partida del análisis es la vida diaria de todos los habitantes del país, ubicados en cualquier lugar del territorio, enfrentados a distintas oportunidades y riesgos, contando con diferentes expectativas, valores y prioridades. En este contexto, cabe preguntar: ¿cuál es nuestra visión compartida de largo plazo?”.¹³

La perspectiva de largo plazo está inicialmente incluida y da pie para exploraciones más específicas en las que se identifiquen herramientas para

¹³ *PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. Informe Preelectoral, Administración 2001-2006. Lima. Enero del 2006. 4p.*

mejorar la calidad de vida de la población y el cumplimiento de funciones en la gestión pública. Esto obligará a establecer referencias acerca de las capacidades necesarias y las estrategias para un desarrollo integral más adecuado. Más adelante se hace referencia a la complejidad que debe ser tomada en cuenta:

“Asimismo, enfrentamos un contexto de fenómenos de fuerte impacto en la economía y en la sociedad, como los cambios climáticos, incremento de riesgos naturales, y transformaciones en la economía y relaciones internacionales que exigen esfuerzos adicionales de la sociedad y el Estado para adaptarnos a situaciones distintas y, en algunos casos, inesperadas”.¹⁴

Aunque el cuerpo del documento citado tiene un sesgo macroeconómico parcial, es decir no logra atender de manera equilibrada los diversos aspectos de la realidad peruana, la introducción y el capítulo final integran de manera suficiente aspectos de importancia para facilitar una discusión más profunda que lleve a verdaderas políticas de desarrollo integral para el país, con énfasis en la calidad de vida de toda la población.

¹⁴ *Ibid*, 5p.

CAPÍTULO 2: CONTEXTO GENERAL Y MARCO A FINES DEL 2005

“En el Perú conviven poblaciones en horizontes muy distintos, lo que condiciona nuestra vida política y, concretamente, los resultados electorales”. (Alberto Vergara)¹⁵

La referencia del autor a las diferencias entre las percepciones políticas del electorado peruano permite volver al extracto del Informe Preelectoral 2006, en relación a las falta de una visión compartida de desarrollo.

Aquellas diferencias se hicieron incluso más evidentes desde los inicios del nuevo proceso de descentralización, en el año 2002, y sus relaciones con los procesos de toma de decisiones en la sociedad y el Estado en todos sus niveles.

¹⁵ VERGARA, Alberto. *Ni amnésicos ni irracionales, Las elecciones peruanas del 2006 en perspectiva histórica*. Lima, enero del 2006. 14p.

2.1 La incorporación de la descentralización al modelo de toma de decisiones.

En los primeros días luego de asumir los cargos antes citados, en septiembre de 2005, se buscó contar con un estado de la cuestión respecto a los procesos de toma de decisiones que relacionaban los aspectos macro, meso y micro. La importancia de prestar atención a las interrelaciones entre estos niveles está suficientemente descrita en la literatura, como se expone en el marco teórico y como se discute en las experiencias narradas en los capítulos siguientes y en las reflexiones finales.

Se tomó en cuenta el reconocimiento de principios fundamentales y éticos para los procesos de toma de decisiones de personas con responsabilidades públicas; esto lleva a tomar en cuenta aspectos personales de los funcionarios que rara vez son discutidos. El funcionario está decidiendo si asume ciertos principios orientadores, como el derecho a la vida o la búsqueda de ideales de empleo pleno, reconociendo las limitaciones.

Por otro lado, al interior del MEF se habían estado discutiendo los elementos de un marco conceptual que incluyera el reciente proceso de descentralización y sus desafíos. También se habían identificado las limitaciones dentro y fuera de la organización. En muchos casos esto ya generaba tensiones naturales entre personas y dependencias de las instituciones.

Los aspectos que requerían atención eran diversos. La falta de una visión nacional compartida, la falta de políticas de Estado y políticas nacionales, la creciente capacidad de análisis y negociación para los equilibrios multianuales, los débiles planes sectoriales multianuales y la débil gestión en general en los niveles nacional , regional y local.

Idealmente se quería contar con una Prospectiva País y con orientaciones expresadas en políticas nacionales y sectoriales. Reconociendo las limitaciones resultaba necesario escoger un camino “incremental” pero con un mejor conocimiento de las múltiples realidades de un país heterogéneo en todo sentido.

Entre las limitaciones estaba el hecho de la falta de claridad en la definición de funciones y responsables en el Estado. Al respecto, se decía: “Esa falta de claridad se ha agudizado porque en el proceso de descentralización no se han definido competencias a nivel nacional, regional y local”.¹⁶

“Nada impide el seguimiento continuo y la mejora de calidad de vida en cada comunidad. Cada uno de nosotros debe hacerlo, así como toda organización local (productiva, social o política), autoridades, medios de comunicación, cada uno según sus posibilidades;

¹⁶ ABUGATTÁS, Javier. *Prospectiva país y la declaración del Milenio. Un reto para el Perú. Lima, 2005. Dossier Setiembre 2006* <http://palestra.pucp.edu.pe/>

además, cuando menos una vez al año deberíamos actualizar un diagnóstico local y los acuerdos acerca de las actividades principales (semejante a un breve plan de desarrollo concertado), recordando que los aspectos fundamentales como el empleo adecuado dependen fundamentalmente de la actividad productiva no pública”.¹⁷

Esta posibilidad inmediata de acción tenía el potencial de cambios incrementales en servicios fundamentales como salud, educación, registro civil, justicia, agua segura o comunicaciones, en los que se identificaban déficit que generan la misma preocupación que el déficit fiscal o la balanza de pagos. Muchos de ellos están asociados a la calidad de vida diaria de las personas y al entorno en el que vivimos. Podemos mencionar como referencia el déficit de capacidad de consumo de las familias respecto a los bienes y servicios esenciales, el déficit de desarrollo personal (físico, emocional, mental, y espiritual), que está asociado a evitar la pérdida de capacidades humanas, en especial en la etapa temprana, etc., que afectan derechos fundamentales y el pleno ejercicio de ciudadanía.

Cerrar estos déficits exige mantener los grandes equilibrios y nuevas maneras de enlazar los modelos macro (no sólo el económico) con realidades micro. Sin embargo, a pesar de los años transcurridos, se continuaba observando

¹⁷ *Ibidem.*

fraccionamiento en los procesos de toma de decisiones en todos los niveles y la falta de interacción elemental entre los organismos responsables.

Todo esto señalaba la necesidad de esfuerzos personales e institucionales para mejorar el conocimiento de la realidad y los procesos de toma de decisiones. Se discutirá más adelante las opciones para mantener una visión de conjunto y definir variables principales.

En todo caso, existían aspectos fundamentales a ser incorporados como el “impedir la pérdida de capacidades humanas que ocurren por causas que pueden ser evitadas”¹⁸, por ejemplo el evitar que por falta de atención en los primeros días de vida un ser humano pierda capacidades que no podrán ser recuperadas, en la mayoría de casos. Aspectos como estos no podían esperar por mayores elaboraciones teóricas, sobre todo porque existía evidencia científica suficiente, por ejemplo, acerca de la importancia del desarrollo del cerebro en los primeros meses de vida¹⁹. En simultáneo, resultaba indispensable realizar esfuerzos para asegurar las condiciones para un pleno desarrollo para toda la población. Esta es también la base de una visión compartida por la sociedad peruana.

¹⁸ *Ibidem*

¹⁹ *NOTA: La construcción de la red neuronal en el cerebro humano en la infancia es parte de un complejo desarrollo que entrelaza lo genético, lo ambiental y lo social; no es el simple crecimiento en tamaño del cerebro, que es muy importante en los primeros años, es cómo la calidad de las conexiones permitirá o no el funcionamiento de miles de millones de neuronas de cada persona.*

Pero esto exigía la búsqueda de ideas comunes y una concertación acerca de ellas. Se requería entonces equipos múltiples trabajando diversos aspectos.

En aspectos de sociedad y gobernanza, varios procesos estaban en marcha desde el año 2000. A estos procesos se añadían otros de mayor participación, como las Mesas de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, a inicios de 2001, y el Acuerdo Nacional, en el 2002, además de los informes de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, y el inicio del proceso de descentralización, que partió ese año con los cambios realizados a la Constitución de 1993. Entre ellos, resalta la obligatoriedad de generar planes de desarrollo concertado para los territorios departamentales, provinciales y distritales.

El proceso de descentralización, que tenía por objeto el desarrollo integral del país, cambió las relaciones y flujos de otros procesos, como el ciclo de políticas públicas y los planes, así como la necesidad de tomar en cuenta las características propias de la realidad en cada territorio. A esto se suma la difícil obligación de lograr diálogos para el desarrollo concertado en todas las demarcaciones territoriales.

2.2. Cambios, trabas y tensiones

La confusa normativa que siguió al cambio en la Constitución del 2002 no tomó suficientemente en cuenta a todos los actores, su contexto y la profundidad de los cambios para caminar hacia un desarrollo integral, donde la descentralización era uno de los procesos. Me limito a señalar los cambios encontrados para personas y entidades públicas del nivel nacional (central). Por ejemplo, una entidad nacional que antes se relacionaba con 30 o 40 entidades debía ser capaz de tomar en cuenta a más de 2.500 entidades. No era que las más de 2.500 entidades públicas no existiesen antes, sino que las interacciones eran muy débiles en todos los aspectos. Además, la modernización de algunos sistemas administrativos públicos obligaba ya a un contacto diario.

Al mismo tiempo los mandatos de descentralización y participación generaron fuertes sensaciones, reales o imaginarias, de pérdida de poder que se expresarían en oposición a las reales transferencias de competencias y recursos, en especial por funcionarios de nivel intermedio en las organizaciones nacionales. Esa oposición a nuevos procesos generó tensiones cuando se trataban asuntos como priorizar la atención universal a poblaciones en riesgo o promover una participación más organizada y supervisada del sector privado en la provisión de servicios públicos, o en la difusión amplia de información para un ejercicio pleno

de la ciudadanía, que son los asuntos narrados y discutidos en los capítulos siguientes.

Vale la pena mencionar la tensión entre la inercia natural en entidades públicas y la necesidad de cambios para el logro de las funciones primordiales del Estado. Una hipótesis de trabajo que se pone a prueba constantemente durante el periodo escogido es que es posible romper las inercias con acciones específicas además de seguir intentando, en cada oportunidad, la reforma del Estado.

La mención a la reforma del Estado en estas circunstancias no se refiere a un único hecho ideal, sino a “cambios incrementales”, como los discutidos por Lindblom, pero que no dejan de lado una imagen de mayor plazo de múltiples niveles, como en Jantsch.

Son equilibrios dinámicos muy difíciles, que se intentan identificar en este trabajo aún con el riesgo de generar alguna confusión inicial o dificultades para explicar el conjunto.

Para empezar a avanzar en esta dirección, fue posible identificar las trabas y aspectos de discusión más importantes. La principal traba identificada por algunos funcionarios del MEF era la falta de una visión compartida. Surgieron preguntas como: ¿visión compartida de quiénes y para quiénes? Más adelante se

mencionó de manera resumida una visión esquemática, que se utilizaba asumiendo la búsqueda del bienestar general y de afianzar la gobernanza.

Se usará una definición parcial de gobernanza como punto de partida para discutir elementos relacionados a las decisiones inmediatas, para introducir cambios con una perspectiva de desarrollo concertado de largo plazo. Como se verá más adelante, ya se contaban con referencias institucionales suficientes para promover avances específicos que intentaran romper la inercia y alcanzar algunos cambios permanentes. Esto demandaba pocos objetivos y mucha persistencia.

Mi experiencia en estos aspectos es que se debe intentar, como lo menciona la teoría, identificar y actuar en múltiples niveles de realidad, recociendo equilibrios dinámicos inciertos. Equilibrios que van desde los tradicionales, de déficit fiscal de largo plazo sostenible o balanza de pagos razonable, hasta las imperfectas búsquedas de empleo pleno e igualdad de oportunidades reales para todos.

La persistencia en buscar cambios reales tiene fundamentos éticos, económicos y políticos ampliamente discutidos por UNICEF y otros organismos de Naciones Unidas. Para fines de nuestra introducción a la investigación del asunto, es conveniente llamar la atención acerca de la importancia del cumplimiento de funciones primordiales del Estado en el “arte o manera de gobernar que se

propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”. (Definición de gobernanza de la Real Academia Española).

A continuación se describe brevemente el modelo conceptual que estaba ya disponible en el MEF en el 2005 y que se fue elaborando con trabajo de diversas dependencias, desde que se inició el proceso de descentralización el año 2002.

2.2. Modelo conceptual de referencia

El marco conceptual que estaba disponible en el MEF a fines del año 2005 para integrar los procesos de toma de decisiones se expresaba en elementos de múltiple nivel temporal en la implementación de políticas públicas. A continuación, mostramos dicho esquema ordenado por alcance temporal, desde el largo plazo hacia el corto plazo:

Visión Nacional

Políticas de Estado

Política General de Gobierno

Marco Multianual

Políticas Sectoriales

Planes de desarrollo concertado

Plan estratégico institucional

Presupuesto Anual

La Visión Nacional idealmente debería ser una prospectiva de futuro compartido por los actuales 29 millones y futuros 35 millones de habitantes del país al 2030, además de contener los principios y valores esenciales para la sociedad peruana. Este nivel, junto con la Política General de Estado y la Política General de Gobierno, va más allá de lo que conocemos como macro. Debajo de este nivel se ordenan los aspectos meso y micro.

La Política General de Gobierno es definida como el conjunto de políticas nacionales que, a su vez, agrupa a las políticas sectoriales. De igual manera, los Planes de Desarrollo Concertado son expresión del complejo proceso de descentralización y la exigencia de identificar estrategias de desarrollo concertadas (sociedad y Estado) en un territorio.

El gráfico usado por el MEF 2005 se muestra a continuación

EL MARCO MULTIANUAL DENTRO DE UNA VISION INTEGRAL



El inicio del nuevo proceso de descentralización se dio con un cambio en la Constitución Política de 1993. El capítulo acerca de descentralización estableció un proceso que tiene como objetivo “el desarrollo integral del país” y, recogiendo experiencias de las Mesas de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP), introduce los planes de desarrollo concertados como parte de los instrumentos obligatorios en todos los distritos, provincias y departamentos. El mandato exige un esfuerzo de acuerdo en cada demarcación territorial, para definir una estrategia de desarrollo y para lograr concertar los aspectos fundamentales incluyendo a toda la población y organizaciones que intervienen en la vida de estos territorios. No es un plan de una institución (como el gobierno

regional o el gobierno local): debe ser más bien la imagen compartida de lo que la sociedad quiere lograr en el futuro.

El Plan de Desarrollo Concertado aparece entonces como un espacio para el encuentro entre los valores, la prospectiva, las políticas, las estrategias y planes del país y las entidades que operan en cada lugar del territorio. La necesidad de alineamiento entre objetivos de corto, mediano y largo plazo ya resulta una tarea suficientemente difícil, aun cuando se tuviera el conocimiento de los diversos niveles de realidad y de políticas que están implícitas.

Sin los aspectos específicos para el caso peruano, hay una coincidencia básica con las propuestas de estructuras y modelos dinámicos de múltiple nivel, como los propuestos por Erich Jantsch. En el capítulo “Ethics, moral and System Managemet”, el autor discute y presenta una propuesta de paradigmas y lógicas diferentes para distintos horizontes de planeamiento. Se refiere a las relaciones entre múltiples niveles de realidad, de planeamiento y de políticas.

Vale la pena resaltar la función orientadora de los principios y valores que para Jantsch ocupan el nivel más alto en la jerarquía de planeamiento y que coincide con la Visión Nacional en el modelo del MEF. Las políticas de Estado, las nacionales y las sectoriales están orientadas por esa imagen de largo plazo.

Utilizando un esquema similar, se sintetiza a continuación los elementos que guiaron las decisiones y la acción en las experiencias que se narran en los capítulos siguientes.

2.3. Dos elementos usados para guiar el diseño de políticas

El objetivo de este subcapítulo es presentar el contexto en el cual se trabajaron las políticas públicas del periodo 2005-2006. Para diseñar las políticas nacionales de referencia, se utilizaron una visión de largo plazo simplificada y una metodología de retroalimentación, herramientas que se consideraron fundamentales para guiar el diseño, implementación, evaluación y mejora continua de las políticas.

2.3.1. Una visión simple de largo plazo. Esa visión puede resumirse en dos aspectos principales:

2.3.1.1. Que toda la población tenga la seguridad de que la estructura productiva será tal que pueda generar empleo adecuado a toda persona que busque trabajo. Es parte de un ideal de largo plazo, pero que guía el conjunto de acciones de la sociedad y Estado.

2.3.1.2. Que toda la población tenga la seguridad de acceso a servicios universales básicos de calidad. Se refiere a asegurar la igualdad de oportunidades mediante la dotación de salud preventiva promocional, educación básica y el cumplimiento de derechos fundamentales como el de identidad, agua segura e infraestructura de transporte.

2.3.2. Mejora continua de políticas nacionales y de sus resultados. Esto se reflejó en la identificación del déficit de calidad de servicios para acciones prioritarias, pero también para el resto de funciones primordiales del Estado, de manera de asegurar las condiciones y recursos para su operación óptima. Una retroalimentación continua de información acerca del déficit debe dar las señales para corregir aspectos que impidan lograr resultados referidos a las necesidades esenciales de la población.

Los dos aspectos requieren continua atención y el uso de datos básicos acerca de la población y su ubicación en una geografía y en condiciones temporales. Esa continua atención debe llevar en todo momento a la reflexión acerca de la teoría de las políticas públicas, en consistencia con las observaciones anotadas. En síntesis, puede decirse que nos encontramos ante situaciones muy complejas y que las políticas públicas pueden ayudar a lograr equilibrios dinámicos mediante el seguimiento y la evaluación permanente.

Para dar un ejemplo, se hace referencia a una de las líneas de seguimiento y retroalimentación propuestas en el Informe Preelectoral 2006. La primera de ellas se relaciona directamente con poner atención en la "etapa temprana de la vida". La llamada atención al neonato es una actividad específica que se usa para confirmar la alineación con una imagen de largo plazo, en la que todos los habitantes encuentran condiciones suficientes para no perder su potencial, con igualdad de oportunidades.

Más adelante, se realiza un intento exploratorio que muestre elementos concretos para la retroalimentación en el seguimiento de políticas públicas, como herramienta para generar mayor coherencia en los procesos de toma de decisiones gubernamentales.

2.4. Orientaciones para una acción inmediata

Tomando en cuenta los vacíos en las políticas vigentes, el escaso tiempo para el final de la administración entonces vigente (julio del 2006) y la falta de personal en las dependencias públicas referidas, se decidió concentrar los esfuerzos en las necesidades esenciales de la población.

Desde la PCM y el MEF, fue posible dar la señal de que la mejora en la calidad de la dotación de servicios es un deber y un derecho de todos, en temas esenciales como educación, salud y derechos fundamentales, infraestructura, seguridad ciudadana y contingencias (prevención de desastres)

La oportunidad de dar señales más claras se explica con un conjunto de factores que actúan simultáneamente y que vale la pena intentar describir de manera simplificada, como en el caso de las condiciones para el desarrollo humano o la verificación de diversidad cultural, como en el bloqueo de un río por población asháninka de Atalaya, en octubre del 2005.

En cada aspecto, que puede parecer sectorial y aislado, es importante promover la identificación, en cada circunscripción, de las mejoras inmediatas que son posibles con la concurrencia de los niveles nacional, regional y local. Otra vez esto es válido para aspectos tan concretos como que el desarrollo temprano de un niño se ve afectado por aspectos de salud, de educación, de saneamiento, de transportes, etc. Como se ve, en un territorio dado se dan simultáneamente un conjunto de actividades que generan condiciones para aspirar a una mejor calidad de vida. De estas reflexiones y de la necesidad de comunicación con diversos actores, surgió la necesidad de estudiar, aun con limitaciones de recursos, los déficits en servicios fundamentales y las opciones para iniciar el cierre de estas deficiencias, tal como se cierra un déficit fiscal o uno de balanza de pagos.

En los capítulos siguientes se discuten elementos de 3 experiencias acerca de toma de decisiones y sus resultados.



CAPÍTULO 3. ACCIONES PRIORITARIAS. NECESIDADES DE LA VIDA DIARIA

EN TERRITORIOS DIVERSOS

En octubre de 2005, la ineficacia del Estado para llegar a atender aspectos elementales para el bienestar de la mayoría de la población, en todo el territorio, seguía siendo evidente.

Basados en una visión simplificada, se decidió seleccionar acciones prioritarias en salud preventiva y promocional, nutrición, educación primaria, identidad y tiempo de acceso a servicios y mercados. Estas variables fueron seleccionadas porque introducían un componente ético y de igualdad de oportunidades para todas las personas en el diseño de las políticas públicas.

Esos aspectos ya emergían en los objetivos de las Mesas de Concertación de Lucha Contra la Pobreza (MCLCP), el Acuerdo Nacional, etc. Los nuevos espacios de concertación sociedad-Estado como la MCLCP o el Acuerdo generaron desde el año 2001 una discusión más amplia de los elementos para el desarrollo; desde la Carta Social de la Mesa en 2001 hasta los acuerdos del Foro

del AN acerca del empleo o la mejora de servicios públicos. Era importante que áreas del Estado, en especial las con responsabilidades transversales como la Presidencia del Consejo de Ministros o el MEF, promovieran aplicaciones de estas para el logro de resultados para una mejora calidad de vida de toda la población.

La importancia de generar un control de acciones prioritarias se confirmó con los seguimientos regulares por departamentos y con interacciones de urgencia, como ocurrió en casos que serán mencionados brevemente. Es fundamental reiterar que se debe prestar atención a realidades diversas dentro del territorio nacional.

3.1. Aspectos generales y la crisis de Atalaya

Durante el primer mes en el cargo, en las condiciones resumidas en el capítulo anterior, se presentó un hecho específico que permite debatir los enfoques y propuestas de este trabajo.

Las noticias, no escuchadas en Lima, decían cosas como “Veinte embarcaciones de regular tonelaje fueron detenidas entre el viernes 30 de septiembre y la tarde de ayer por miles de indígenas amazónicos que realizan un

paro fluvial. Ellos exigen al gobierno un porcentaje de las regalías del proyecto Camisea para compensar los daños causados por éste”²⁰.

El asunto de Camisea era tratado desde el sector público por diversas áreas, en especial el Ministerio de Energía y Minas, el que tenía a su cargo la concesión pero también los mecanismos de estudio. Sin embargo la realidad de áreas como Atalaya no era tomada en cuenta específicamente, analizada, ni resuelta en asuntos que competen al Estado. Esto se podía observar también en la carencia de estudios más completos y de compromisos para la mejora calidad de vida de la población en zonas del interior del país.

Usando como referencia el modelo multianual, se identificaron los factores necesarios para implementar decisiones inmediatas, orientadas simultáneamente a romper inercia en la administración pública y a promover mejora de la calidad de vida de la población. Esto implicó mejorar el conocimiento de las necesidades fundamentales en áreas geográficas específicas, tal como lo recomendaba el caso Atalaya. El factor más reciente, el proceso de descentralización del 2002, aquel que exigió incorporar el nivel territorial en el análisis, fue identificado como el de mayor potencial para discutir e integrar aspectos para un desarrollo integral. Esto se relacionó, también, con el mandato constitucional establecido el 2002, de

²⁰ <http://www.ecoport.net/content/view/full/52503>

contar con planes de desarrollo concertado en cada región, provincia y distrito del país.

Tomando en cuenta el tiempo disponible para la gestión (era inminente un cambio de gobierno en julio de 2006), se programó la discusión de aspectos relativos a cada departamento del país, durante las reuniones semanales entre las direcciones generales del Viceministerio de Economía y los asesores. Se siguió en el orden alfabético de los departamentos, salvo en casos en que aparecía alguna urgencia o se presentaba la oportunidad de tratar un tema a mayor profundidad. Uno de estos casos fue el problema de Atalaya en el departamento de Ucayali en octubre de 2005 donde se requería atención inmediata.

A pesar de la mejora en capacidades, en especial de análisis macroeconómico que se había logrado recuperar en los últimos años en el MEF, era evidente que tomaría tiempo y persistencia el incorporar rutinas y temas en la agenda regular. Como en otros casos, se presentó una natural resistencia interna a un trabajo que no parece resolver las urgencias de operación diaria.

En paralelo se instituyó un mecanismo de reuniones semanales con viceministros de todos los sectores, bajo la coordinación de la PCM. Las instituciones principales para mantener la coordinación fueron las comisiones

interministeriales de asuntos sociales y de asuntos económico financieros (CIAS y CIAEF), que están vigentes con las normas actuales.

A las pocas semanas se contaba con datos acerca de algunos departamentos, siendo Amazonas el primero, y se podía identificar aspectos comunes para la toma de decisiones. Fue un primer paso para conocer realidades diversas que usualmente no se tenían presentes. La heterogeneidad empezaba a emerger. Un aspecto importante fue la verificación de que existía un déficit de operación en casi todas las funciones del Estado. Pero lo que resultaba inaceptable es que ocurriera lo mismo en los servicios fundamentales como educación, salud, agua, transportes, etc. En el caso de Atalaya se tuvo que visitar la zona en el momento de la crisis, pero después se envió un equipo por más días para comprender mejor la realidad y continuar trabajando asuntos de interés para el desarrollo integral más allá de la coyuntura,

A nivel macro y micro fue central decidir cómo usar los déficits: se logró identificarlos y medirlos. El siguiente paso era saber qué hacer con ellos. Se tomó la decisión de no renunciar a cerrarlos en el menor plazo posible y a llevar la discusión a los niveles que fueran necesarios para prestar la debida atención.

Se hizo explícito que era inaceptable el bajo nivel de servicios públicos esenciales, como salud, educación, agua, transporte o derechos fundamentales.

Fue promovida una continua reflexión acerca del asunto y se logró desarrollar los conceptos de pérdida de activos tangibles e intangibles por falta de recursos adecuados, y la interrelación entre los niveles macro, meso y micro.

Utilizando el conocimiento previo de la realidad del país por muchos de los funcionarios, y con la revisión sistemática de información, fue posible hacer referencia a la población y el territorio para dar contexto a las labores de las distintas dependencias, a las cinco o seis semanas de iniciadas las reuniones. En estas actividades no se observaba resistencias, salvo el natural cuestionamiento acerca del uso del tiempo y la imposibilidad de dedicar recursos a temas de interés para cada área.

De manera similar, se promovieron las reflexiones intersectoriales entre viceministros, uniendo el trabajo de coordinación de la PCM (con la comisión interministerial de asuntos sociales) y las capacidades analíticas del MEF. Hubo, además, comunicación abierta con los nuevos mecanismos disponibles, como la MCLCP y el Acuerdo Nacional. Esto fue muy útil para introducir cambios legislativos y para aclarar orientaciones para los tres niveles de gobierno.

Las ideas principales que guiaban estas acciones se mencionaron en el marco teórico y en el contexto general.

3.2. Las acciones prioritarias como estrategia.

Lo primero que se identificó, en octubre de 2005, fue la ineficacia del Estado para atender aspectos elementales para la mayoría de la población en todo el territorio (el conjunto de aspectos se discutirá más adelante).

En esta primera etapa fue importante seleccionar aspectos concretos. Los trabajos principales para discusión se desarrollaron en la Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) de la PCM y en el Viceministerio de Economía del MEF (VME), con poco personal. Lo primero fue verificar la inexistencia del acceso universal a un conjunto de bienes y servicios fundamentales para el desarrollo de las personas. La comparación se realizó tomando como referencia una canasta básica de bienes y servicios, con perspectiva de largo plazo. La discusión de acciones prioritarias partió de experiencias y diagnósticos en diálogos con diversas instituciones de sociedad y estado y búsqueda de acuerdos.

Sólo se mencionará un acuerdo principal que puede ser útil para futuras investigaciones. El 4 de noviembre de 2005, el Ministro de Economía presentó en el foro del Acuerdo Nacional una propuesta de pacto fiscal del último año de gestión. Uno de los componentes de esta propuesta es el “compromiso de mejora inmediata en la calidad del gasto con una visión de largo plazo”.

En las semanas siguientes, el equipo de CIAS-VME trabajó para lograr definiciones en las acciones a ser tomadas, por lo menos en Salud y Educación. Finalmente, se obtuvieron confirmaciones de los ministerios responsables (no sin resistencia en los ministerios y en el MEF) poco antes de la discusión de los proyectos anuales en el Congreso (noviembre 2005).

En el sector Salud, donde es usual operar en el terreno con protocolos de atención que en muchos casos se usan en diversos países, era comparativamente más fácil intentar definir acciones prioritarias y mínimas para los compromisos futuros. Aun así, el concepto de atención preventiva y promocional de la salud, por ejemplo materno-neonatal, seguía encontrando resistencias tanto por la preferencia médica por lo curativo (frente a lo preventivo) como por el sesgo a mantener control casi absoluto de los recursos. Por ejemplo se prefiere atender casos de enfermedades declaradas en un hospital de la zona urbana que realizar una labor de prevención en zonas alejadas, que evitaría la enfermedad.

El caso en Educación fue más difícil. Por tratarse del desarrollo de capacidades humanas y de la formación integral, resulta mucho más arduo el definir acciones concretas. Hay resistencias tanto por el lado de la especialidad pedagógica como de la organización estatal y sindical, que trababan las definiciones. En el caso de Educación fue necesaria la intervención de los ministros para lograr que se definiesen algunas acciones prioritarias, como el acompañamiento en el aula.

Se fue logrando así una versión definida de las acciones que permitieran iniciar la mejora de la atención en aspectos básicos, para asegurar el pleno desarrollo de capacidades humanas desde los primeros años de vida.

Las actividades prioritarias dentro de programas funcionales fueron: 1. Atención de la mujer gestante. 2. Atención del niño sano menor de cinco años. 3. Atención de enfermedades diarreicas y respiratorias agudas. 4. Atención de neonato menor de veintinueve días. 5. Vigilancia y control de la calidad del agua para consumo humano. 6. Control de asistencia de profesores y alumnos. 7. Acompañamiento pedagógico a docentes en el aula. 8. Capacitación a docentes. 9. Atención a infraestructura escolar en condiciones de riesgo.

Para conocer mejor diversos aspectos de cada localidad, se encargaron visitas para verificaciones en salud y educación, que se complementaron con otras

de carácter integral. En el caso de Atalaya, fue una acción de emergencia seguida por un estudio a mayor profundidad con personas que estuvieron varios días recogiendo las percepciones de la población.

Instituciones públicas y no públicas que tenían conocimiento de realidades diversas aportaron en las etapas iniciales y dieron elementos muy valiosos para la discusión y la toma de decisiones, muchas veces trabada por inercias internas en las instituciones,

En paralelo se logró que el Foro del Acuerdo Nacional, con participación de los partidos políticos e instituciones de la sociedad y el Estado, aprueben un Pacto por la Calidad del Gasto.

Tomando esos acuerdos, se llevó a los proyectos de leyes anuales artículos que permitieran facilitar la implementación de estas declaraciones de políticas públicas. Aunque el ideal es que las declaraciones de política pública nacional más importantes se expresen después en mandatos simples de cumplimiento obligatorio, no se contaba con el tiempo ni las condiciones para lograr esto. Se identificó, como lo hacen muchas instituciones del país, que las prioridades y la asignación deberían expresarse en el presupuesto para el 2006.

Las tres leyes anuales (Equilibrio, Endeudamiento y Presupuesto) son aprobadas cada año en noviembre para el ejercicio siguiente. La más conocida es

la de Presupuesto, pero se identificó que la mejor manera de expresar con claridad las prioridades en la asignación de recursos era declarar la orientación en la ley de Equilibrio, añadiendo reglas para casos de situaciones desfavorables y favorables (como las que podían esperarse en los próximos años).

Vale la pena dedicar una reflexión adicional a este aspecto y enlazarlo con las relaciones que van desde los principios y valores hasta los aspectos operativos necesarios para lograr los resultados deseados. Se ha seleccionado ampliar el asunto tratado en este capítulo porque es el que permite discutir a mayor profundidad los procesos de decisión guiados por valores, como orientadores para el diseño e implementación de políticas públicas de importancia nacional.

En esta discusión, con y dentro de las diversas instituciones participantes, se detectaron aspectos implícitos que son muy poco tratados y sin embargo influyen el día a día y los resultados en el bienestar de la población. Un primer aspecto es que esas actividades prioritarias son las que cualquier sociedad que se respete debería haber asegurado hace décadas. En general, se sostienen en procesos regulares de entidades principalmente públicas. Constituyen conjuntos de procesos y procedimientos para atender a la población que deben operar siempre y para esto contar con los recursos humanos y materiales necesarios.

Sin embargo, en el caso peruano no están presentes las orientaciones de política pública necesaria, tampoco los controles de calidad ni los gastos de operación, mantenimiento y reposición que estos servicios exigen para satisfacer parte de las canastas básicas.

Fue fundamental reiterar que la visión simple de largo plazo estaba basada en el respeto a la vida como un valor fundamental, como una guía ética para el diseño e implementación de políticas públicas, para el desarrollo de estrategias y planes y para lograr una operación de calidad sostenible al servicio de todas las personas del país. Lo universal de estos servicios es otro aspecto que debe resaltarse y que se discute más adelante, como opuesto a propuestas de rígida focalización. Una discusión de este tipo se había dado al interior del Ejecutivo el año 2004 como paso previo a la aprobación de un decreto supremo acerca de focalización del gasto públicos; los detalles de estas tensiones pueden estudiarse profundizando en el actual Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), en cuyo origen se dio la discusión entre posiciones acerca de la importancia de asegurar la atención universal en salud preventiva y promocional versus una focalización exclusivamente para la población más pobre.

La diferenciación y análisis de los gastos de operación y de inversión puede parecer económica, financiera o contable, pero también es fundamental si se quieren establecer políticas que logren resultados sostenibles en la dotación de

servicios básicos para la mayoría de la población actual y futura. Este aspecto relaciona decisiones de corto plazo (asegurar la asignación de recursos) con el seguimiento mensual (usando herramientas como el SIAF) para el cumplimiento de objetivos estratégicos (mediano plazo) y el logro de una visión (igualdad de oportunidades) de largo plazo. Es importante reiterar que la calidad de los servicios públicos depende directamente de la asignación de recursos de operación suficientes y no de los recursos para inversión.

3.3. Una acción prioritaria en salud como ejemplo

Aunque Educación es un asunto más importante para el largo plazo, trataremos una actividad ejecutada en salud para intentar profundizar, en la experiencia, las posibilidades de definir funciones de Estado y políticas públicas. Se trata sólo parcialmente una actividad asociada al actual programa materno-neonatal en salud: la atención a menores de 30 días (neonatos), que en las acciones prioritarias se denominó “Atención de neonato menor de 29 días”.

La importancia de la atención en la infancia temprana está respaldada por abundante información científica y reconocida por instituciones de Estado y sociedad en todo el mundo. Esa atención no puede ser asegurada por un sólo grupo o sector; es una acción conjunta que incluye a los padres, la comunidad,

los servicios públicos y varios elementos del entorno. Vale la pena reiterar la importancia de esta etapa en la vida de toda persona; basta con recordar el proceso de desarrollo del cerebro y los riesgos asociados a diversos factores que se presentan desde el embarazo (ver embarazo adolescente) hasta las primeras semanas de vida.

A pesar de la complejidad, la discusión fue llevada a acuerdos que pueden ser revisados en documentos como la Exposición de Motivos de la Ley de Presupuesto del año 2008. En ella se muestra el “diseño responde a una lógica de causalidad de las acciones en relación a los productos y resultados a generar”²¹ por un conjunto de 5 programas estratégicos.

En Perú hay aproximadamente medio millón de nacidos vivos cada año. Los primeros 30 días de cada una de esas personas es fundamental para su vida futura y para una real igualdad de oportunidades (hay abundante información científica para sustentar esto). Aunque la realidad es mucho más compleja y exige atender aspectos que ocurren antes y después de ese periodo limitado, se escoge este porque es posible discutirlo de manera simplificada y en una base mensual.

Es necesario realizar un esfuerzo adicional para representar, aún defectuosamente, los procesos en la realidad y obligarnos a prestarles atención.

²¹ MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. *Proyecto de Ley de Presupuesto Público para el Año Fiscal 2008. Exposición de Motivos. Lima, agosto 2007. 73p.*

Esas representaciones pueden y deben intentarse en los niveles nacional, departamental, provincial, distrital y local. Por ejemplo, sabemos que hay cerca de 42.000 nacimientos al mes en el Perú y esto permite un seguimiento regular. Pero ese número grande se hace más cercano si hablamos de 700 menores de 30 días en Huancavelica ó 200 en Madre de Dios. Por distritos, podemos hablar de 12 nacidos al mes en Huancarani, en la provincia de Paucartambo, Cusco, donde hay experiencias exitosas, desarrolladas y documentadas.

Sin embargo, ni siquiera este seguimiento del registro básico es una rutina en las instituciones ni en la sociedad. No es entonces un problema de falta de referencias técnicas, sino que tal seguimiento requiere de esfuerzo y persistencia por parte del Estado y la sociedad.

Desde el 2006 es completamente posible hacer un seguimiento de estos indicadores, imperfecto pero suficiente, mediante herramientas como el SIAF en el Portal de Transparencia del MEF, el SEACE, el SNIP, Ministerio de Educación, etc. Varias instituciones que integran las mesas de concertación de lucha contra la pobreza han cooperado en esfuerzos como estos y se ha demostrado la factibilidad de promover una conciencia ciudadana creciente, que fuerce la atención de las instituciones públicas en caso de que estas no hagan los trabajos requeridos. Es parte de una tensión persistente, que exige a todos una continuidad de esfuerzos rara en nuestro país.

Con el fin de discutir brevemente las experiencias hacia una mayor continuidad, se trata en el capítulo siguiente acerca de información disponible para exigirnos una mirada de mayor plazo, aun sin la existencia de un sistema de planeamiento ni un CEPLAN activo.

3.4. Conclusiones preliminares para reflexión en este caso

Desde el 2006, basados en diversas experiencias anteriores, existen herramientas para un seguimiento continuo, mensual como mínimo, de aspectos cercanos a la vida de toda nuestra población, que permitan confirmar el cumplimiento de funciones primordiales del Estado y la eficacia de las políticas públicas como uno de los elementos para construir una nación con igualdad de oportunidades y con valores compartidos.

La reflexión acerca de elementos de política pública en una perspectiva de largo plazo para la formación de un Estado al servicio de todas las personas, desde la vida diaria de la gente, puede permitir confirmar orientaciones, proposiciones y teorías.

A modo de ejemplo, podemos imaginar un distrito en la Amazonía o en los andes con una población cerca de los 5.000 habitantes. En un territorio como este

hay aproximadamente 10 menores de 30 días cada mes. Prestar la debida atención significa preguntarnos todos si se dan las condiciones para un pleno desarrollo de las 10 niñas y niños cada mes, de manera similar a la que en una empresa se presentan un informe y estados y balances proyectados para asegurar la buena marcha de la institución. Algunos alcaldes electos están empezando a asumir ese seguimiento como parte de su labor y si así se cumpliera, puede asegurar una meta de “desnutrición crónica cero” en un distrito dentro de 5 años.

Ese seguimiento en un territorio relativamente pequeño debe agregarse a nivel de una provincia y luego de un departamento, para llegar finalmente al nivel nacional de manera de cerrar los déficit de atención en el momento y no esperando años o décadas para discutir nuevamente el asunto. Sistemas de información como el SIAF permiten seguir cada día la asignación financiera para actividades específicas en cada departamento; es entonces posible que el análisis mensual sea debatido y que permita la mejora continua de la atención de todas las personas en el país.

Además de un ejercicio continuo de ciudadanía, mediante el seguimiento de variables principales, es posible iniciar cambios más profundos, mencionados en el Informe Preelectoral, utilizando mecanismos existentes para asegurar conjuntos mínimos de elementos materiales y no materiales que son indispensables para el desarrollo humano.

Asimismo, prestar más atención a la operación que a la inversión pública en obras es fundamental para asegurar un piso mínimo sostenible para toda la población, sin exclusiones. En el capítulo siguiente se mencionan los riesgos de distorsionar la asignación de recursos, si sólo hay una discusión parcial de déficit de infraestructura o servicios en ciertas áreas.

La eficacia desde el Estado debe significar, entre otras cosas, lograr los beneficios de las acciones prioritarias para todos los habitantes del país incluso en las zonas más alejadas. Por ejemplo, que ninguno de las aproximadamente 42.000 nacidos vivos de menos de 30 días quede sin atención debida y sin un registro de nacimiento; en la práctica es una señal de pertenencia a una sociedad que incluye. Como esta señal hay muchas, pero se ha preferido mostrar una como inicio concreto que permita seguir desarrollando capacidades en todos los niveles.

Lo anterior tiene que ver con consolidar la razón de ser de la sociedad y del Estado, que de lo contrario decaen en un fraccionamiento acentuado, por el centralismo, la inercia y la baja calidad de educación y el poco ejercicio de ciudadanía.

En el capítulo final se retomarán los elementos necesarios para generar un ciclo de políticas públicas con un diseño e implementación que garanticen la sostenibilidad del bienestar de la población, en todo el territorio.

3.5. Evolución de una prioridad y lecciones para el futuro

Para concluir este capítulo vale la pena reiterar la explicación de una actividad específica para ver cómo se ha desarrollado el asunto en los años posteriores y que recomendaciones pueden esbozarse.

En los subcapítulos anteriores se mencionó la “Atención de neonato menor de veintinueve días” como una de las acciones prioritarias en el 2006 (ver Anexo 1). Las prioridades de lo materno-neonatal están dentro de orientaciones para asegurar condiciones adecuadas para el desarrollo, en especial durante la etapa temprana de la vida. Como se ha mencionado, se consideró importante asegurar prioridades, recursos en lo público y concurrencia de diversos actores.

Hoy, en el 2010, podemos identificar esa misma actividad dentro del mandato para programas estratégicos (ver el Anexo 1). Pero esa prioridad no se ha mantenido con facilidad; cada año desde el 2006 se requiere que grupos de

instituciones y personas hagan esfuerzos para que las prioridades se mantengan en las normas públicas. La resistencia desde algunas áreas del MEF sigue vigente. Eso se puede comprobar al revisar los proyectos de leyes anuales para el 2011, donde no se mencionan las prioridades de la manera correcta, aunque se continúa avanzado con los programas prioritarios como estrategia general.

Lo ideal sería que se priorice con claridad un conjunto de actividades fundamentales para lo mínimo material en la vida de la gente. El mandato debe facilitar conseguir recursos para la sostenibilidad de las acciones, con la cooperación de todos los niveles de gobierno y los ciudadanos. El artículo actual (Anexo 1) menciona un "orden de prelación": 1. Programa Articulado Nutricional. 2. Salud materno neonatal. 3. Logros de aprendizaje al finalizar el III Ciclo. 4. Acceso de la población a la identidad. 5. Acceso a servicios sociales básicos y oportunidades de mercado. 6. Acceso a agua potable y disposición sanitaria de excretas para poblaciones rurales.

A pesar de los años transcurridos, aún no se logra que los 5 primeros programas, en orden de prioridad, tengan la atención debida ni su aplicación en todo el territorio

De la experiencia se puede confirmar que es importante la persistencia en señalar la máxima prioridad nacional a un conjunto vital de acciones prioritarias.

En el capítulo 6 se añaden algunas reflexiones adicionales acerca de este asunto de gran importancia que se relaciona tanto con el contexto, con aspectos institucionales pero también con los personales de los funcionarios, de los ciudadanos y las autoridades.



CAPÍTULO 4: Los servicios públicos y la creciente participación privada en la prestación. La importancia de aclarar límites a pesar de zonas grises

En el 2005 también estaba identificado el enorme déficit de infraestructura y servicios para asegurar competitividad de largo plazo del país. Así como en los casos de los déficits en aspectos esenciales, tales como educación o salud, el MEF contaba en el 2005 con estudios recientes acerca de las deficiencias en los servicios para diversos sectores. Se había identificado que: "La forma tradicional de abordar la provisión de servicios públicos se ha centrado principalmente en la construcción de infraestructura"²², sin estudiar el impacto de esta infraestructura ni la sostenibilidad de la misma.

La pregunta inicial fue: ¿cómo lograr mejores servicios públicos estables al menor costo posible? Un caso para ilustrar este tema está referido a las vías de transporte terrestre (nacional, departamental y vecinal). Una evaluación rápida señalaba que para una red total de cerca de 70.000 kilómetros, el tamaño que

²² MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. *Lineamientos para lograr mejores servicios públicos de alta calidad al menor costo y las asociaciones público-privadas. Etapa 1. Lima, enero de 2005. 6p.*

tenía en ese momento sin incluir caminos de herradura, menos del 10% recibían mantenimiento regular adecuado. Esto quería decir que el resto se deterioraba cada día. Era como aceptar la desinversión diaria, por no mantener lo que ya se tiene. El cálculo mencionado se hizo tomando la información oficial del MTC acerca de la red vial, la misma que no incluye caminos de herradura. Actualmente la red se estima en cerca de 120.000 kilómetros.

Entre las herramientas disponibles, y no como un fin en sí mismo, está la orientación a resultados para el ciudadano, que se puede obtener con la colaboración público-privada mediante concesiones o asociaciones público privadas (APP). Ya existían en el Perú experiencias desde 1992, pero limitadas a casos aislados; sin embargo las tendencias y necesidades para los próximos años mostraban que esta sería una opción creciente. Por esto se decidió iniciar la exploración y ponerla en discusión para conocimiento público, aunque el tiempo disponible no permitiría lograr su desarrollo ni establecer normas con una claridad equivalente a las discutidas en el capítulo de acciones prioritarias.

Las APP, bajo una regulación adecuada, pueden ser una forma eficaz de atender demandas de servicios fundamentales. En el caso más complejo puede llegar a un modelo en que "el sector privado diseña, financia, opera y mantiene un

activo con la finalidad de proveer una gama de servicios especificados por el sector público"²³.

Sin embargo, la operación de las APP requiere capacidades institucionales públicas más desarrolladas y fuertes que las necesarias para administrar un servicio público o para diseñar un proyecto de inversión pública. La participación privada debe ser claramente regulada y los riesgos principales deben ser asumidos por el operador no público. Pero en el Perú aún no contamos con organismos reguladores suficientemente fuertes ni hay experiencia en el estudio de comparación público-privada.

4.1. Lo que se hizo

Se consideró necesario profundizar en el tema y dejar una posición definida antes del cambio de gobierno del 2006. El no hacerlo significaba que las definiciones se dieran sin defender los intereses de la sociedad frente al natural interés de lucro privado y la presión por mejorar la infraestructura y servicios para la competitividad de largo plazo.

²³ *Ibidem*, 9p.

Internamente, todas las dependencias del MEF estaban relacionadas con el asunto. Se establecieron orientaciones acerca de los aspectos principales (ver anexo MEF-APP), que, de manera simplificada, incluyeron:

- Definición del servicio público por el responsable nacional normativo.
- Análisis serio del mismo y visión por departamento (población y territorio).
- La prioridad intersectorial de asignación de recursos de largo plazo, dentro de la propuesta de eliminación del déficit de servicios públicos (lo que significa enormes tensiones entre sectores, usualmente no explicitada).

La comparación y el proceso de decisión en estos casos son más costosos que el de un servicio público; por esto se requiere demostrar que el beneficio social es mayor a que el servicio sea construido y operado por una entidad pública. Si es conveniente, la participación privada debe ser aprobada en Consejo de Ministros.

Estas orientaciones generaron oposición de funcionarios de Pro Inversión y de algunos otros sectores. Esta tensión y la de los interesados puede y debe seguirse cercanamente en todo proceso de concesión,

Otro problema principal fue la falta de personal calificado para hacer los análisis de comparación pública-privada. Una consulta con profesionales y universidades del país confirmó esa escasez. Finalmente, se contrató a

consultores extranjeros que pudiesen traer elementos para la discusión basados en experiencias exitosas, que fueron iniciadas en el Reino Unido. Se puso mucho énfasis en que el personal del sector público desarrollase las capacidades para el trabajo permanente en el asunto.

A pesar de estos cuidados, en muchas ocasiones se requirieron serias discusiones para asegurar los puntos de control en el proceso de aprobación de estas operaciones. Aún en el 2010, la debilidad en los organismos reguladores es una señal de alerta.

El no hacer los estudios completos en especial los de comparación público – privada puede llevar a asumir obligaciones de largo plazo (concesiones a 30 o 50 años) en las que el Estado, con impuestos de todos los peruanos, tendría que pagar por servicios supuestamente adecuados; las obligaciones futuras por los riesgos no asumidos por el privado o por la no autosostenibilidad de la concesión pueden ser tan grandes como lo fue la deuda externa en la década del 80.

Esta experiencia reitera la necesidad de un conocimiento cabal de la operación de cada servicio (de manera similar a lo discutido en acciones prioritarias) y el contar con personal muy calificado. En este, como en todos los casos mencionados, es indispensable sostener las soluciones para captar y retener personal en el sector público.

En general, podemos reconocer algunos aspectos comunes de la experiencia de acciones prioritarias pero con menor intensidad. Un aspecto para estudiar es que tal asunto es relativamente nuevo, a diferencia de cuestiones como salud o educación. En una perspectiva de largo plazo, el logro de una mejora de la estructura productiva, del empleo y de la igualdad de oportunidades lleva a explorar la posibilidad de que algunos servicios públicos puedan ser brindados por el sector no público aunque se mantiene una capacidad muy alta de regulación.

Se observó desde el VME que no existían modelos conceptuales ni definiciones de política suficientemente claras para esa creciente participación privada en la prestación de servicios públicos en diversos sectores. De ahí la importancia de trabajar el asunto, aunque en este caso se tenía la consciencia de que el tiempo no permitiría lograr acuerdos tan precisos. Sin embargo la opción de no intentar elaborar un marco de referencia tenía un enorme riesgo de generar decisiones poco sustentadas y la continuación de los déficits que afectan la competitividad del país.

Lo que se hizo permitió contar con la publicación de una propuesta antes de finalizar el periodo de gobierno (julio de 2006), la que dejó planteados los elementos principales para decisiones futuras.

4.2. Una acción prioritaria en transportes como ejemplo

El insuficiente mantenimiento regular de la red de transporte es la principal causa de deterioro de las vías nacionales, lo que origina a su vez costos mayores en el largo plazo a la sociedad y al Estado. Resultaba importante llamar la atención acerca de la necesidad de un mantenimiento adecuado en un servicio que es vital para la competitividad y para asegurar las condiciones generales para el desarrollo de toda la población, en un territorio difícil como el peruano.

No basta, por consiguiente, con construir nuevas vías sino que estas deben funcionar de manera tal que los usuarios puedan transitar con seguridad y en tiempos razonables. El mal estado de una carretera tiene efectos negativos en la competitividad de todos los sectores de la economía y en la calidad de vida de las personas (como se vio en el caso de salud).

Vale la pena reiterar la preocupación por el inadecuado mantenimiento en toda la red vial (nacional, departamental, vecinal y caminos de herradura) que debería seguirse y entenderse mejor.

Aún a un nivel no experto, fue posible identificar los elementos principales del diagnóstico exploratorio acerca del mantenimiento de la red vial y cómo la falta

de esta ocasiona un deterioro irreversible que lleva a la pérdida total del servicio y a la necesidad de una nueva inversión para recuperarlo.

La tensión entre los escasos recursos públicos y las necesidades de mantenimiento de toda la red vial es un aspecto que se resalta junto con la necesidad de profundizar en el conocimiento de la red y su mantenimiento, y se recomienda el uso de la programación multianual del mantenimiento de vías.

4.3. Conclusiones preliminares y lecciones

Como se comentó en el capítulo anterior, desde el año 2006 se han hecho explícitas las orientaciones de política en normas y documentos como las leyes anuales (ley de Equilibrio y ley de presupuesto) y el MMM. Estos apoyan el proceso de mejora y permiten la instalación de rutinas positivas, como las de mantenimiento permanente. A partir del 2007, la Ley de Presupuesto incluyó la creación de los programas presupuestarios estratégicos (PPE) como herramientas para la gestión por resultados. En el caso de transporte terrestre existe el PPE denominado “Acceso a servicios sociales básicos y a oportunidades de mercado”, que pretende la disminución del tiempo requerido por las personas para acceder a mercados y servicios mediante el mantenimiento oportuno.²⁴

²⁴ Ver en el ANEXO1 los programas vigentes en el 2010.

El enfoque por resultados, las prioridades y el orden de prelación son un marco que debe usarse a la hora de comparar los recursos disponibles con los déficits presentados por los diversos sectores.

Finalmente la programación multianual del mantenimiento y de los niveles de servicio de transporte terrestre, como en otros casos de infraestructura, es un aspecto muy importante y debe dar información complementaria para la discusión en contexto de la asignación de recursos públicos. Como se ya se mencionó la programación multianual del mantenimiento debe partir del mejor conocimiento posible de toda la red (nacional, departamental, vecinal y de herradura); esto significa definir el número de kilómetros para cada tipo de vía, su estado, las estimaciones de tráfico y los costos totales para el mantenimiento.

En todas las modalidades de ejecución del mantenimiento, es posible que se mencionen de manera explícita los elementos principales discutidos, como se está experimentando en los actuales contratos, concesiones y la ejecución directa.

Los objetivos y reglas claras son una referencia para el debate y para promover acuerdos de mediano y largo plazo entre actores de todos los campos y niveles. Esto puede permitir la solución progresiva de la dificultad para definir objetivos y prioridades en los servicios en general y definir cuándo es posible una mayor intervención privada en la prestación de servicios públicos.

CAPÍTULO 5: INFORMACIÓN AL CIUDADANO PARA USO EN PERSPECTIVA

MULTIANUAL

Aunque pueda sonar abstracto, resultaba indispensable tratar de institucionalizar la información disponible en cuanto a su elaboración y en la puesta a disposición en diversos formatos. Esto debe permitir al ciudadano un seguimiento regular que lo incentive a inducir mejoras continuas en la administración pública. Es el complemento al buen gobierno que realicen los funcionarios.

El año 2006 tuvo en el primer semestre las elecciones generales y el inicio de labores para la transferencia de gobierno. Las elecciones generales son una oportunidad de reflexión ciudadana y de comparar opciones de planes de gobierno; la oportunidad de desarrollar información para el ciudadano se presentaba con la primera aplicación de la ley de acceso a la información, era posible la elaboración de un documento que sistematizará lo ocurrido y recogiera

propuestas básicas para el futuro, que a su vez sirvieran de contraste a las propuestas de planes de gobierno en el periodo de elecciones.

5.1. El Informe Preelectoral (un año de elecciones generales)

A fines del año 2005 la PCM solicitó al MEF trabajar en conjunto para la elaboración del Informe Preelectoral. Esta experiencia ocurrió en el período previo al proceso de elecciones generales del año 2006, lo que permitió llamar la atención acerca de elementos relativamente nuevos en la institucionalidad peruana, como lo son transparencia y acceso a información, pero que son de gran utilidad ante la carencia de políticas públicas y prospectiva de largo plazo.

La necesidad de cumplir con el mandato de la Ley fue el principal impulso para que la PCM iniciara el proceso de elaboración. Como se recuerda, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley N° 27806) fue aprobada en el 2002 y obligaba a la publicación del llamado Informe Preelectoral por lo menos tres meses antes de la fecha establecida para las elecciones generales. El contenido debía ser una reseña de los cinco años anteriores y proyecciones para los siguientes cinco años.

Era la primera vez que debía entregarse el informe previo a un proceso de elecciones. El Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (Sinaplan) existía ya legalmente desde inicios de 2005, pero no operaba; los abogados del MEF

indicaron al VME que no era competencia del Ministerio la discusión del planeamiento multianual. Así que se decidió encargar internamente un ejercicio de prospectiva simplificado para contar con elementos de juicio aún de manera informal. De esta manera, se logro tener información acerca de proyecciones de mayor plazo (existe documentación acerca de factores clave y elementos para ensayos prospectivos en el MEF).

De manera similar, se usaron hechos y tendencias de población y empleo basados en experiencias anteriores (ver MMM del 2001). Se contaba ya con la capacidad de análisis desarrollada en los últimos años en análisis macro (asuntos económicos y financieros, principalmente). El aspecto de capacidades profesionales era una limitación, como se menciona más adelante. Era posible entonces utilizar los modelos y herramientas que estaban disponibles para la elaboración del Marco Multianual, para reseñar y proyectar periodos de cinco años y relacionarlos después con otros aspectos de desarrollo.

Surgió una tensión natural entre la mayoría de funcionarios, muy capacitados en aspectos macroeconómicos, pero no en los aspectos sociales, medioambientales e institucionales que no están en las variables usualmente trabajadas para asegurar los equilibrios fiscales. Esto llevó a trabajar con equipos complementarios para evitar dejar de lado aspectos como la población total, sus necesidades fundamentales y la diversidad geográfica.

En el documento final del Informe Preelectoral se puede notar la separación por capítulos. Por ejemplo, en la introducción y el capítulo final se incluyen, aún de manera limitada, las diversas dimensiones para el desarrollo mientras que los capítulos intermedios presentan un análisis económicamente más riguroso y numérico. Estos mismos aspectos se repetirán entre marzo y mayo del 2006, en el momento de elaborar el Marco Multianual de periodicidad anual.

Otra tensión, que se produjo de manera interna en el MEF, se dio entre las posiciones de los viceministerios de Hacienda y de Economía, en lo que respectaba a la asignación de recursos para funciones prioritarias. El peso específico de Hacienda es muy reconocible en el caso peruano, mientras que Economía casi se extinguió en la década de 1990.

Los argumentos para asegurar el cierre de los déficits dañinos tuvieron que ser permanentemente mejorados y utilizados para evitar la asignación inercial de recursos (característica típica del presupuesto público, a pesar de las buenas intenciones de muchos funcionarios). El reflejo de estas tensiones puede seguirse en el debate de las leyes anuales (equilibrio, endeudamiento y presupuesto) que, junto con el Marco Multianual, se envían al Congreso en agosto de cada año.

Esas oposiciones dentro y fuera del MEF se dan continuamente cuando todas las dependencias cumplen con sus funciones. En trabajos futuros, debería explorarse el ciclo anual y el ciclo de cinco años y los enlaces entre los equilibrios macro, la asignación multianual de recursos, la asignación anual, la ejecución y los resultados para la población

Como en otros aspectos, en este hay un limitado ejercicio de ciudadanía plena en el uso de información preelectoral y de información anual y aun mensual. La poca difusión y uso, en la sociedad y el Estado, de trabajos como el Informe Preelectoral debe llevar a fomentar reflexiones de mayor alcance e institucionalizar mecanismos que, aunque legalmente establecidos, tienen poca aplicación en la práctica, dañando la posibilidad de un uso cotidiano de información.

Pocos ciudadanos aprovechan las posibilidades que da la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Estudiar su uso desde el 2002 resultaría muy útil, así como explorar la su aplicación mediante los trabajos de seguimiento que diversas instituciones realizan.

En la posibilidad de seguimiento y mejora continua de políticas públicas existen documentos e información disponible que vale la pena mencionar:

- La Política General de Gobierno, como síntesis de las políticas nacionales y éstas como conjunto de las políticas sectoriales
- El Plan Nacional de Desarrollo, recientemente propuesto por el CEPLAN
- El Marco Macroeconómico Multianual (MMM)
- Los Planes de Desarrollo Concertados (PDC) en cada territorio: departamento, provincia y distrito.

Además, la información en los portales de transparencia con énfasis en los sistemas administrativos transversales, como el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), Sistema Electrónico de Compras del Estado (SEACE) y el Sistema de Inversión Pública, entre otros.

5.2. El Marco Macroeconómico Multianual

El MMM incluye la declaración de lineamientos de política económica y los objetivos de la política fiscal de mediano plazo, incluyendo las medidas de política y los estimados de los resultados del Gobierno Nacional, de los Gobiernos Regionales, de los Gobiernos Locales, de las Empresas Públicas y del Sector Público No Financiero. Incluye metas y previsiones para los siguientes tres años de las variables marco, las proyecciones de ingresos y la composición de los

gastos e indicadores que evalúen la sostenibilidad de la política fiscal en el mediano y largo plazo.

El MMM es una oportunidad para enlazar las orientaciones de política con las estrategias y con la asignación de recursos para lograr resultados a favor de la población. En un año electoral, a partir del 2002, permite discutir la sostenibilidad de lo propuesto en una revisión de los 5 años anteriores y los siguientes 5 años.

El MMM se aprueba en el Consejo de Ministros a más tardar la primera semana de junio de cada año y da la oportunidad para una revisión de la situación y perspectivas. Tomando como referencia el modelo conceptual general del MEF 2005, se intentó que el Marco Multianual hiciese explícito el reconocimiento de múltiples niveles de realidad y mantuviese la doble atención en el plazo (corto-largo) y en la visión (macro-micro).

El perfil profesional de los funcionarios y su especialización fue un tema importante, cuando se intentaba expresar las relaciones de múltiple nivel. Algunos funcionarios mostraban abiertamente su oposición a mencionar asuntos “sociales” junto con los económicos y otros opinaban lo mismo respecto a discutir aspectos micro junto con los macro. Se puede identificar esto en el MMM por ejemplo en la frase: “Por tanto, el diseño de política económica debe esforzarse por ahondar aspectos principales – tanto macroeconómicos como

microeconómicos – que permitan atender las necesidades de la población”²⁵. Este párrafo fue incluido para señalar la posición de integración y los esfuerzos pendientes dentro de los encargados de análisis económico.

5.3. Recursos humanos para el análisis y elaboración de estudios

Es importante recordar que la capacidad general de análisis con que contaba el VME en el 2005 fue el resultado de una construcción de varios años. Después del colapso de la década de 1990, el esfuerzo se inició en el gobierno de transición de Valentín Paniagua y continuó hasta el 2006. Varios funcionarios recuerdan cómo la mayoría de análisis y decisiones eran tomados sólo por el Banco Central de Reserva. Recién a fines del 2000 se inició un trabajo de construcción de capacidades en el MEF para contar con personal y herramientas para dominar análisis macro y multianuales.

En el caso de la Dirección General de Estudios Económicos y Sociales (DGAES), se logró seleccionar profesionales muy capaces de diversas universidades. Este tipo de experiencia debería ser documentado y usado para definir la calidad de asesoría y asistencia técnica óptima que refuerce la línea de carrera y no la destruya. Al respecto, estas capacidades en diversos sectores se

²⁵ MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. *Marco Macroeconómico Multianual 2007-2009*. Lima, mayo de 2006. 4p.

ponen en riesgo cuando no hay una política de personal y se reducen los sueldos a niveles inaceptables. Por lo señalado en cuanto a APP y ante la necesidad de una función reguladora en el futuro, la necesidad de personal es mucho mayor y debe valorarse.

5.4. Facilitando el acceso a información de calidad

Al acercarse la fecha de elecciones generales y cambio de gobierno, se discutieron las opciones para dar acceso a la información que se había producido y facilitar así el seguimiento y control ciudadano, tal como la información para la toma de decisiones.

Se construyó un conjunto amplio de información bajo el título "Información de Interés para los Niveles Nacional, Regional y Local". La Alta Dirección del MEF envió un documento resumen y un CD a las nuevas autoridades electas del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo. El VME envió la misma información a cada uno de los alcaldes del país. Incluía datos acerca de políticas y las funciones primordiales del Estado y acerca de los sistemas administrativos a cargo del MEF.

Esa información completa está aún disponible en la página web del MEF en la dirección http://www.mef.gob.pe/gobiernos/info_interes/

Dicha información es útil para la planificación y gestión regular de autoridades y ciudadanos y da los elementos para facilitar la articulación la política general y sectorial, con la labor de los gobiernos regionales y locales.

La Información Departamental es el producto del trabajo continuado de las direcciones generales e incluye un breve análisis de la dinámica de cada departamento y una síntesis de su plan de desarrollo concertado.

A continuación se muestra el resumen del contenido de la información que puede ser ampliado en los anexos. Este es el tipo de información general que la ciudadanía podría usar para un mejor ejercicio de derechos y deberes y para la relación con el Estado.

El disco compacto mencionado tuvo por objetivo proveer de información útil para la planificación y gestión regular de las autoridades regionales y locales. Asimismo, permitió articular las orientaciones de política general y sectorial con la labor de los gobiernos regionales y locales, a la vez que presentaba los vínculos entre las políticas económicas y las políticas sociales.

El contenido se divide en tres secciones. La primera: Capacitación en Sistemas de Administración, Control y Gestión Fiscal. La segunda: Documentos

Básicos, incluye documentación de referencia y apoyo, que permitirá a los usuarios relacionar sus funciones específicas con los deberes primordiales del Estado. La tercera: Información Departamental, puede ser útil para la discusión y actualización de planes de desarrollo concertado como expresión de estrategias en el territorio.

CONTENIDO DEL DISCO COMPACTO ENVIADO A AUTORIDADES

En "Información de Interés para los Niveles Nacional, Regional y Local"
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, 2006

Índice de Contenidos

1. Capacitación Sistemas de Administración, Control y Gestión Fiscal

Aspectos General, Aspectos Macroeconómicos. Descentralización Fiscal; Prudencia y Transparencia Fiscal Manuales diversos en Finanzas Públicas Política Tributaria, Sistema Nacional de Inversión Pública, Sistema Nacional del Presupuesto Público (nacional, regional y local) Sistema Nacional de Tesorería Pública, Sistema de Administración Financiera-SIAF, Contabilidad Pública, Endeudamiento Público Promoción de la Inversión Privada- Pro Inversión, Adquisiciones y Contrataciones Públicas- Administración de la Propiedad Estatal.

Y una "Cartilla de Orientación de los Sistemas Administrativos del Estado"

2. Documentos Básicos Políticas de Estado

Constitución Política del Perú Acuerdo Nacional, Política General de Gobierno, Informe Pre Electoral Declaración de Principios Política Fiscal 2007-2009. Marco Multianual Marco Macroeconómico Multianual 2007-2009. Lineamientos de Política y normas. Introducción: Mejora de la Calidad de los Servicios Públicos. Lineamientos para la Mejora de la Calidad Normativa. Lineamientos para Asociaciones Público-Privadas (diciembre 2005). Lineamientos MEF para Concesiones Cofinanciadas (julio 2006). Lineamientos de Política Arancelaria (2006). Lineamientos de Política Sectorial. Planeamiento Concertado Local (Plan de Desarrollo Concertado)

Otros Documentos de Interés

Declaración del Milenio, Opciones para cerrar los déficit de servicios. Distribución de los Recursos Públicos, según programas. Indicadores de Consumo de Hogares, Indicadores Departamentales y Provinciales.

3. Información Departamental: Por cada departamento del país se incluye Dinámica Regional, Información Socio Económica y un extracto del Plan de Desarrollo Concertado. Como anexo: Extracto del Informe Preelectoral 2006 e Introducción del Marco Macroeconómico Multianual 2007-2009.

El índice completo se incluye en el Anexo 2 y el Extracto en el Anexo 3. La información enviada fue usada para procesos de capacitación en diversas zonas del país.



CAPÍTULO 6. REFLEXIONES INTEGRADORAS

6.1. Introducción a reflexiones integradoras. Aprendiendo de lo experimentado.

Durante el proceso de investigación de esta tesis surgieron dudas, preguntas y nuevas ideas. ¿Qué hacer con ellas? Con el tiempo limitado, uno tiende a desecharlas; sin embargo, en este capítulo adicional al esquema original de la tesis, se intenta registrar y reflexionar acerca de ellas.

Se recogen estos aspectos, por más que parezca una dispersión adicional a las ideas ya discutidas, porque es importante reconocer que son parte de la realidad (múltiples niveles) y eso puede demandar varios niveles de política o políticas que tomen en cuenta esas características (uno tendrá que escoger qué dejar de lado).

Un primer aspecto es que la toma de decisiones en las políticas públicas debe reconocer la heterogeneidad cultural y geográfica del país. Es un grave error el asumir como única realidad los promedios estadísticos.

Un segundo aspecto es que debemos reconocer que esos múltiples niveles son parte de la realidad del sujeto que estudia (que reflexiona, que argumenta, que escribe) en este caso para una tesis de maestría. Es importante reconocer que son parte de las condiciones de una investigación con mente abierta (Moore, Figueroa) que usualmente dejamos de lado.

Por estas consideraciones, opto por describir parte de esos hechos de manera sintética. Esto debería servir de punto de partida para una reflexión mayor y una discusión acerca de los diversos asuntos que se mencionan brevemente, para evitar su olvido inmediato. Esto incluye el identificar información que podría servir de base para futuros estudios.

En este capítulo se reflexiona inicialmente acerca de los elementos de las experiencias en contexto para la toma de decisiones en las políticas públicas. En el proceso de reflexión emergieron datos de experiencias anteriores; opté por elaborar una lista simple de esas experiencias para registrarlas y dar lugar a futuras sistematizaciones similares a la presente tesis.

En el subcapítulo siguiente se mencionan elementos para futuras acciones y, finalmente, se reitera las dificultades para comprender la realidad y conocer el contexto.

6.2. Acerca de la toma de decisiones en las políticas pública.

El diseño e implementación de las políticas públicas deben reconocer la heterogeneidad cultural y geográfica del país si se quiere evitar la desconexión con la realidad, que lleva al fracaso en atender las necesidades fundamentales de la sociedad.

Ese reconocimiento invalida el trabajar sólo con los promedios nacionales sin que esto signifique desconocer la importancia de las estadísticas y la información agregada en general. Vale la pena aquí parafrasear a Dieter Nohlen, que en una visita reciente insistió mucho en que “el contexto importa”²⁶ en la Ciencia Política en general.

En este subcapítulo se intenta una reflexión más integrada de aspectos mencionados ya en los capítulos 3, 4 y 5, acerca de los elementos que se tomaron en cuenta para decisiones en políticas públicas nacionales. Se enlazan

²⁶ Conferencia en la PUCP el 5 de octubre de 2010-.

aspectos éticos con operativos para argumentar la necesidad de observarlos en conjunto. Son parte de un intento de reflexionar acerca del contexto y los antecedentes.

6.2.1. En el capítulo 3, al presentar la definición de acciones prioritarias, se explicó con algún detalle una actividad relacionada con los neonatos. Continuando con lo expuesto se puede afirmar que por razones éticas no debemos permitir que ningún menor de 30 días quede sin atención adecuado, ¡y sin embargo ocurre cotidianamente en casi todo el territorio!

Podemos preguntarnos, ¿cómo reaccionan las personas e instituciones? Por ejemplo, una persona en un cargo público, ¿qué hace o qué debe hacer? ¿Y un académico y una autoridad electa y un ciudadano cualquiera?

Como se mencionó, una de las acciones prioritarias (llevadas después a un mandato legal) se refiere a esta etapa temprana de la vida y se relaciona con muchos actores. Primero con los padres, con los servicios de salud y sus protocolos de atención, con los registros vitales, etc. Partiendo de aspectos muy operativos (la atención diaria a menores de 30 días) se puede pensar en mejoras incrementales de diverso tipo (Lindblom) Los actuales programas estratégicos se acerca al la opción de análisis estratégico pero tienen elementos de las otras

modalidades. Se puede observar que esas mejoras están guiadas por los mandatos superiores en políticas y en principios y valores. (Jantsch)

El funcionario está en una constante tensión personal e institucional frente a "desafíos éticos y psicológicos" que es importante tomar en cuenta y que muchas veces dejamos de lado por la dificultad natural que estos aspectos significan.

Podemos relacionar esto otra vez con el seguimiento y el acceso a información. Y preguntarle a funcionarios y autoridades electas o futuras cómo se enfrenta esto.

6.3.2. De igual manera, aunque más lejano del daño directo a un ser humano está el asunto del capítulo 4, sobre la infraestructura de apoyo a la producción pero también al tiempo de acceso a servicios fundamentales.

¿Qué significa en este caso la atención, por ejemplo, del mantenimiento regular de una carretera de cualquier nivel? Todos los usuarios "pagarán" el costo con su tiempo, el daño a vehículos o accidentes y muertes que pueden prevenirse. Lo ético reaparece con fuerza, como también lo inaceptable de situaciones que son parte de la vida diaria de miles de personas en todo el territorio.

6.3.3 Finalmente, el acceso a información para un ejercicio de ciudadanía y por tanto de una mayor gobernanza están presentes. Podemos utilizar diariamente información en sistemas disponibles a casi todos, como SIAF, SNIP, SEACE, RENIEC, y los sectoriales (MTC; Salud, educación, PNP, etc.

En todos los casos podemos ver la importancia de prestar atención permanente a la operación diaria guiada por valores y principios. Podemos llamarlo de diversa maneras incluyendo planificación y se debe complementar con un seguimiento ciudadano continuo que utilice todas las herramientas disponibles para lograr que se mantengan las orientaciones fundamentales de las políticas.

6.4. Lecciones del primer Informe Preelectoral en el Perú (2006).

El Informe Preelectoral tiene la ventaja de poner a disposición de todos una reseña de lo realizado en los últimos 5 años y proyectar los próximos 5 años antes de cada proceso electoral. La política general de gobierno (PGG) de cada nueva administración nacional es un asunto que debería ser producto de mayor análisis y discusión y, aunque lentamente, motivar el ejercicio ciudadano de comparar información de los planes de gobierno

No hay un informe similar para las elecciones regionales y locales, pero pueden tomarse como referencia las mismas informaciones como las del MMM y el seguimiento permanente de diversas fuentes de datos públicos.

Es una oportunidad desde la función pública el poder hacer una reflexión como la que permite el Informe Preelectoral y esto permite a ciudadanos interesados, la academia y centros de investigación contar con elementos para contrastar las propuestas de plan de gobierno de cada partido o alianza política que se presenta a elecciones generales.

6.5. Periodos de transición y comisiones de transferencias

Para futuros trabajos, valdría la pena una comparación más profunda de propuestas formales de política general de gobierno. Para el periodo cercano al de nuestro análisis, se puede mencionar la presentación de los gabinetes de Javier Pérez de Cuéllar (diciembre de 2000) enfocado a la transición, el de Roberto Dañino en el 2001, donde aún no hay referencia a lo territorial pero sí a los mecanismos de participación y al inicio de la descentralización, y el de Pedro Pablo Kuczynski en el 2005 donde ya se encuentran las referencias a la concertación acerca de políticas públicas de manera explícita.

Estas reflexiones y estudios deberían promover un ejercicio ciudadano de comparación de propuestas de gobierno, utilizando la creciente información disponible y los mandatos acerca del acceso a esta.

6.6. Agenda futura de investigación y de ejercicio ciudadano.

En base a la sistematización inicial propuesta, es posible y deseable elaborar esquemas de trabajos integradores e investigaciones que incluyan entrevistas a profundidad para cuestionar el diagnóstico y las opciones relacionadas a la visión de futuro, las políticas, los planes y la realidad operativa de los resultados de esas políticas.

El modelamiento con diversas herramientas de aspectos principales de mediano y largo plazo debe servir como contexto a las decisiones de política. Ahora, en el Perú, la exploración debe incluir la revisión del recientemente publicado PLADES (2010), propuestas de organizaciones no públicas como la MCLCP, CADE, etc., así como referencias a los Planes de Desarrollo concertados existentes por lo menos a nivel departamental. El forzar una mirada cuando menos departamental es parte del enfoque y se refleja de manera persistente en una revisión regular (semanal en el caso del VME).

Lo difícil de prestar atención simultánea a los aspectos de corto y largo plazo puede ser atenuado con el enfoque de mantener en el centro de la atención la vida diaria de toda la población en su territorio. Las diversas percepciones y las limitaciones humanas para conocer la realidad exigen un continuo diálogo entre todos los actores y una apertura al aprendizaje continuo en condiciones complejas.

En la búsqueda de argumentos acerca de estos aspectos resulta de gran interés un capítulo de Mark Moore titulado “Conclusión: Actuar para una sociedad dividida e incierta” (Moore 1998)²⁷.

Moore trata los principales aspectos de la “Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público” de una manera que resulta de gran utilidad para discutir los modelos que han sido referidos en el marco teórico inicial. Aunque basado en experiencias de la sociedad norteamericana, los análisis y propuestas de Moore coinciden con los argumentos que se derivan de las experiencias que se han narrado. Moore recorre en los capítulos previos de su libro los casos de directivos que “se enfrenta a problemas y los resuelven”

El perfil del funcionario que identifica Moore es uno que lleva a la práctica lo pensado en contacto permanente con la realidad. Señala que la libertad para

²⁷ MOORE, Mark. “Conclusión: actuar para una sociedad dividida e incierta”, en *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. PAIDOS, Barcelona 1998, 409-438pp.

explorar es una de las características, pero que el conjunto del perfil es poco común. Moore discute que el temor de algunos ciudadanos hacía funcionarios como estos es que su actividad traiga “nefasta consecuencias para la democracia”. Esas percepciones de diversos llevan a Moore a “enfrentar las críticas éticas y psicológicas del ejercicio de dicho tipo de liderazgo”. (pp 409). Al final del libro recoge de Weber cualidades relacionadas con la vocación del directivo público y señala que “Weber combina dos cualidades comúnmente concebidas como opuestas: la energía y fortaleza psicológica que procede del compromiso con una causa; y la capacidad para el diagnóstico, la reflexión y la objetividad que está asociada con el desinterés altruista.” (pp425)

En la discusión del “rol crucial de los socios” (pp424) resulta aplicable la reflexión acerca de mecanismos de concertación recientes en la sociedad como la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza y el Acuerdo Nacional, que fueron mencionados en el capítulo 3.

Vale la pena recordar la importancia del compromiso con una causa superior como la vida y la dignidad humana que oriente el diseño e implementación de las políticas públicas. Durante el Gobierno de Valentín Paniagua emergieron oportunidades para la recuperación de principios fundamentales para toda sociedad que se respete. Menciono como una de ellas la elaboración de la Carta Social por la naciente Mesa de Concertación para la Lucha

Contra la Pobreza, que en el primer punto de la Declaración dice: “afirmamos el valor de la vida y dignidad de todas las personas (...) El ser humano es valioso por sí y en sí y, por principio, debe realizar sus potencialidades a plenitud”²⁸.



²⁸ *Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. Carta social: compromiso por el desarrollo y la superación de la pobreza. Lima, 2001. 22 p.*
En http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/general/2001_0251.pdf

III . CONCLUSIONES: ELEMENTOS PARA UN CICLO DE POLÍTICAS

PENSANDO EN EL BIENESTAR DE LA GENTE

Se mencionarán aquí aspectos específicos que se validaron parcialmente y que pueden ser usados para generalizar rutinas que apoyen la gobernanza y disminuyan las tensiones identificadas.

Imaginando el ciclo de políticas dentro de un modelo simplificado (MEF 2005), que se retroalimente continuamente del seguimiento serio de los objetivos de las mismas, se puede intentar simular aspectos prioritarios.

La experiencia y la teoría confirman la necesidad de avances incrementales y también que estos sean más adecuados en una perspectiva de largo plazo, que a la vez reconozca múltiples niveles de realidad. Esta combinación de aparentes extremos emerge en las experiencias y exige una doble atención permanente: corto plazo, largo plazo, macro-micro; etc.

Esta forma de enfocar los temas se incluyó en el Marco Macroeconómico Multianual (MMM), con resistencias de varios funcionarios como se mencionó en el capítulo 5. Esto se expresa en el MMM con la frase: “Por tanto, el diseño de política económica debe esforzarse por ahondar aspectos principales – tanto macroeconómicos como microeconómicos – que permitan atender las necesidades de la población...”.

El poder llevar a la práctica el manejo de las tensiones mencionadas exige de las personas y la sociedad capacidades poco usuales (ver Moore).

1. La toma de decisiones en el diseño de políticas nacionales y la gestión pública

Hablaremos de la oportunidad de tomar decisiones combinando perspectivas macro y micro, con una perspectiva de poner a la persona al centro, y con el ciudadano en el ejercicio pleno de su ciudadanía.

Los elementos para eso incluyeron una visión simplificada y mecanismos de retroalimentación como los que fueron usados como punto de partida de la experiencia de gestión merecen una discusión desde diversos ángulos.

Estos elementos llevan implícitos aspectos que usualmente sólo pueden analizarse desde fuera de las instituciones que operan y con intentos de vincular la teoría con la práctica, lo que genera oportunidades de investigación.

Sin embargo es importante reconocer las imperfecciones en la información y en los procesos humanos. No hay modelo perfecto ni teoría perfecta.

Enlazar largo plazo en prospectiva con decisiones inmediatas (lo Incremental) genera tensiones otra vez. En parte, estas pueden ser resueltas adoptando un enfoque adicional como el de Moore, sin perder la orientación de largo plazo. Moore dice: “en la búsqueda del valor, sus mentes exploran libremente las circunstancias actuales buscando oportunidades futuras (...) Lo más destacado es que llevan a la práctica lo que han pensado”.²⁹ (Falta esta referencia)

Cuando buscamos oportunidades para avanzar hacia el “Pleno desarrollo de todos en un ambiente equilibrado” o aspectos de la Agenda 21 de 1992 (y su actualización con IPCC 2007 y escenarios de largo plazo para adaptarnos al cambio climático) se requiere la mente abierta y equipos muy fuertes de diversas disciplinas que aprendan a escuchar y escucharse para encontrar vías de acción posibles aunque no ideales.

²⁹ MOORE, Mark. *Ibidem*, 410p.

2. Herramientas que ya existen para una visión de conjunto

El Informe Preelectoral y los derivados anuales como el MMM y las leyes anuales son parte de un marco ya existente y poco usado. En los ciclos multianuales se debe prestar especial atención a dar continuidad a las acciones prioritarias, reflejándolas en las miradas para períodos mayores. En los ciclos anuales es importante el énfasis en las prioridades nacionales para servir de orientación simple a todos los ciudadanos.

Como se presentó el capítulo 3, las prioridades y las reglas se incluyeron en la Ley de Equilibrio Financiero de 2006 y en la Ley de Presupuesto. Esta práctica continuó con variaciones hasta el 2010. Vale la pena resaltar que se avanzó al desarrollar elementos de la gestión por resultados para los programas estratégicos (PPE) pero se perdió en el 2010 la referencia a las reglas para enfrentar situaciones distintas de aquellas que permiten el balance presupuestal aprobado en la ley anual.

Una conclusión en el marco de un modelo de políticas públicas nacionales como el discutido es la importancia de dar orientaciones simples, entendibles por todos, y aprobadas por el Congreso de manera que se entiendan como un mandato para todos, con lo que fomenten los resultados. La ventaja de esto es

que se evita la discusión acerca de competencias entre el nivel nacional, el regional y el local, que hacen que muchas veces las discusiones se concentren en las obligaciones formales de las organizaciones en lugar del cumplimiento de funciones primordiales del Estado (como las mencionadas en las acciones prioritarias). La expresión clara de mandatos permite enlazar la visión concertada con las propuestas y el conjunto de decisiones para diversas condiciones (positivas y adversas) como se menciona en el subcapítulo siguiente.

3. Utilizar elementos permanentes para permitir un ejercicio de seguimiento ciudadano.

Esto debe ser promovido por cada persona e institución, en especial las universidades y también, con mucha fuerza, desde las instituciones del Estado. Este y otros aspectos del ejercicio del gobierno requieren personal competente como requisito para todo lo anterior.

Un elemento principal es el definir con claridad las funciones primordiales del Estado de manera que puedan ser entendidas y evaluadas por todos. Estas definiciones y su expresión en prioridades son parte de una tensión permanente para romper la indolencia de funcionarios del Estado frente a situaciones inaceptables, por ejemplo en los servicios públicos y las acciones prioritarias. El

conocimiento y el seguimiento regular son los que han permitido cada año desde el 2006 la continuidad de la declaración de prioridades como las que se expresan en el Anexo 1 en la Ley de Presupuesto de 2010 y que se pelea como cada año para ser incluida para el año 2011 con la oposición de una parte del MEF.

4. Referencias concretas para la acción

4.1. Reglas simples y entendibles por todos. A pesar de diferencias culturales. Deben ser pocas y adecuadas a contexto. En los casos mencionados, la experiencia de los últimos años ha mostrado que dichas reglas son parte de un conjunto prioritario de necesidades. Por ejemplo, los casos de salud y transportes mencionados con algún detalle en los capítulos 3 y 4. Pero también la necesidad de marcos de política y difusión que se mencionan en el capítulo 5.

4.2. Creación de pertenencia a una totalidad nacional. Retomando el ejemplo de salud en lo preventivo, ninguno de los cerca de 42.000 nacidos cada mes debería quedar sin una adecuada atención en sus primeros 30 días. Una referencia material deben ser los certificados de nacidos o en su defecto una constancia de nacimiento que sería el reflejo del esfuerzo de la sociedad y el estado por no dejar fuera a ninguno de sus miembros.

Ante la diversidad geográfica podemos pensar en referencia de distritos de 5.000 ó 6.000 habitantes con aproximadamente 10 nacimientos por mes. El no permitir que ninguno de los 10 quede atrás en un primer paso para la igualdad de oportunidades. Algo tan concreto como esto, que debería ir en paralelo con otras muchas acciones, permitiría la construcción en ellos de un sentido de pertenencia a una sociedad que cuenta con un Estado crecientemente eficaz, eficiente y creíble. El seguimiento de la eficacia para cubrir aspectos esenciales y luego otros importantes da una perspectiva de mayor plazo y persistencia.

4.3. Elementos complementarios para toma de decisiones. Como ha mostrado el avance en PPE, se trata de un conjunto de acciones y no una acción aislada. Es multisectorial. Para el caso del desarrollo infantil adecuado, el MEF presentó un modelo lógico el 2008 que incluía en simultaneo los 5 primeros programas estratégicos por resultados (ver diagrama en la exposición de motivos de la Ley de Presupuesto 2008).

Son un conjunto de elementos que se complementan para asegurar el resultado que en este caso el desarrollo de capacidades del cerebro de acuerdo a la edad.

4.4. Hacía una visión compartida. Aunque no es posible predecir el futuro, es necesario promover y realizar un conjunto de estudios que exploren las tendencias para escenarios probables.

El hacer un seguimiento continuo de las condiciones de vida en todo el territorio es un primer paso que exige persistencia. Se reitera aquí el seguimiento de la población con énfasis en los menores de 30 días y en el período de un año antes y un año después del nacimiento.

Debemos estar atentos para prevenir daños que pueden ser evitados en las personas, familias y grupos que viven en la amazonía, los andes y la costa. Los escenarios de cambio climático nos muestran que pueden presentarse impactos “abruptos” con efectos extremadamente adversos (IPCC 2007, pp 12). Cada sistema biofísico y humano ya se está adaptando según sus posibilidades. En el caso de Perú debemos reconocer sistemas sociales diversos por cultura, geografía y adaptación al ambiente lo que exige mucho más estudios y esfuerzos que en sociedades muy homogéneas.

IV. RECOMENDACIONES

1. Promover una visión prospectiva compartida. Es indispensable contar con imágenes de futuro compartido para los 35 millones de habitantes proyectados en el Perú en el 2030. Se puede usar como punto de partida aspectos ideales como el empleo pleno y la acción preventiva en todos los campos que asegure a todos una real igualdad de oportunidades en un ambiente equilibrado. La experiencia demuestra que esta visión facilita los procesos de toma de decisiones y permite definir orientaciones de política que interrelacionan acciones en función de la vida diaria de la toda la población.

2. Visión de largo plazo orientada por principios. En el caso valor de la vida fue el que guió el trabajo del 2005 y se puede identificar en las diversas experiencias.

3. Reiterar la necesidad de conocimiento de la realidad y continua incorporación de la experiencia. Esta exigencia es válida para los funcionarios, las autoridades

electas y también para todo ciudadano que intenta ejercer sus derechos y deberes.

La relación e interrelación: Valores o principios, políticas, estrategias, planes e implementación operativa e institucional está presente en todo momento. Estamos entonces enfrentados a una continua retroalimentación de diversos factores y a la búsqueda de un equilibrio dinámico.

4. La importancia de priorizar. Reconociendo las interrelaciones de lo que llamamos principalmente económico, social, cultural o institucional en contexto territorial se debe escoger lo más importante. Las acciones prioritarias son una muestra de ello.

5. No dejar de lado los diversos aspectos que emergen durante las investigaciones ni durante la operación real. Esto incluye elementos como registrar los hechos de importancia lo más pronto y cerca del lugar donde ocurren, guardarlos en memorias seguras y utilizar los datos para un seguimiento continuo de las variables principales.

6. Las decisiones están teñidas por el carácter de las personas que las toman y por el funcionamiento de las instituciones a las que pertenecen. Aquí es donde una visión compartida guiada por valores es de la máxima importancia.

Además debe utilizarse toda herramienta válida disponible (ver el Preelectoral, MMM, prioridad en las normas de nivel nacional para superar fraccionamiento, etc.) para promover el cambio de actitud de TODOS. Eso incluye aspectos psicológicos, éticos, culturales, etc. Aunque sea difícil debe intentarse y lograrse. Se requiere mucho tiempo y esfuerzo para romper las inercias, no basta con un enunciado (ver experiencias desde 1987 en lo nacional).

7. Partiendo y llegando a la vida diaria de todos en una perspectiva de largo plazo

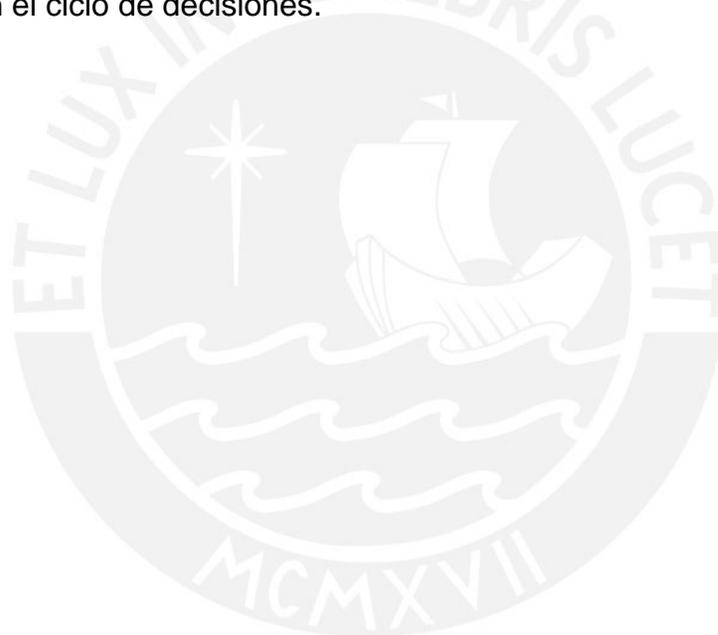
En la práctica se recomienda usar ahora la gestión por resultados para acciones prioritarias (bajo el nombre que se les dé) Un ejercicio como este permite aprovechar toda oportunidad e integrar teoría y práctica constantemente; es un desafío en el que es necesario reconocer siempre las limitaciones y la imperfección de los procesos de decisión y de la información utilizada.

Si la vida diaria está al centro y se busca el pleno ejercicio de capacidades y ciudadanía, se debe reconocer también el aprendizaje continuo y la exploración continua de una realidad creciente en complejidad como parte del desafío.

La imagen clara de largo plazo requiere expresarse en políticas y mandatos entendibles por todos. Esas pocas prioridades requieren acuerdos explícitos en

normas de rango nacional que deberían ser permanentes en lugar de una estéril discusión anual en las leyes de Equilibrio y Presupuesto.

La perseverancia de un ejercicio ciudadano y de organizaciones de sociedad y Estado resulta indispensable para fortalecer la gobernanza y crear instituciones capaces. La política pública nacional debe ocupar el lugar que corresponde en el ciclo de decisiones.



V. BIBLIOGRAFÍA

ABUGATTÁS, Javier.

“La agenda inmediata para el desarrollo integral”. Dossier Setiembre 2006.

PALESTRA [http://palestra.pucp.edu.pe/Pontificia Universidad Católica del Perú](http://palestra.pucp.edu.pe/Pontificia%20Universidad%20Cat%C3%B3lica%20del%20Per%C3%BA).

Lima, 2006.

ABUGATTÁS, Javier.

“Prospectiva país y la Declaración del Milenio. Un reto para el Perú”. En Palestra.

Dossier Abril 2005. PALESTRA <http://palestra.pucp.edu.pe/> Pontificia Universidad

Católica del Perú. Lima, 2005.

ABUGATTÁS, Javier.

“Desarrollo integral”. En Políticas económicas, sociales y medioambientales integradas en Latinoamérica. Informe final del Seminario Regional INTESEP.

Lima. IDRC, CONDESAN y el Centro Internacional de la Papa, 1995.

ABUGATTÁS, Javier y Jorge CHATEAU

“Role of integrated social policy advice” IDRC. En MORALES-GÓMEZ, Daniel y TORRES, Mario. Social policy in a global society. Parallels and lessons from the Canada–Latin America Experience. Ottawa. IDRC, 1995.

CEPLÁN - Centro Nacional de Planeamiento Estratégico

Plan Perú 2021. Proyecto para discusión, Lima Discopy S.A.C., 2010.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

Ley 27806. Ley de transparencia y acceso a la información pública. Aprobada el 13 de julio de 2002.

Ley de Presupuesto Público 2010

Ley orgánica del Poder Ejecutivo. Publicada en el Diario El Peruano. Lima, diciembre de 2007.

EARLS, John

Introducción a la teoría de sistemas complejos. Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial. Lima, 2007.

FIGUEROA, Adolfo

Nuestro mundo social. Introducción a la ciencia económica. Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial. Lima, 2008.

IPCC Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático 2007:
Informe de síntesis. Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio
Climático. Ginebra, 2007.

JANTSCH, Erich

The self-organizing universe. Scientific and human implications of emerging
paradigm of evolution. Pergamon Press. Londres, 2007.

MESA DE CONCERTACIÓN PARA LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

Carta social: Compromiso por el desarrollo y la superación de la pobreza. Lima,
2001. En

http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/general/2001_0251.pdf

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS DEL PERÚ

Marco Macroeconómico Multianual 2007-2009. Lima, 2006.

MOORE, Mark

Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público. Ed. PAIDOS,
Madrid, España, 1998.

NOHLEN, Dieter

El contexto hace la diferencia: Reformas institucionales y el enfoque histórico empírico. Universidad Nacional Autónoma de México, México 2003,

OSTROM, Elinor

"Beyond markets and states: Polycentric governance of complex economic systems". Conferencia en la entrega del Premio Nobel. Estocolmo, 2009.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

"Human development report 1990" Nueva York, 1990.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

Informe preelectoral 2006. Lima, enero de 2005.

En http://www.mef.gob.pe/gobiernos/info_interes/2_documentos_basicos/2_politica_general_de_gobierno/1_informe_pre_electoral.doc

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE

Perspectivas del medio ambiente mundial GEO4. Medio ambiente para el desarrollo. Resumen para los tomadores de decisiones. Nairobi, 2007

SCHNURR, Jamie y HOLTZ, Susan

The cornerstone of development. Integrating environmental, social, and economic policies. IDRC. Ottawa, 1998.



ANEXOS

ANEXO 1. Contiene las normas de 2006 y las vigentes al 2010, para facilitar el seguimiento y comparación.

1. Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2006

NOVENA. En el marco del cumplimiento de las prioridades establecidas en el Acuerdo Nacional, Objetivos de Desarrollo del Milenio, Plan Nacional de Superación de la Pobreza 2004-2006 y en el Decreto Supremo N° 009-2004-PCM, se establecen los siguientes temas a ser asumidos como prioridad por las entidades del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y locales, con particular atención en la población rural, según sus competencias: registro de nacimientos y de identidad, atención de la mujer gestante, atención del niño menor de cinco (5) años, atención de enfermedades diarreicas agudas y enfermedades respiratorias agudas, atención de neonato menor de veintinueve (29) días, control de asistencia de profesores y alumnos, atención educativa prioritaria a niños y niñas de cinco (5) a siete (7) años, formación matemática y comprensión de lectura al final del primer ciclo de primaria (2do. año de primaria), acompañamiento pedagógico a docentes en el aula, capacitación a docentes, atención a infraestructura escolar en

condiciones de riesgo y vigilancia y control de la calidad del agua para consumo humano. El procedimiento de seguimiento de estas prioridades será regulado mediante decretos supremos refrendados por el Ministro de Economía y Finanzas, el Ministro de Salud y el Ministro de Educación, según corresponda.

Se asignará una proporción no menor al treinta por ciento (30%) de las ampliaciones presupuestales correspondientes a recursos ordinarios a atender los temas priorizados, bajo criterios de eficiencia y equidad, hasta cerrar los déficit de niveles de atención existentes al menor plazo posible. Asimismo, en caso de que los ingresos sean inferiores a lo proyectado, el Consejo de Ministros deberá establecer las previsiones que permitan proteger los recursos necesarios que aseguren la provisión de las acciones indicadas, en base a los lineamientos que éste establezca, tomando en consideración criterios compensatorios.

2. Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2006

Artículo 6°.- Disposiciones de disciplina presupuestaria

Las Entidades deben ejecutar su Presupuesto de acuerdo a las normas de disciplina presupuestaria siguientes:

(...)

(g) No pueden ser objeto de anulaciones presupuestarias, los créditos presupuestarios asignados a las prestaciones del Seguro Integral de Salud (SIS), a los Programas Sociales y de Lucha contra la Pobreza, así como a los programas presupuestarios de salud individual, salud colectiva, educación inicial, primaria y secundaria. Excepcionalmente, dichos créditos presupuestarios pueden ser objeto de modificaciones cuando éstas se produzcan entre y dentro de los indicados programas.

De igual forma, y en particular, no pueden ser objeto de anulaciones presupuestarias los créditos presupuestarios asignados a las actividades Atención de la Mujer Gestante, Atención de Niño Sano Menor de Cinco Años, Atención de Enfermedades Diarreicas Agudas y Enfermedades Respiratorias Agudas, Atención de Neonato Menor de 29 Días, Acompañamiento Pedagógico a Docentes en el Aula, Capacitación a Docentes y Atención a Infraestructura Escolar en Condiciones de Riesgo, así como el componente vigilancia y control de la calidad del agua para consumo humano. Excepcionalmente, dichos créditos presupuestarios pueden ser objeto de modificaciones cuando éstas se produzcan entre y dentro de las actividades y componentes señalados. Cada una de las actividades y componentes protegidos deberá contar con códigos únicos de actividad y componente, según corresponda, en el clasificador funcional programático. Dichos códigos serán de uso obligatorio por todas las instituciones

responsables de la ejecución de las actividades señaladas. El procedimiento de adecuación será aprobado mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Economía y Fianzas, el Ministro de Salud y el Ministro de Educación, según sea el caso.”

3. Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2010

VIGESIMA SÉPTIMA DISPOSICIÓN FINAL

Establécese que las entidades del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales asumen como prioridad en su gestión el logro de los siguientes resultados a favor de la población:

- a) La reducción de la desnutrición crónica infantil;
- b) La reducción de la mortalidad materna y neonatal;
- c) La mejora en los niveles de comprensión lectora y matemática;
- d) El incremento del acceso de la población a la identidad; e) la reducción del tiempo de acceso a centros de servicios sociales (salud y educación) y a mercados;
- f) El incremento del acceso a agua potable y disposición sanitaria de excretas en áreas rurales;
- g) El incremento de la cobertura y uso de la telefonía e internet en áreas rurales; y,
- h) El incremento en la cobertura energética operativa en hogares rurales.

Para el logro de tales resultados, los esfuerzos en materia presupuestaria se orientan al financiamiento de las intervenciones y productos de los programas presupuestales estratégicos, según el siguiente orden de prelación:

- a. Programa articulado nutricional.
- b. Salud materno neonatal.
- c. Logros de aprendizaje al finalizar el III Ciclo.
4. Acceso de la población a la identidad.
5. Acceso a servicios sociales básicos y oportunidades de mercado.
6. Acceso a agua potable y disposición sanitaria de excretas para poblaciones rurales.
7. Acceso a energía en localidades rurales.
8. Acceso a servicios públicos esenciales de telecomunicaciones en poblaciones rurales.

ANEXO 2

(Índice del CD entregado por el MEF en el 2006)

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

Información de Interés para los Niveles Nacional, Regional y Local

Este disco compacto tiene por objetivo proveer de información útil para la planificación y gestión regular de las autoridades regionales y locales. Asimismo, permite articular las orientaciones de política general y sectorial con la labor de los gobiernos regionales y locales, a la vez que presenta los vínculos entre las políticas económicas y las políticas sociales.

El contenido de este disco está dividido en tres secciones:

- La primera (Capacitación en Sistemas de Administración, Control y Gestión Fiscal) contiene los lineamientos macroeconómicos (Marco Macroeconómico Multianual 2007-2009), información, normatividad y casos prácticos referidos al manejo de las políticas y sistemas administrativos bajo rectoría del Sector Economía y Finanzas, con énfasis en los aspectos relativos a la descentralización.

- La segunda (Documentos Básicos) incluye documentación de referencia y apoyo, que permitirá a los usuarios relacionar sus funciones específicas con los deberes primordiales del Estado.
- La tercera (Información Departamental) pone a disposición de los lectores estadísticas demográficas, económicas y sociales básicas para cada uno de los departamentos del país, así como un análisis de la dinámicas regionales y los resúmenes de los planes de desarrollo concertado de cada uno de ellos.

En particular, esta información, junto con la anterior, será de utilidad para la actualización de los PDC.

Se recomienda leer como introducción las dos primeras páginas del Marco Macroeconómico Multianual 2007-2009, un resumen del Informe Pre-Electoral 2006 y un extracto de documentos que reflejan las prioridades del programa económico y social, que deberían tenerse en cuenta. Los dos primeros documentos se encuentran al final de este texto. El extracto está contenido en la carpeta del mismo nombre.

A continuación el detalle del contenido.

I. Capacitación Sistemas de Administración, Control y Gestión Fiscal

1. General

1. Perspectivas Económicas y Sociales y el MMM 2007-2009
 2. Logros y Desempeño Económico
 3. Tecnologías de Información, Integración de Procesos y Gestión de las Instituciones Públicas
-
2. Aspectos Macroeconómicos-DGAES
 - A. Gestión Macroeconómica
 1. Informe Multianual de Gestión Fiscal
 2. Clasificación económica de ingresos y gastos
 3. Proyecciones de ingresos y gastos no financieros
 4. Marco analítico de Financiamiento y Deuda
 5. Consolidación de las Operaciones del Gobierno Local y Regional
 - B. Descentralización Fiscal
 1. Aspectos fiscales del proceso de descentralización I
 2. Aspectos fiscales del proceso de descentralización II
 3. Ley de Reforma de la Constitución en Descentralización
 4. Ley Orgánica de Bases Descentralización Concordada
 5. Ley N° 27972 Ley Orgánica Municipalidades
 6. Decreto Legislativo 955 Descentralización Fiscal
 7. Reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal
 8. Texto Único Ordenado Decreto Legislativo N° 776 Ley de Tributación Municipal

9. Ley N° 27245 Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal
10. Ley N° 27958 Ley que Modifica la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal
11. Ley N° 28563 Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento

1. Manuales

1. Manual de Finanzas Públicas -GSN
2. Guía de Gestión Fiscal Local
3. Guía Metodológica para la Elaboración del Informe Multianual de Gestión Fiscal-Gobiernos Locales
4. Manual de Finanzas Públicas - Gobiernos Regionales y Locales

3. Política Tributaria

1. Lineamientos de Política Arancelaria
2. Código Tributario
3. Ley del IGV e ISC
4. Ley Impuesto a la Renta
5. Ley General de Aduanas
6. Tributación Municipal
7. Reglamento Ley del Impuesto a la Renta
8. Reglamento Ley del IGV e ISC
9. Reglamento Ley General Aduanas

4. Sistema Nacional de Inversión Pública-DGPM

1. SNIP-Generando una cultura de proyectos
2. ¿Qué es SNIP?
3. Normas vigentes del SNIP
4. Ley SNIP
- 4a. Guia1_SNIP
- 4b Guia2_SNIP
5. Guía Teoría Contenido Mínimo PIP (Caso Saneamiento) pt1
6. Guía Teoría Contenido Mínimo PIP (Caso Saneamiento) pt2
7. Guía Teoría Contenido Mínimo PIP (Caso Saneamiento) pt3
8. Guía Teoría Contenido Mínimo PIP (Caso Saneamiento) pt4
9. Casos

5. Sistema Nacional del Presupuesto Público

1. Ley del Sistema Nacional de Presupuesto
2. Gobiernos Regionales
 1. Proceso Presupuestario Gobiernos Regionales
3. Gobiernos Locales
 1. Ejecución GL 2006 - JUNIO 2006
 2. Presupuesto Participativo _2007
 3. Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público

4. Ley N° 28652 de Presupuesto del Sector Público 2006
 5. Instructivo del Presupuesto Participativo 2007
 6. Directiva 003-2006-EF001 - Ejecucion2006
-
6. Sistema Nacional de Tesorería Pública-DNTP
 1. Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público
 2. Ley N° 28693 Ley General del Sistema Nacional de Tesorería
 3. Normas Generales de Tesorería
 4. Directiva Tesorería Gobierno Nacional y Gobierno Regional 2006
 5. Directiva de Tesorería Gobiernos Locales 2006
 6. Comunicado 03 Tesorería
-
7. Sistema de Administración Financiera-SIAF
 1. Ley Marco de Administración Financiera Sector Público
 2. Sistema de Administración Financiera-SIAF Sector Público
 1. SIAF Sector Público (presentación)
 2. Manual de Cierre Contable Mensual
 3. Caso: Compra de un escritorio
 4. Caso: Ingreso por Alquiler Inmueble
 3. Sistema de Administración Financiera-SIAF GL
 1. Casos: SIAF GL
 4. Clasificador Funcional Programático 2005

8. Contabilidad Pública-DNCP
 1. Ley del Sistema Nacional de Contabilidad (documento)
 2. Ley del Sistema Nacional de Contabilidad (presentación)
 3. Sistema Contable 2005
 4. Ley de Gestión de la Cuenta General de la República 2005
 5. Resolución de Contaduría
 6. Casos Prácticos

9. Endeudamiento Público-DNEP
 1. Ley del Sistema Nacional de Endeudamiento
 2. Sistema Nacional del Endeudamiento Público – Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales

10. Promoción de la Inversión Privada-ProInversión
 1. Lineamientos para Asociaciones Público-Privadas (diciembre 2005)
 2. Lineamientos MEF para Concesiones Cofinanciadas (julio 2006)
 3. Asociaciones Público-Privadas y Rol de Proinversión
 4. Análisis de las Agencias de Promoción de la Inversión Privada en Murcia y Costa Rica

11. Adquisiciones y Contrataciones Públicas-Consucode

1. La Contratación Pública en el Perú
2. Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (SEACE)
3. Mecanismos para facilitar la Inversión Pública
4. Material SEACE SIAF-Casos

12. Administración de la Propiedad Estatal-SBN

1. Propiedad Predial Estatal y Descentralización

13. Cartilla de Orientación de los Sistemas Administrativos del Estado

II. Documentos Básicos

1. Políticas de Estado
 1. Constitución Política del Perú
 2. Acuerdo Nacional
2. Política General de Gobierno
 1. Informe Pre Electoral
 2. Declaración de Principios Política Fiscal 2007-2009
 3. Presentación Transferencia - ST CIAS

3. Marco Multianual
 1. Marco Macroeconómico Multianual 2007-2009 (documento)
 2. Marco Macroeconómico Multianual 2007-2009 (presentación)

4. Lineamientos de Política
 1. Lineamientos de Política General
 1. Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal
 2. Introducción: Mejora de la Calidad de los Servicios Públicos
 3. Lineamientos para la Mejora de la Calidad Normativa
 4. Lineamientos para Asociaciones Público-Privadas (diciembre 2005)
 5. Lineamientos MEF para Concesiones Cofinanciadas (julio 2006)
 6. Lineamientos de Política Arancelaria (2006)
 2. Lineamientos de Política Sectorial
 1. Lineamientos de Política Sectorial 2004-2006
 2. Actualización de los Lineamientos de Política Sectorial (Julio 2006)

5. Planeamiento Concertado Local
 1. Orientaciones Básicas Plan de Desarrollo Concertado y Presupuesto Institucional Municipal. Provincial y Distrital
 2. Plan de Desarrollo Concertado

3. Presupuesto Institucional Municipal

6. Otros Documentos de Interés

1. Constitución Política del Perú
2. Declaración del Milenio
3. Plan Intermodal
4. Opciones para cerrar los déficit de servicios
5. Distribución de los Recursos Públicos, según Programas
6. Indicadores de Consumo de Hogares
7. Indicadores Departamentales y Provinciales

III. Información Departamental: Plan de desarrollo concertado - Dinámica regional - Información socio-económica

A. Norte

1. Amazonas
 1. Información Socio-económica
 2. Dinámica regional y económica
 3. Resumen Plan de Desarrollo Concertado
2. Cajamarca
 1. Información Socio-económica

2. Dinámica regional y económica
3. Resumen Plan de Desarrollo Concertado
3. La Libertad
 1. Información Socio-económica
 2. Dinámica regional y económica
 3. Resumen Plan de Desarrollo Concertado
4. Lambayeque
 1. Información Socio-económica
 2. Dinámica regional y económica
 3. Resumen Plan de Desarrollo Concertado
5. Loreto
 1. Información Socio-económica
 2. Dinámica regional y económica
 3. Resumen Plan de Desarrollo Concertado
6. Piura
 1. Información Socio-económica
 2. Dinámica regional y económica
 3. Resumen Plan de Desarrollo Concertado
7. San Martín
 1. Información Socio-económica
 2. Dinámica regional y económica
 3. Resumen Plan de Desarrollo Concertado

8. Tumbes

1. Información Socio-económica
2. Dinámica regional y económica
3. Resumen Plan de Desarrollo Concertado

B. Centro

1. Ancash

4. Información Socio-económica
5. Dinámica regional y económica
6. Resumen Plan de Desarrollo Concertado

2. Huanuco

1. Información Socio-económica
2. Dinámica regional y económica
3. Resumen Plan de Desarrollo Concertado

3. Junín

1. Información Socio-económica
2. Dinámica regional y económica
3. Resumen Plan de Desarrollo Concertado

4. Lima

1. Información Socio-económica
2. Dinámica regional y económica
3. Resumen Plan de Desarrollo Concertado

5. Pasco

1. Información Socio-económica
2. Dinámica regional y económica
3. Resumen Plan de Desarrollo Concertado

C. Centro-Oriente

1. Apurímac

1. Información Socio-económica
2. Dinámica regional y económica
3. Resumen Plan de Desarrollo Concertado

2. Ayacucho

1. Información Socio-económica
2. Dinámica regional y económica
3. Resumen Plan de Desarrollo Concertado

3. Cusco

1. Información Socio-económica
2. Dinámica regional y económica
3. Resumen Plan de Desarrollo Concertado

4. Huancavelica

1. Información Socio-económica
2. Dinámica regional y económica
3. Resumen Plan de Desarrollo Concertado

5. Ica
 1. Información Socio-económica
 2. Dinámica regional y económica
 3. Resumen Plan de Desarrollo Concertado
6. Madre de Dios
 1. Información Socio-económica
 2. Dinámica regional y económica
 3. Resumen Plan de Desarrollo Concertado
7. Ucayali
 1. Información Socio-económica
 2. Dinámica regional y económica
 3. Resumen Plan de Desarrollo Concertado

D. Sur

1. Arequipa
 1. Información Socio-económica
 2. Dinámica regional y económica
 3. Resumen Plan de Desarrollo Concertado
2. Moquegua
 1. Información Socio-económica
 2. Dinámica regional y económica
 3. Resumen Plan de Desarrollo Concertado

3. Puno
 1. Información Socio-económica
 2. Dinámica regional y económica
 3. Resumen Plan de Desarrollo Concertado
4. Tacna
 1. Información Socio-económica
 2. Dinámica regional y económica
 3. Resumen Plan de Desarrollo Concertado



DOCUMENTOS INTRODUCTORIOS

1. Extracto del Informe Pre-Electoral 2006
2. Introducción del Marco Macroeconómico Multianual 2007-2009





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DESPACHO DEL VICE MINISTRO DE ECONOMÍA

**PERSPECTIVAS ECONÓMICO – SOCIALES Y
MARCO MACROECONÓMICO MULTIANUAL
2007-2009**

EXTRACTOS DE DOCUMENTOS

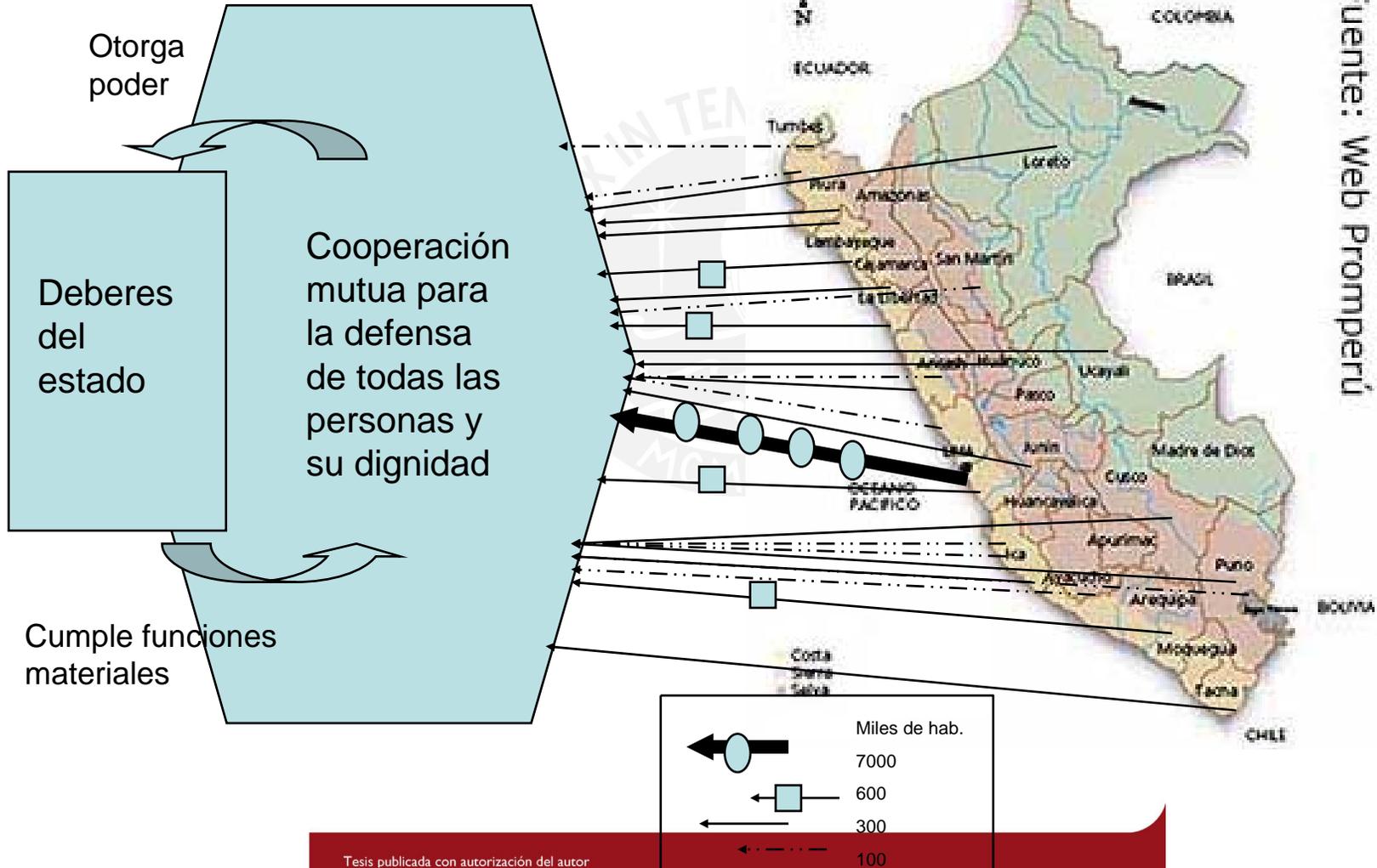
ESQUEMA DE PRESENTACIÓN
DE JAVIER ABUGATTÁS, VICE MINISTRO DE ECONOMÍA

Julio 2006

¿En quién pensamos al asignar recursos públicos en el Perú?

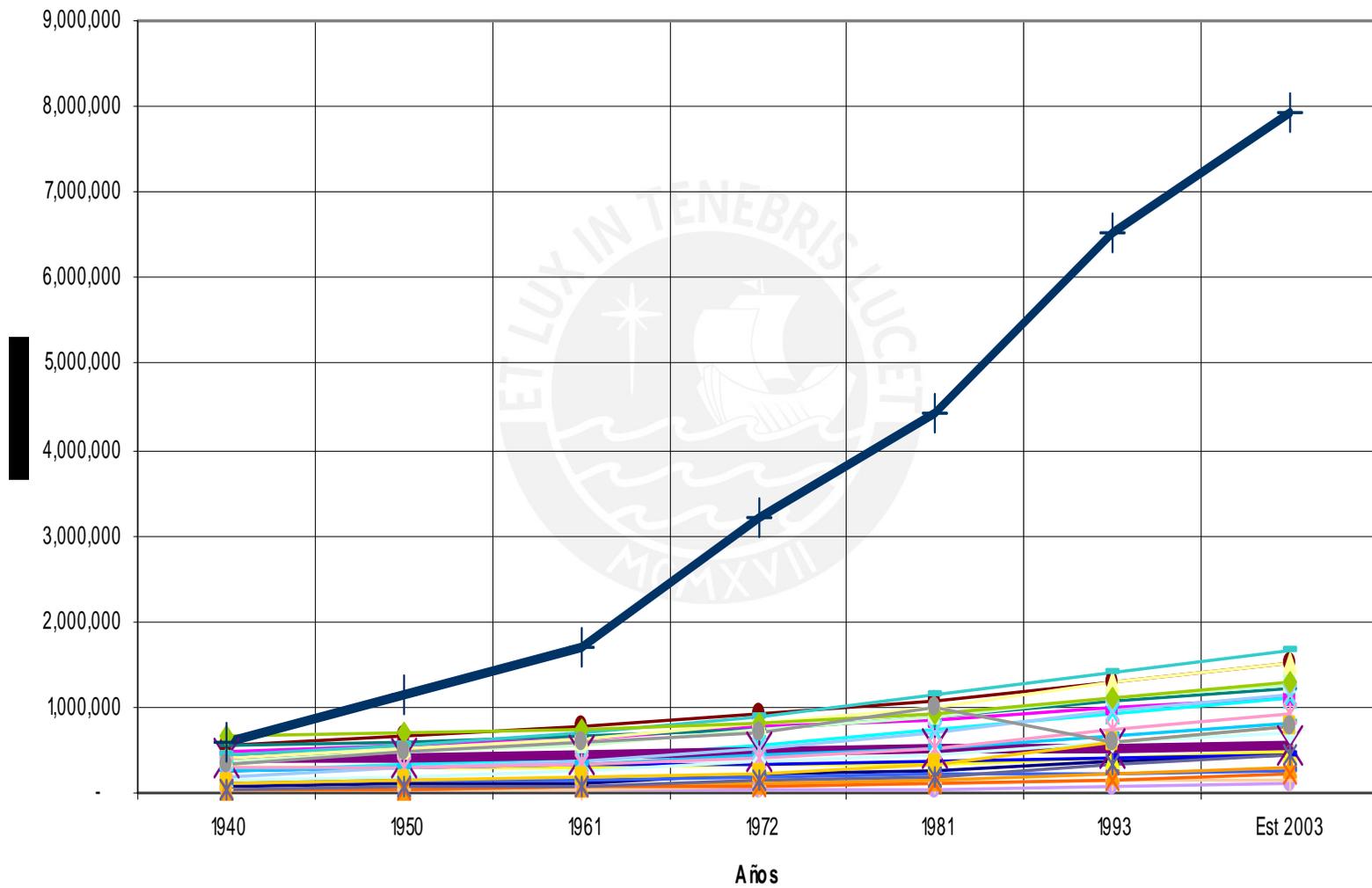


Sociedad: población y territorio



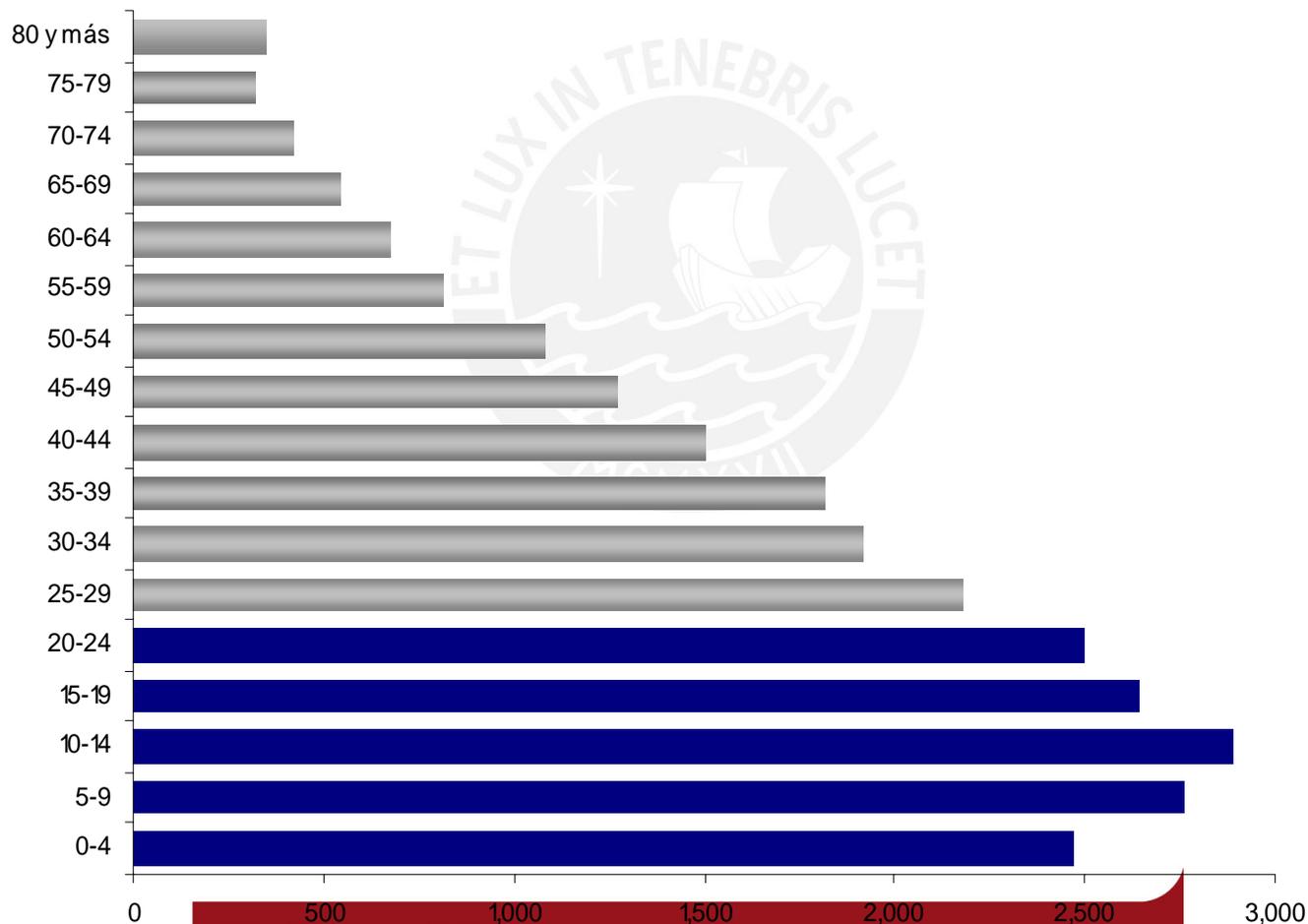
TENDENCIAS POR DEPARTAMENTO Y LIMA MET

Lima se separa del resto.



Distribución de la población por edades

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR RANGO DE EDADES
(miles de personas)



Cuadro 7

Perú: Déficit de consumo de los hogares según deciles, 2004

Deciles*	Población (N° de personas)			Déficit de consumo anual (nuevos soles de junio de 2004)		Déficit de consumo anual per cápita (nuevos soles de junio de 2004)	
	Total nacional	Población pobre que no cubre canasta básica**	Población que no cubre canasta completa***	Usando canasta básica	Usando canasta completa	Usando canasta básica	Usando canasta completa
I	2 680 632	2 680 632	2 680 632	4 252 560 577	10 656 490 691	1 586	3 975
II	2 682 700	2 682 700	2 682 700	3 242 369 344	9 774 131 379	1 209	3 643
III	2 678 278	2 678 278	2 678 278	2 469 044 036	9 240 685 956	922	3 460
IV	2 680 798	2 680 798	2 680 798	1 641 772 718	8 505 250 222	612	3 173
V	2 680 150	2 680 150	2 680 150	727 379 586	7 706 809 596	271	2 876
VI	2 683 105	468 067	2 683 105	18 231 894	6 785 531 318	39	2 529
VII	2 679 122	0	2 679 122	0	5 301 200 361	0	1 979
VIII	2 679 790	0	2 679 790	0	3 339 314 899	0	1 246
IX	2 679 639	0	1 341 304	0	511 693 825	0	381
X	2 680 358	0	0	0	0	0	0
Total	26 804 570	13 870 625	22 785 877	12 351 376 155	61 821 108 246	890	2 713

Notas:

* Deciles de población ordenados desde el más pobre al más rico (utilizando sus gastos a soles de Lima Metropolitana)

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

*** Considera una canasta que incluye montos adicionales a la canasta básica en 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).

A nivel departamental, el patrón de comportamiento de la pobreza no resulta homogéneo. Por un lado tenemos la evolución de Lima y Callao, donde la pobreza total y extrema aumenta ligeramente, y, por otro, tenemos que en las regiones los niveles de pobreza total y extrema se reducen en 5,6% y en 7,4%, respectivamente. En lo que respecta a la evolución por departamentos, para el periodo 2001-2004 la pobreza total se redujo en 20 departamentos y la extrema en 21 de ellos. Puede destacarse los casos de Madre de Dios y Tumbes, donde la pobreza total se redujo en 28% y 22,8%, respectivamente. Por su parte, en Cusco y Cajamarca la pobreza extrema se redujo en 24,3% y 19,5%, respectivamente.

En este caso se encuentra que los indicadores de bienestar, tanto la tasa de pobreza como los relativos al déficit de consumo, están estrechamente relacionados a los niveles de gasto per cápita de cada región, los cuales, a su vez, están vinculados a los niveles de valor agregado por habitante. Los departamentos que presentan un mayor déficit de consumo per cápita son Huancavelica, Huánuco y Puno, mientras que los de menor nivel de producción por habitante son Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Puno y Huánuco.

Cuadro 8

Perú: Indicadores de consumo de los hogares y de valor agregado en relación a población por departamentos

Departamentos	Población (N° de personas)*	Tasa de pobreza**	Gasto mensual per cápita	Déficit de consumo anual per cápita usando canasta básica		Valor agregado per cápita***
				(nuevos soles de junio del 2004)		
Amazonas	399 469	60,9	885	758	1 522	
Ancash	1 070 855	55,3	1 003	870	4 383	
Apurímac	431 323	65,9	833	846	1 724	
Arequipa	1 162 381	40,9	1 227	807	6 633	
Ayacucho	630 485	64,9	797	809	1 984	
Cajamarca	1 401 296	74,2	782	829	n.d.	
Callao	824 650	36,6	1 658	857	5 880	
Cusco	1 202 509	59,2	931	869	2 913	
Huancavelica	458 156	84,4	536	1 112	3 104	
Huánuco	751 437	77,6	763	1 007	2 474	
Ica	681 348	29,2	1 340	533	4 461	
Junín	1 181 863	52,6	988	783	3 675	
La Libertad	1 572 317	48,2	1 201	981	3 807	
Lambayeque	1 116 879	46,7	1 222	783	3 379	
Lima	7 978 014	36,6	1 972	915	9 200	
Loreto	898 368	62,7	1 032	884	3 340	
Madre de Dios	92 995	20,4	1 345	542	5 297	
Moquegua	162 384	37,2	1 071	818	12 586	
Pasco	273 035	61,6	935	909	5 518	
Piura	1 669 803	60,9	1 003	872	2 929	
Puno	1 277 109	79,2	582	1 082	2 420	
San Martín	684 100	57,1	988	767	3 041	
Tacna	279 448	26,7	1 371	665	8 593	
Tumbes	195 491	21,6	1 553	427	2 916	
Ucayali	409 135	55,8	1 190	909	3 113	
Total	26 804 570	51,6	1 284	890	5 166	

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares ENAHO 2004 (INEI).
X Censo de Población y V de Vivienda 2005.
BCRP-INEI.

Notas:

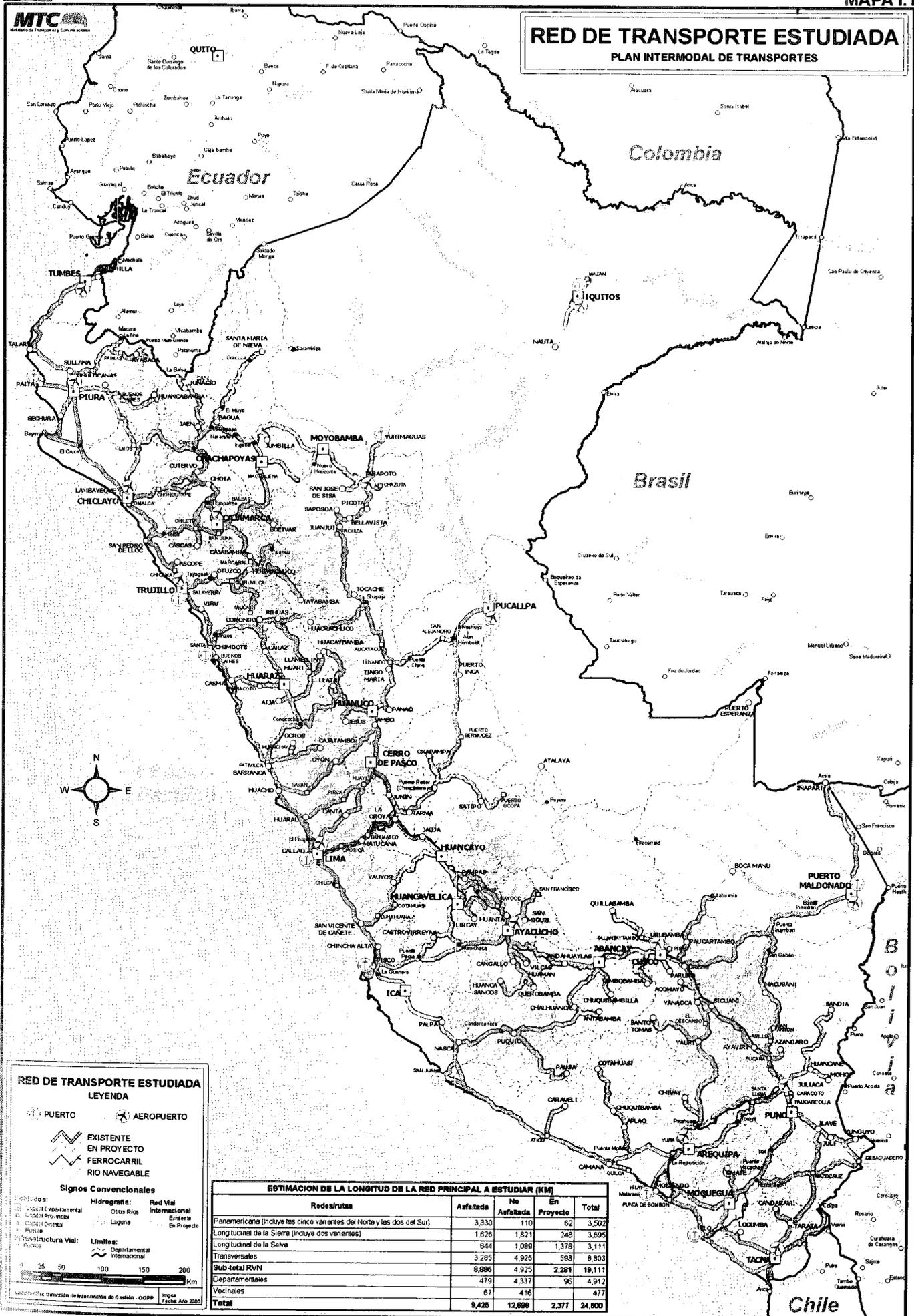
* Se ha ajustado el dato de la ENAHO para que sea consistente con los resultados censales.

** En el caso de la tasa de pobreza para Lima y Callao se considera el dato de Lima Metropolitana.

*** El Valor Agregado de Lima incluye el del Callao.



RED DE TRANSPORTE ESTUDIADA
PLAN INTERMODAL DE TRANSPORTES



RED DE TRANSPORTE ESTUDIADA
LEYENDA

- PUERTO
 - AEROPUERTO
 - EXISTENTE
 - EN PROYECTO
 - FERROCARRIL
 - RIO NAVEGABLE
- Signos Convencionales**
- Regional
 - Local
 - Comunal
 - Distrito
 - Municipio
 - Provincia
- Limites**
- Departamental
 - Internacional
- 0 25 50 100 150 200 Km
- Elaboración: Dirección de Investigación de Gestión - OGPPE
Fecha: Julio 2005

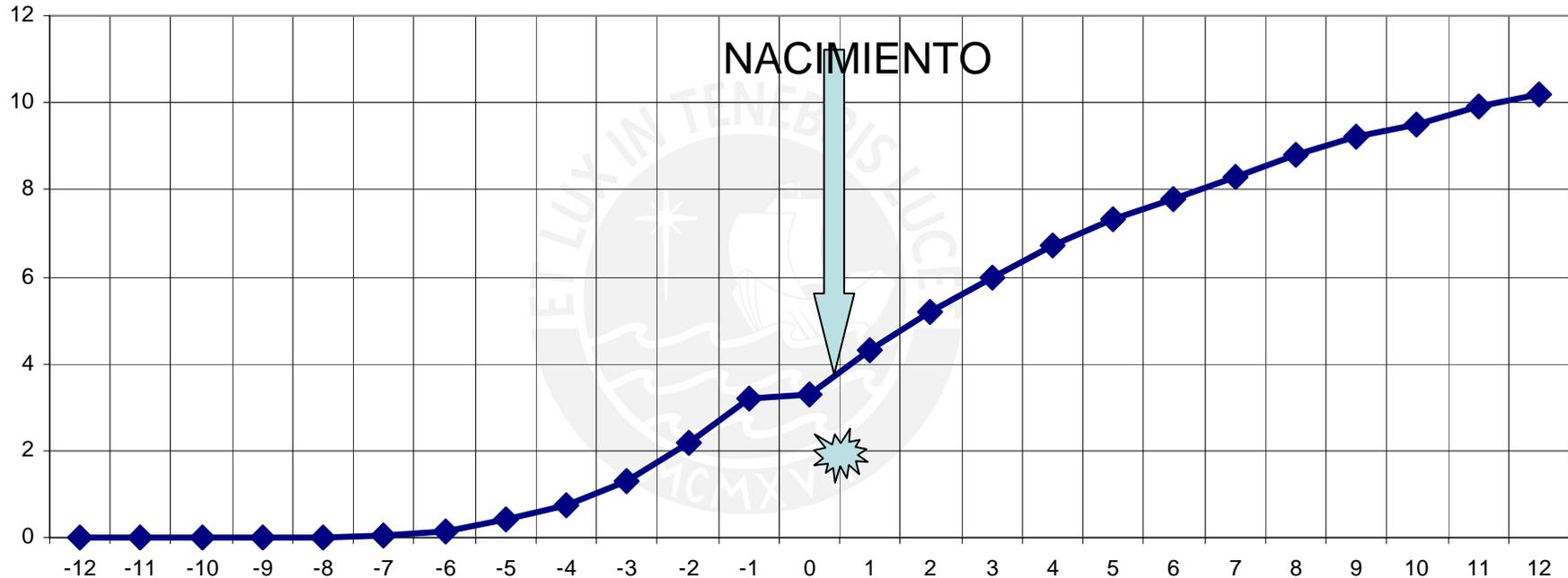
ESTIMACION DE LA LONGITUD DE LA RED PRINCIPAL A ESTUDIAR (KM)

Redes/rutas	Asfaltada	No Asfaltada	En Proyecto	Total
Panamericana (incluye los cinco variantes del Norte y los dos del Sur)	3,330	110	62	3,502
Longitudinal de la Sierra (incluye dos variantes)	1,826	1,821	248	3,695
Longitudinal de la Selva	544	1,090	1,378	3,111
Transversales	3,285	4,925	593	8,803
Sub-total RVN	8,886	4,925	2,281	16,111
Departamentales	479	4,337	96	4,912
Vediales	61	416		477
Total	9,426	12,699	2,377	24,502

Crecimiento individual sin déficit.

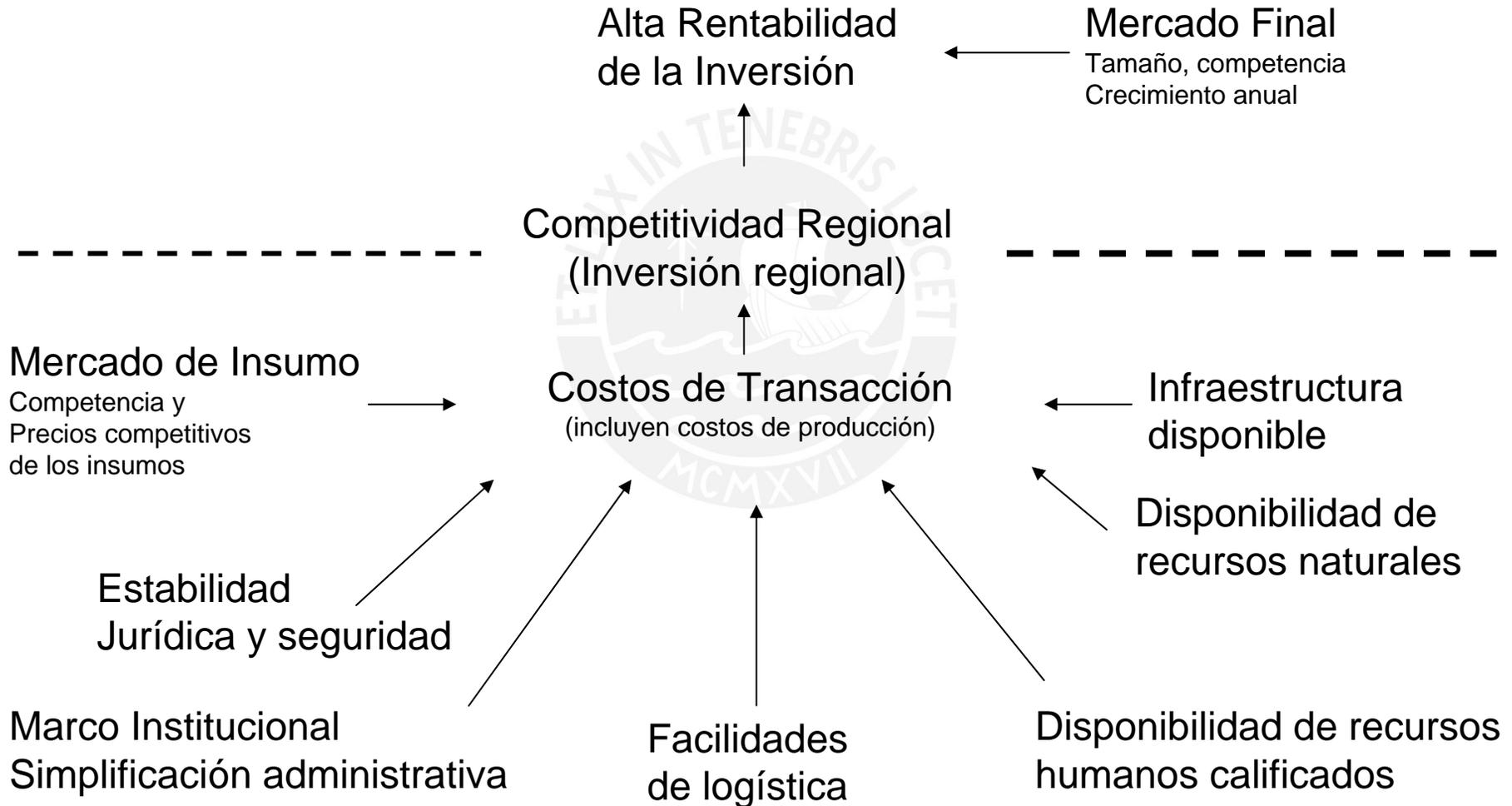
Desarrollo temprano del potencial humano.

Una año antes y después de cada ^{kilo} NACIMIENTO

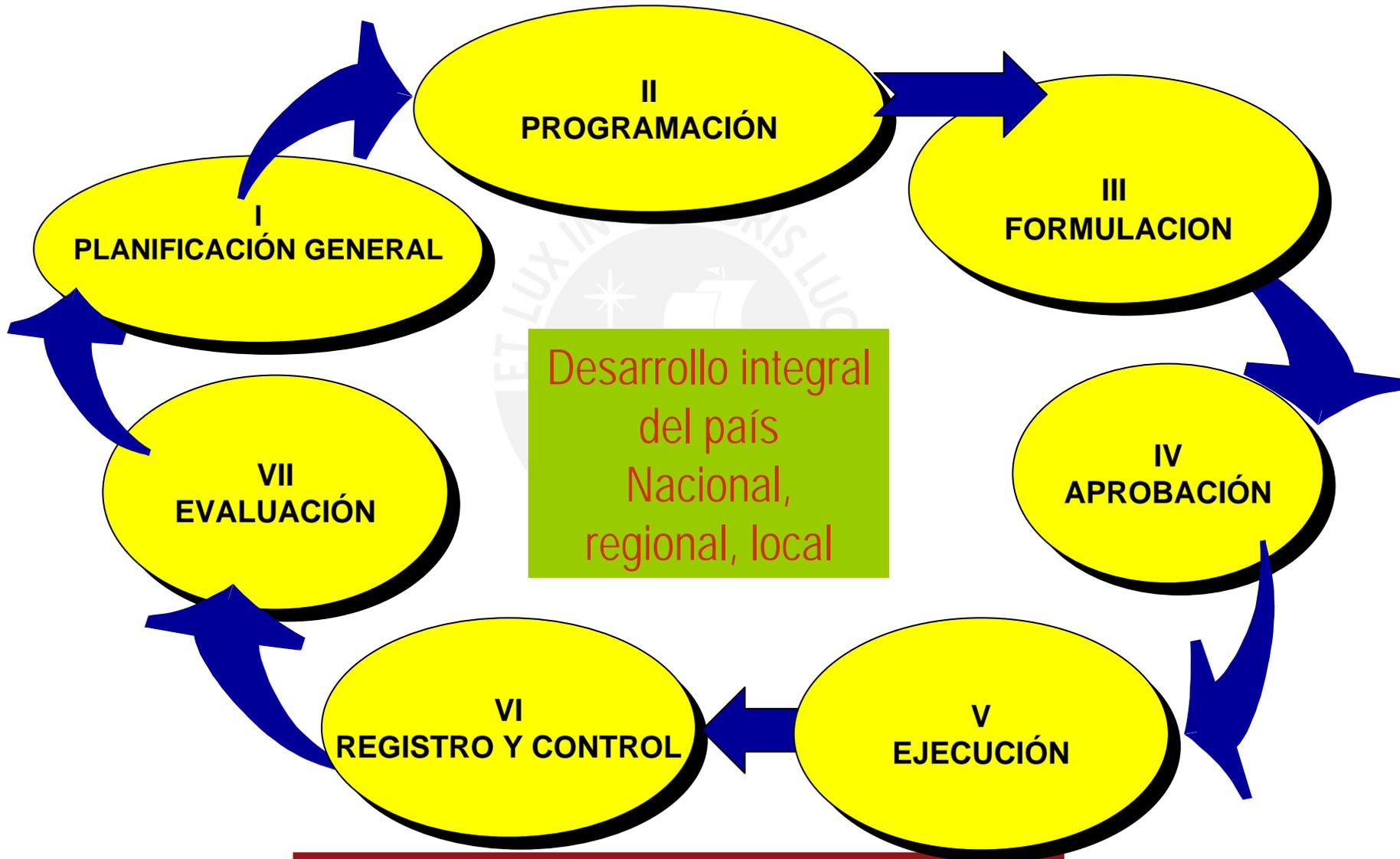


Un déficit en el desarrollo temprano será irrecuperable en toda la vida de la persona.

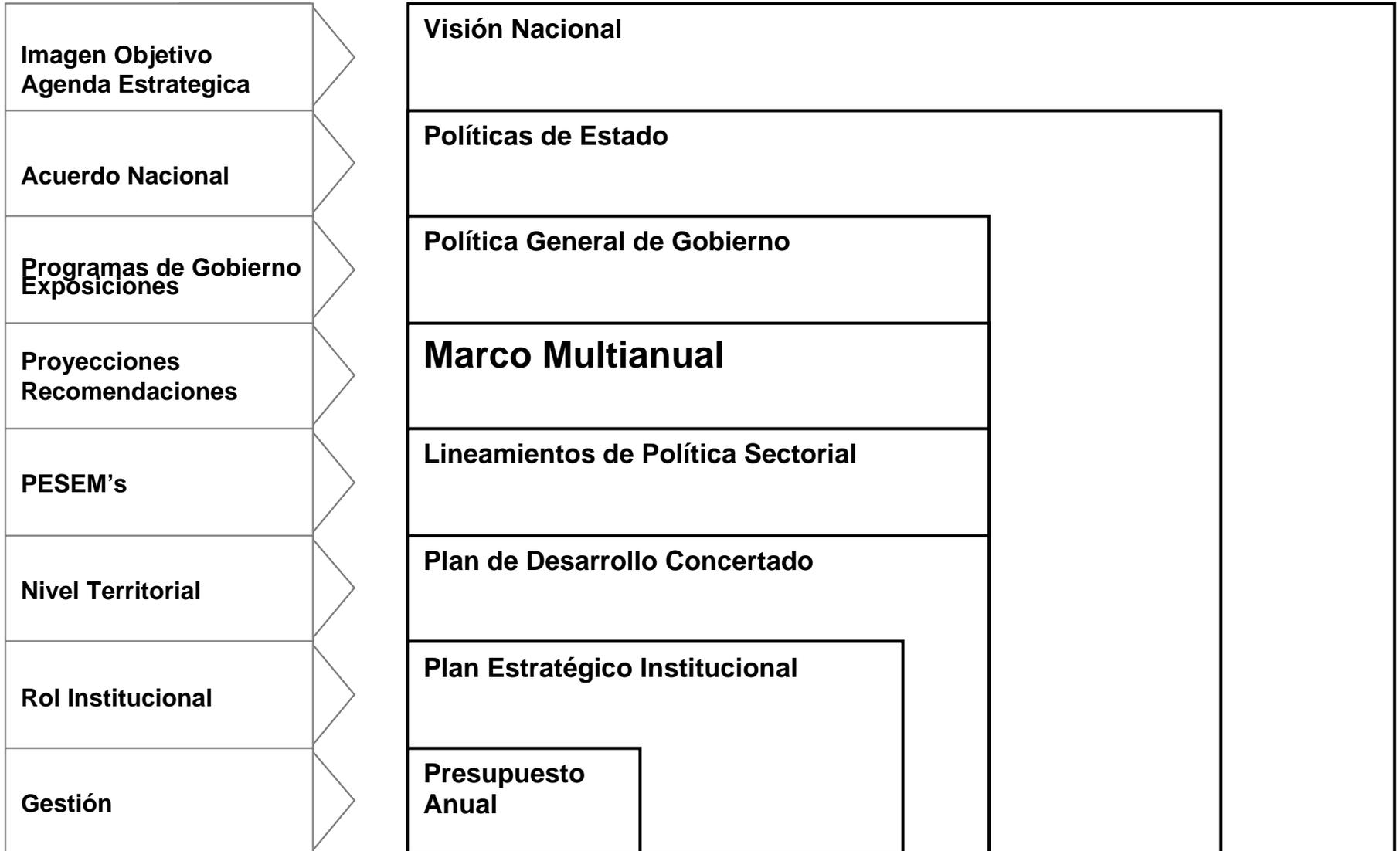
Condiciones previas para promover la Inversión y la Competitividad Regional



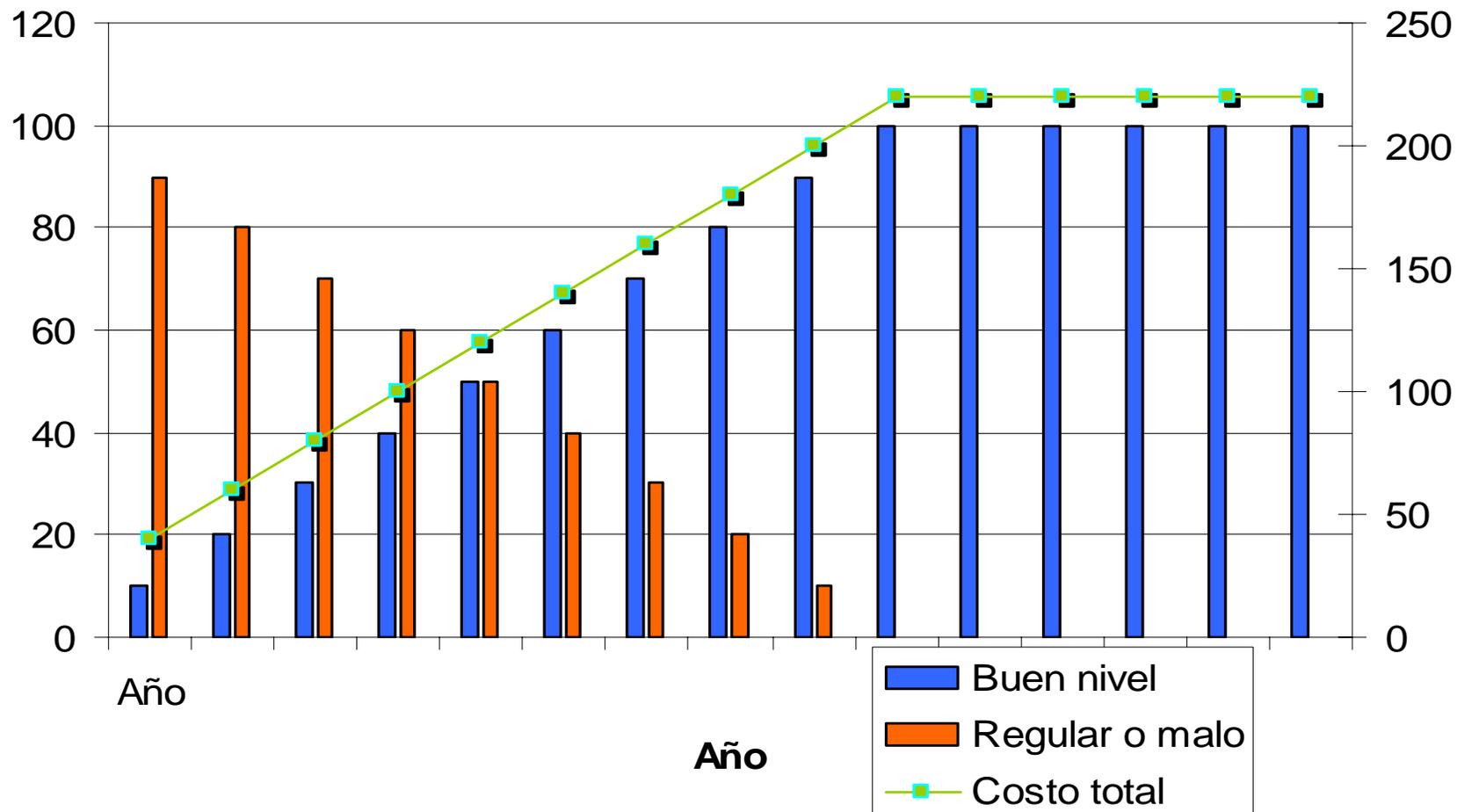
CICLO GENERAL en los procesos



MARCO MULTIANUAL DENTRO DE VISION INTEGRAL

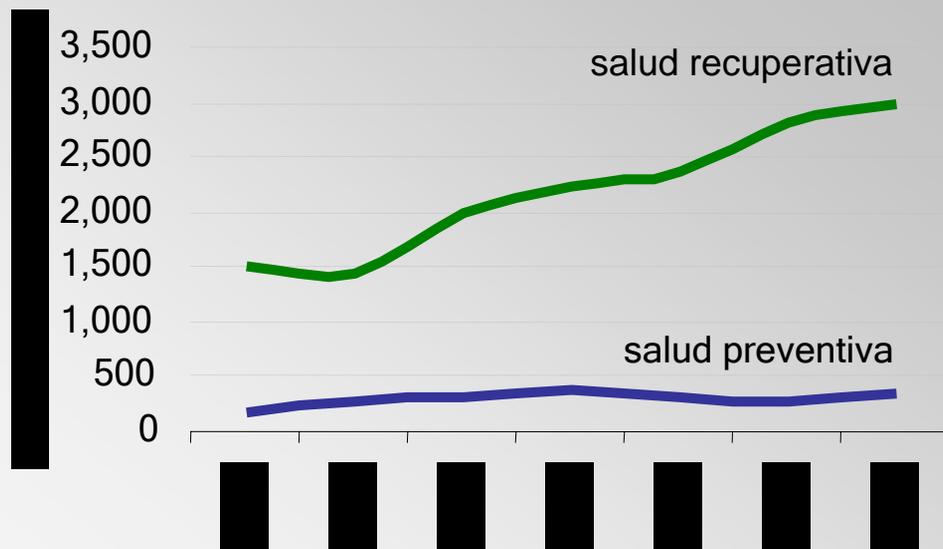


Nivel de servicio y costos



Importancia relativa al interior del presupuesto en Salud

Priorización del gasto en salud

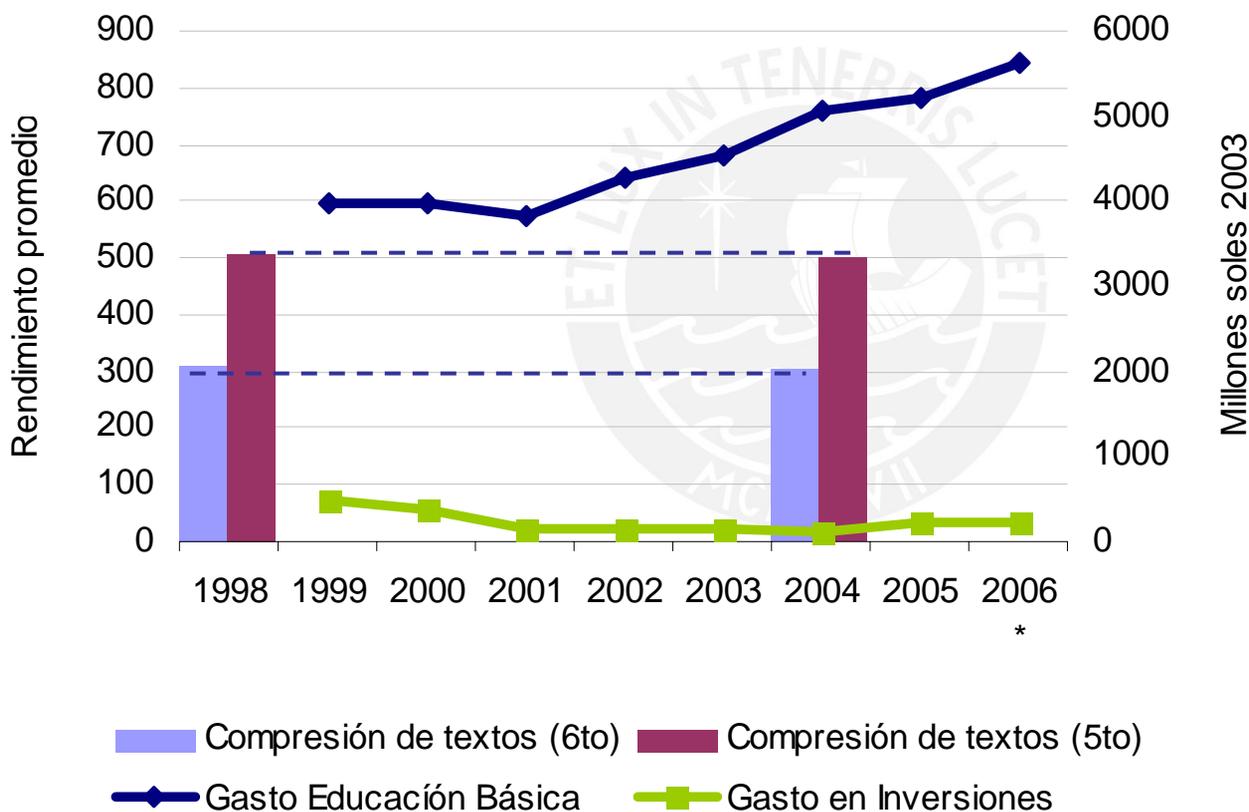


Fuente: MEF

El gasto en salud ha sido liderado por el financiamiento de actividades recuperativas (atenciones de salud individual), incrementándose en 100% en el periodo 2000-2005

La calidad de servicios aún no es el centro..

Gasto en Educación Básica y rendimiento promedio



- El gasto real en educación básica se incrementó en 1630 millones de soles (41%)
- El cambio en el promedio de rendimiento educativo en comprensión de textos en alumnos de 6to de primaria y 5to de secundaria después de 6 años es **cero**.

* PIA 2006

Fuente: UMC- MINEDU; SIAF- Consulta Amigable, MEF.

OPCIONES PARA CERRAR LOS DÉFICIT DE NIVEL DE SERVICIOS PÚBLICOS FUNDAMENTALES

Los mayores niveles de servicios necesarios están en educación, salud, transporte. En todos los casos se observa que la calidad de servicios aún no es el centro de la atención de las entidades responsables.

Se propone continuar con un conjunto de acciones prioritarias que permitan probar la estrategia de alcanzar niveles de servicio mínimo a nivel local y de allí definir los niveles de apoyo desde el nivel nacional para asegurar continuidad a esos esfuerzos. A continuación se mencionan a manera de ejemplo aquellos que se están usando para la mejora de calidad teniendo a las provincias como referencia geográfica:

1. ¿Hay mas del 50 % de todas sus vías (nacional, departamental o rural en buen estado?. ¿Que hay que hacer para lograrlo? ¿Está funcionando el Instituto Vial Provincial?
2. ¿El 100% de los niños tiene sus vacunas completas? ¿Se pesa y talla a niños entre 0 y 2 años (CRED = Crecimiento y Desarrollo)?
3. ¿Se mantiene un registro local regular de peso y talla de niños entre 0 y 7 años?
4. ¿Qué porcentaje de niños de 2º grado de primaria comprenden lo que leen en su lengua materna?
5. ¿Se esta haciendo control de calidad de agua para consumo humano a las poblaciones de entre 500 y 2000 habitantes? Si es sí, ¿en que porcentaje? ¿Si es no, qué se puede hacer para lograr dicho control? ¿Qué calidad de agua se está bebiendo?
6. ¿Todos los niños tienen un certificado de nacido o equivalente? Los nacimientos no ocurridos en hospital o centro de salud pueden ser inscritos presentando la declaración jurada de la autoridad política, judicial o religiosa que confirma el nacimiento. (D.S. 015-98-PCM, Art. 25 Inciso b).
7. ¿Refleja el Plan de Desarrollo Concertado Provincial refleja adecuadamente la situación actual (diagnóstico), los escenarios y las grandes líneas de acción?
8. ¿Qué porcentaje de oportunidades de negocio local se están poniendo en marcha? ¿Cuántos y cuales son?

Además es necesario un seguimiento regular para informar al CIAEF – CIAS e introducir mejoras en todos los campos posibles.

FUNCION		CALIDAD			RECURSOS REQUERIDOS					
					Plazo	Costos Adiciona				
1 09	EDUCACION Y CULTURA			b			l			a
			r			m			m	
		M			c			b		
2 14	SALUD Y SANEAMIENTO			b			l			a
			r			m			m	
		M			c			b		
3 16	TRANSPORTE			b			l			a
			r			m			m	
		M			c			b		
	Capacidad de gestión			b			l			a
			r			m			m	
		M			c			b		
	Capacidad ante contingencias			b			l			a
			r			m			m	
		M			c			b		
	Informacion y Fondos concursables			b			l			a
			r			m			m	
		M			c			b		

ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS SEGÚN PROGRAMAS

La clasificación funcional programática, agrupa al gasto público por funciones, programas y subprogramas. A través de ella se muestran las grandes líneas de acción que la entidades públicas desarrollan en el cumplimiento de las funciones primordiales del Estado.

En el año 2005 la ejecución presupuestal de los 3 niveles de gobiernos¹ habría ascendido a S/. 51 101 millones, de los cuales sólo 10 programas (de un total de 54) concentran el 80% del gasto total y 15 programas el 90%, es decir, la asignación financiera en el cumplimiento de las funciones primordiales del Estado se concentra en pocos programas.

DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS, SEGÚN PROGRAMAS ^{1/}

Millones de Nuevos soles

PROGRAMA	2 001	2 002	2 003	2 004	2005 ^{2/}	
						%
004. ADMINISTRACION FINANCIERA ^{3/}	7 143	7 489	9 715	10 109	9 984	20
015. PREVISION	6 449	7 008	7 464	8 413	9 285	18
003. ADMINISTRACION	6 676	6 242	7 114	6 741	6 289	12
064. SALUD INDIVIDUAL	1 857	2 083	2 273	2 797	2 902	6
027. EDUCACION PRIMARIA	1 861	2 028	2 178	2 512	2 581	5
014. PROMOCION Y ASISTENCIA SOCIAL Y COMUNITARIA	1 662	1 689	1 992	2 199	2 489	5
028. EDUCACION SECUNDARIA	1 454	1 661	1 824	2 150	2 331	5
022. ORDEN INTERNO	1 489	1 326	1 584	1 827	2 239	4
052. TRANSPORTE TERRESTRE	1 600	1 553	1 755	2 191	2 157	4
029. EDUCACION SUPERIOR	1 026	1 067	1 174	1 351	1 457	3
066. ORDEN EXTERNO	1 060	767	300	543	1 349	3
002. JUSTICIA	567	675	883	1 003	1 029	2
006. PLANEAMIENTO GUBERNAMENTAL	436	490	636	952	1 024	2
048. PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE	457	479	498	579	603	1
026. EDUCACION INICIAL	425	512	553	578	592	1
RESTO DE PROGRAMAS	4 156	4 200	4 284	4 107	4 790	9
TOTAL	38 318	39 269	44 226	48 052	51 101	100

1/ Corresponde a la ejecución presupuestal por toda fuente de financiamiento del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

2/ Para el año 2005 se ha estimado la ejecución presupuesta de los Gobierno Locales sobre la base de los envíos preliminares del 84% del total.

3/ Incluye los pagos por interés y amortización de la deuda pública.

Fuente: DNPP, DNCP, SIAF.

Asimismo, puede apreciarse en la tabla adjunta que entre el 2001 y 2005, la ejecución presupuestal de los 3 niveles de gobiernos creció a una tasa anual de 7,5%, siendo los programas de Previsión, Administración Financiera, Salud Individual, Educación Primaria, Promoción y Asistencia Social, Educación secundaria, Orden Interno, Transporte Terrestre, Educación Superior y Justicia lo que mayor incidieron en este resultado.

Considerando que el gasto público ha crecido de manera significativa en los últimos años, cabría preguntarse ¿qué es lo que se ha logrado con este incremento en los recursos públicos?; específicamente, ¿este incremento ha logrado revertir los malos resultados en salud y educación? ¿se está dando un mantenimiento adecuado a los

¹ No incluye a las empresas públicas ni a las Entidades de Tratamiento Empresarial (ETEs)

activos públicos, como por ejemplo las carreteras? La evidencia muestra que, no obstante los avances, la mejora de resultados prioritarios aún están lejos de la meta deseada. Alrededor de la mitad de la población se encuentra en condición de pobreza, la cuarta parte de los niños y niñas menores de 5 años son desnutridos crónicos, 9 de cada 10 estudiantes que culminan la primaria no comprenden lo que leen, 25% de la población no accede a ningún tipo de atención médica en servicios de salud, la razón de muerte materna es el doble del promedio de América Latina. Por lo tanto, en el Perú los recursos públicos no están siendo adecuadamente utilizados, no llegan a quienes deberían llegar (no ha sido progresivo), no se utilizan totalmente (no se ha ejecutado eficazmente), y no generan los resultados esperados, es decir, se tiene una mala calidad del gasto público.

Los factores que explican la magnitud de logros alcanzados y por lo tanto la efectividad y calidad del gasto público se pueden clasificar en: falta de una adecuada priorización del gasto público, pertinencia y costo-efectividad de las intervenciones, marcos normativos y regulatorios de los servicios sociales (contratación de personal), débil desarrollo de herramientas de gestión y de seguimiento y evaluación del gasto desde un enfoque de resultados, y estrechez del presupuesto público en relación a las verdaderas necesidades sectoriales, entre los más importantes.

Otro factor importante que explica la inadecuada asignación presupuestal es la inercia. Las instituciones públicas reciben más o menos recursos dependiendo de cómo les fue en la ejecución presupuestal del ejercicio anterior y los ingresos públicos. Los resultados de la medición del desempeño desde el punto de vista programático e institucional no se han utilizado como criterio para la identificación de prioridades (tanto a nivel Estado o como sectorial), ni para validar o invalidar la efectividad y pertinencia de las intervenciones públicas ni como criterio para asignar los recursos públicos.

En este contexto y con la intención de mejorar la calidad del gasto público, se ha avanzado en el desarrollo de herramientas que contribuyan a consolidar el enfoque por resultados de la gestión pública: La Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal; el Marco Macroeconómico Multianual; el Sistema Nacional de Inversión Pública; el Sistema Integrado de Administración Financiera-SIAF; los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales-PESEMs; los Planes Estratégicos Institucionales-PEI; un Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público; los Convenios de Administración por Resultados-CAR's; y Convenios de Gestión (FONAFE-Empresas Estatales) entre otros.

El siguiente paso será consolidar estas herramientas, institucionalizarlas, articularlas entre sí y a procesos claves que permitan a los tomadores de decisiones conocer aspectos del desempeño de la gestión de sus programas o instituciones, la evolución en el tiempo de estos resultados e información sobre sus posibles causas. Contar con información de manera oportuna (en relación al inicio de un determinado proceso) es de suma importancia para mejorar la calidad de la planificación (previa identificación de los problemas prioritarios), programación, asignación y ejecución de los recursos del Estado. En el mediano y largo plazo, el uso de todas estas herramientas permitirá mejorar la gestión y uso de los recursos públicos, y mejorar la prestación de bienes y servicios públicos.

DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS, SEGÚN PROGRAMAS ^{1/}

Millones de Nuevos soles

PROGRAMA	2,001	2,002	2,003	2,004	2005 ^{2/}
1 004. ADMINISTRACION FINANCIERA ^{3/}	7,143	7,489	9,715	10,109	9,984
2 015. PREVISION	6,449	7,008	7,464	8,413	9,285
3 003. ADMINISTRACION	6,676	6,242	7,114	6,741	6,289
4 064. SALUD INDIVIDUAL	1,857	2,083	2,273	2,797	2,902
5 027. EDUCACION PRIMARIA	1,861	2,028	2,178	2,512	2,581
6 014. PROMOCION Y ASISTENCIA SOCIAL Y COMUNITARIA	1,662	1,689	1,992	2,199	2,489
7 028. EDUCACION SECUNDARIA	1,454	1,661	1,824	2,150	2,331
8 022. ORDEN INTERNO	1,489	1,326	1,584	1,827	2,239
9 052. TRANSPORTE TERRESTRE	1,600	1,553	1,755	2,191	2,157
10 029. EDUCACION SUPERIOR	1,026	1,067	1,174	1,351	1,457
11 066. ORDEN EXTERNO	1,060	767	300	543	1,349
12 002. JUSTICIA	567	675	883	1,003	1,029
13 006. PLANEAMIENTO GUBERNAMENTAL	436	490	636	952	1,024
14 048. PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE	457	479	498	579	603
15 026. EDUCACION INICIAL	425	512	553	578	592
16 009. PROMOCION DE LA PRODUCCION AGRARIA	814	618	491	584	521
17 035. ENERGIA	221	114	222	242	461
18 047. SANEAMIENTO	261	150	172	286	435
19 045. POLITICA EXTERIOR	320	310	355	322	356
20 063. SALUD COLECTIVA	555	589	291	285	313
21 061. INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA	115	146	148	228	283
22 058. DESARROLLO URBANO	264	309	299	257	278
23 049. PRESTACIONES LABORALES	19	135	223	178	194
24 033. EDUCACION FISICA Y DEPORTES	91	107	101	159	183
25 001. PROCESO LEGISLATIVO	161	159	159	146	171
26 034. CULTURA	74	76	92	115	137
27 042. TURISMO	62	55	79	127	131
28 040. COMERCIO	85	83	85	108	120
29 011. PRESERVACION DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES	129	139	142	109	110
30 007. CIENCIA Y TECNOLOGIA	84	76	98	103	109
31 005. FISCALIZACION FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA	34	43	70	90	101
32 024. DEFENSA CONTRA SINIESTROS	152	394	230	95	97
33 012. PROMOCION Y EXTENSION RURAL	95	87	88	85	82
34 032. ASISTENCIA A EDUCANDOS	57	56	75	76	69
35 031. EDUCACION ESPECIAL	46	52	56	77	68
36 017. TELECOMUNICACIONES	51	44	75	69	62
37 057. VIVIENDA	22	23	15	36	61
38 030. CAPACITACION Y PERFECCIONAMIENTO	11	9	32	43	53
39 008. ORGANIZACION AGRARIA	17	28	55	60	52
40 067. LUCHA CONTRA EL CONSUMO DE DROGAS	0	0	0	0	46
41 055. TRANSPORTE METROPOLITANO	35	44	40	13	46
42 044. PROMOCION DE LA PRODUCCION PESQUERA	38	33	25	37	44
43 051. TRANSPORTE AEREO	24	20	24	48	39
44 010. PROMOCION DE LA PRODUCCION PECUARIA	10	12	14	23	29
45 021. SERVICIOS DE INTELIGENCIA	15	28	32	27	27
46 039. INDUSTRIA	15	17	16	24	27
47 043. PROTECCION DE LA LIBRE COMPETENCIA	11	12	0	0	26
48 037. RECURSOS MINERALES	21	22	23	20	25
49 013. ASISTENCIA SOLIDARIA	225	200	442	16	15
50 054. TRANSPORTE HIDROVIARIO	16	3	8	9	8
51 053. TRANSPORTE FERROVIARIO	3	2	3	5	6
52 038. RECURSOS HIDRICOS	3	6	2	2	2
53 016. COMUNICACIONES POSTALES	2	0	1	1	1
54 036. HIDROCARBUROS	1	0	0	0	0
TOTAL	38,318	39,269	44,226	48,052	51,101

1/ Corresponde a la ejecución presupuestal por toda fuente de financiamiento del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Lo

2/ Para el año 2005 se ha estimado la ejecución presupuesta de los Gobierno Locales sobre la base de los envíos preliminares del 84% del to

3/ Incluye los pagos por interés y amortización de la deuda pública.

**PROYECCIONES MACROECONÓMICAS
+ POLÍTICA TRIBUTARIA Y
ARANCELARIA**

**COEFICIENTE
DEUDA PÚBLICA/PBI**

**PROYECCIÓN DE
INGRESOS**

+

**META DE
DÉFICIT FISCAL**

**FINANCIAMIENTO
Y PROYECCIÓN DE
SERVICIO D ELA
DEUDA PÚBLICA**

**GASTO
PÚBLICO**

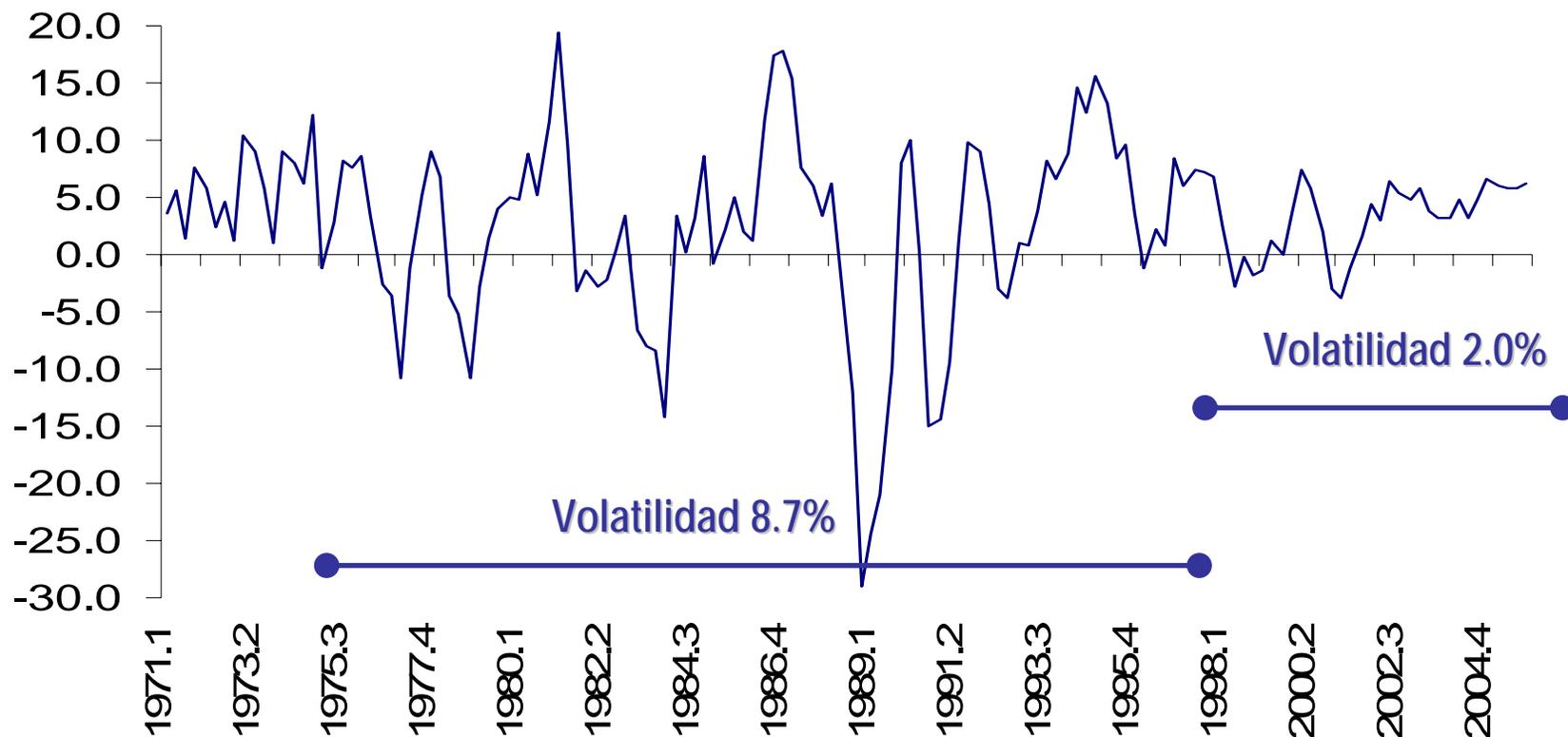
PRESUPUESTO PÚBLICO

**PROGRAMA
ECONÓMICO**



La volatilidad se ha reducido, el actual crecimiento es sostenido...

Crecimiento del PBI Trimestral 1970-2005 (%)

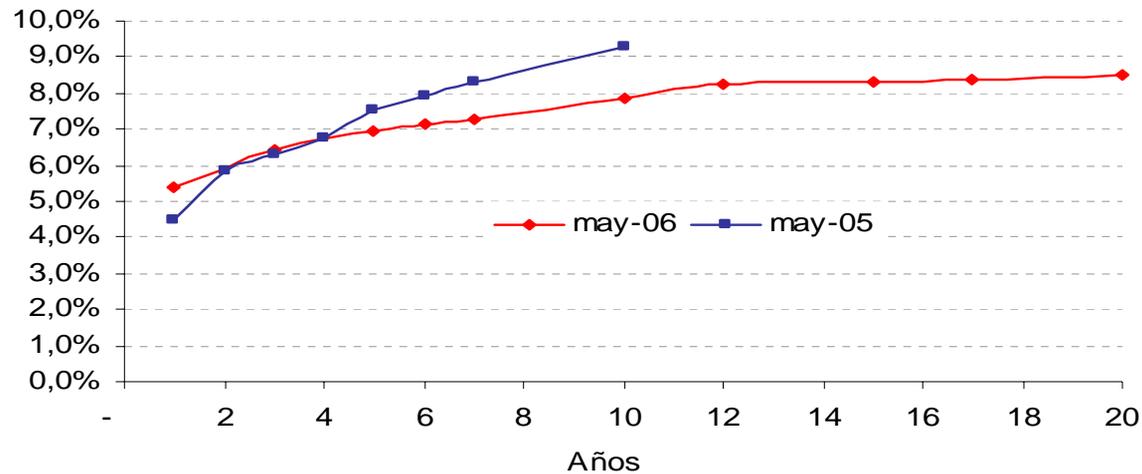


FUENTE: Estimación de Estudios Económicos del MEF utilizando el método de Denton.

El mercado doméstico de deuda pública en soles es una pieza central de la estrategia de deuda y manejo fiscal

Concepto	Mayo-05	Mayo-06
Máximo plazo de bonos soberanos a tasa fija	10 años	20 años
Tasa de interés (Cupón)	9.30%	7.83%

Evolución de la curva de rendimiento en nuevos soles



Director: Gerardo Barraza Soto

Lima, miércoles 31 de mayo de 2006



Ministerio de Economía y Finanzas

Marco Macroeconómico Multianual 2007-2009

Aprobado en Sesión de Consejo de Ministros
del 24 de mayo de 2006

SEPARATA ESPECIAL

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
 2. PRINCIPIOS Y FUNDAMENTOS DE LA POLÍTICA FISCAL Y DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO
 3. EL CRECIMIENTO ACTUAL
 - 3.1 EL CONTEXTO INTERNACIONAL
 - 3.2 LAS CARACTERÍSTICAS DEL ACTUAL EPISODIO EXPANSIVO
 - 3.3 DE VUELTA AL CORTO PLAZO: EL PAPEL DEL SECTOR PÚBLICO
 - 3.4 EN LA RUTA DEL CRECIMIENTO SOSTENIBLE
 - 3.5 ALGUNAS REFLEXIONES
 4. ESCENARIO MACROECONÓMICO Y PERSPECTIVAS PARA EL MEDIANO PLAZO
 - 4.1 EL BALANCE DEL AÑO 2005
 - 4.2 PERSPECTIVAS PARA EL 2006
 - 4.3 LA ECONOMÍA PERUANA EN EL MEDIANO PLAZO
 - 4.4 ESCENARIO FISCAL PARA EL PERIODO 2007-2009
 5. SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA PÚBLICA
 - 5.1 METODOLOGÍA TRADICIONAL PARA LA SOSTENIBILIDAD FISCAL
 - 5.2 ENFOQUE DEL VALOR EN RIESGO APLICADO A LA SOSTENIBILIDAD FISCAL
 6. ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD DE LAS PROYECCIONES
 7. POLÍTICA SOCIAL Y DE LUCHA CONTRA LA POBREZA
 - 7.1 SITUACIÓN SOCIAL
 - 7.1.1 PERFIL DEMOGRÁFICO
 - 7.1.2 PRINCIPALES INDICADORES SOCIALES
 - 7.2 RESULTADOS SOCIALES EN EL QUINQUENIO 2001-2005
 - 7.2.1 EFECTO DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN EL EMPLEO
 - 7.2.2 CAMBIOS EN EL INGRESO Y EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO
 - 7.2.3 EFECTOS EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA
 - 7.2.4 LOGROS EN EDUCACIÓN, SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL
 - 7.2.4.1 EDUCACIÓN BÁSICA
 - 7.2.4.2 SALUD INDIVIDUAL Y SALUD COLECTIVA
 - 7.2.4.3 PROMOCIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL Y COMUNITARIA
 - 7.2.5 LOGROS EN EDUCACIÓN, SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL
 - 7.3 MARCO DE LA POLÍTICA SOCIAL
 - 7.4 ACCIONES DE LA POLÍTICA SOCIAL
 - 7.4.1 ESTRATEGIAS DE LA POLÍTICA SOCIAL
 - 7.4.1.1 FOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA
 - 7.4.1.2 FOCALIZACIÓN INDIVIDUAL
 - 7.4.2 REFORMA DE PROGRAMAS SOCIALES
 8. AGENDA PENDIENTE
- ANEXO ESTADÍSTICO
ANEXO A
ANEXO B
ANEXO C
ANEXO D
ANEXO E
ANEXO F
BIBLIOGRAFÍA

1. INTRODUCCIÓN

En el Perú actual, más de 27 millones de habitantes enfrentamos el desafío de mantener la cohesión social y las políticas que aseguren el pleno desarrollo de todas las personas en un ambiente equilibrado. Sin embargo, con frecuencia esta voluntad entra en conflicto con la tendencia al fraccionamiento social y determina una pérdida de oportunidades para lograr un desarrollo integral y sostenible.

La forma en que funciona nuestra sociedad y Estado exige cambios de actitud si queremos evitar una nueva pérdida de oportunidades para incrementar la calidad de vida de todos los peruanos. En base al análisis de políticas iniciado en el Informe Preelectoral¹, resulta evidente que, si bien la sociedad y el Estado no pueden optar por una actitud pasiva o acciones parciales para enfrentar nuestra realidad, tampoco es posible —en el corto plazo— alcanzar la situación óptima en términos de bienestar que debería caracterizar a una sociedad moderna. Por tanto, es necesario que la sociedad y el Estado den pasos concretos para incrementar el bienestar social, pero comprometidos con una perspectiva de largo plazo. Sólo así se logrará la cohesión social indispensable para el mantenimiento de la democracia y se sostendrán procesos por períodos prolongados que aseguren mejoras en el crecimiento y en el bienestar.

En este sentido, es conveniente tener en cuenta los lineamientos esbozados a este respecto en el Informe Preelectoral —coherentes con los objetivos del Acuerdo Nacional y la Declaración del Milenio:

1. Asegurar las condiciones para el pleno desarrollo de capacidades humanas para todos los habitantes del país. En el corto plazo, es urgente evitar daños de capacidades en la infancia.
2. Asegurar la inclusión de todas las personas en los procesos principales de la sociedad y el Estado, tales como la realización de diagnósticos locales y el diseño e implementación de los Planes de Desarrollo Concertados (PDCs) en todos los niveles de gobierno.
3. Promover el empleo adecuado para todos. Optimizar el uso de activos y la mejora en la identificación de oportunidades de negocios en cada región del país. Complementar la generación de empleo exportador con mejoras en la competitividad, lo que requiere un adecuado mantenimiento de infraestructura, una óptima formación laboral e innovación tecnológica, como instrumentos para elevar los niveles de productividad.
4. Optimizar la acción del Estado en todos los niveles de gobierno. Esto implica el mantenimiento de los equilibrios básicos y de niveles adecuados de servicios públicos.

Por tanto, el diseño de política económica debe esforzarse por ahondar en los aspectos principales —tanto macroeconómicos como microeconómicos— que permitan atender las necesidades de la población en cuanto a empleo, calidad de vida y disminución de costos de transacción, en cada región del país. En una perspectiva de largo plazo, es necesario establecer metas y acciones por las cuales, progresivamente, se generen condiciones para el aumento de la inversión y el empleo, así como para asegurar el desarrollo de capacidades desde las primeras etapas de formación humana.

En esta línea, se han logrado avances en la estimación de déficit de servicio en las funciones primordiales del Estado y en la identificación de opciones para cerrar dichos déficit². Así, las funciones públicas en las que se requiere mayor atención —en orden de magnitud de recursos requeridos para cerrar el déficit de servicio existente— son educación, salud, nutrición, seguridad e infraestructura. En muchos casos se ha identificado que no existen los niveles mínimos de servicio que el Estado debería garantizar, lo cual refuerza la tendencia al fraccionamiento y la pérdida de cohesión social.

Este riesgo de fraccionamiento de la sociedad, que puede incrementar la exclusión y debilitar la democracia, existe aun cuando es innegable que en el último quinquenio se han dado pasos importantes en la consolidación de la estabilización macroeconómica y el crecimiento. No obstante estos avances, aún nos queda un amplio camino por recorrer para alcanzar el desarrollo. Una manera aproximada de entender la magnitud de nuestro atraso es observar las cifras del PBI real por habitante. En nuestro país este indicador registró su valor máximo en 1975. Treinta años más tarde —y mientras muchos países han mejorado sus ingresos de manera significativa— el Perú tiene un PBI por habitante que es solamente el 95% de lo registrado en 1975.

Resultados como el anterior nos permiten entender los costos que son los errores en política económica. En comparación con las cifras de Perú, podemos observar las cifras del PBI por habitante en países como Nueva Zelanda, Irlanda, China, Chile, Singapur, Hong Kong o Botswana. Todos estos países, a pesar de tener diferentes condiciones iniciales, distintas geografías, así como diferentes estructuras culturales, demográficas y étnicas, comparten un mismo resultado: son economías que han crecido de manera significativa y que reparten bienestar entre sus ciudadanos. Con matices, todos estos países comparten una política económica simple pero exitosa: se trata de economías cuyo principal activo interno es el orden macroeconómico —tanto fiscal como monetario— y que participan competitivamente en la economía global.

El presente Marco Macroeconómico discute esquemáticamente algunos de los principales tópicos de política relevantes para la vida económica del país. En primer lugar, se tratan los aspectos fundamentales de la política fiscal y el rol de ésta como factor de estabilización del ciclo económico. En segundo lugar, el presente Marco muestra los posibles resultados que alcanzaría la economía peruana en los siguientes años, los cuales se basan en dos supuestos. Por un lado, que las políticas macroeconómicas mantienen el orden fiscal y monetario, y, por otro, que las condiciones internacionales, que han sido muy favorables a la economía peruana, se deteriorarán de manera paulatina. Bajo estas condiciones se muestra que es posible mantener un crecimiento económico de alrededor de 5% para los próximos años, sin generar una presión sobre las finanzas públicas ni sobre la inflación.

En tercer lugar, este Marco intenta mostrar que existen las bases para alcanzar un crecimiento continuo y socialmente inclusivo. Si bien el crecimiento sostenido es requisito para mejorar las condiciones de vida, también es cierto que, a pesar de los logros macroeconómicos recientes, la sociedad peruana no ha logrado encontrar modos sostenibles de crecimiento y armonía social. Por tanto, se requiere un gran esfuerzo para promover nuevas formas de relación Estado-sociedad que permitan asegurar el pleno desarrollo de todos los habitantes. En este contexto, cabe preguntarnos ¿cuál es nuestra visión compartida de largo plazo? Una primera respuesta partiría del supuesto de que todos compartimos la esperanza de que se cumpla el mandato del artículo 1º de la Constitución que establece la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad como fines supremos de la sociedad y el Estado.

¹ MEF-PCM (2006).
² Ver Recuadros 1 y 2.

En esta perspectiva, una de las condiciones básicas consistiría en que se logre cubrir una canasta de consumo básico para todos los peruanos, ya que, actualmente, cerca de 50% de la población no consigue este objetivo, lo que se evidencia en un déficit de consumo per cápita de S/. 1 000 anuales para cerca de ocho millones de habitantes. Consecuentemente, en una perspectiva de largo plazo el empleo es uno de los aspectos centrales en el diseño e implementación de la política económica y social. En la medida en que el empleo adecuado y productivo es un requisito para mejorar la calidad de vida, nuestra sociedad enfrenta el reto de aumentar significativamente el porcentaje de Población Económicamente Activa (PEA) adecuadamente empleada. Esta meta exige un esfuerzo significativo tanto para continuar con el crecimiento exportador como para incorporar progresivamente a grupos de la población que no participan en el sector más moderno de nuestra heterogénea economía.

Asimismo, en esta perspectiva de largo plazo puede identificarse otros desafíos para la gestión de la política económica y social, como la mejora de la capacidad de gestión en todos los niveles de gobierno, la disminución de la brecha de infraestructura —que permitirá contar con niveles de servicio adecuado de manera permanente— y la reducción de costos de transacción excesivos originados por el Estado. Aún con este número limitado de elementos, se hace más complejo el diseño e implementación de las políticas públicas, más aún si se tiene en cuenta la incidencia de los cambios globales previstos en los próximos 25 a 30 años que afectan seriamente la disponibilidad y el costo de elementos vitales como el agua, la energía y la biodiversidad. Por tanto, es indispensable continuar con el análisis y síntesis en los temas fundamentales de la gestión pública, así como mantener una política fiscal que asegure plenamente la estabilidad macroeconómica y la mejor asignación de recursos públicos.

RECUADRO 1: NIVELES DE SERVICIO PÚBLICO NECESARIOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS FUNCIONES PRIMORDIALES DEL ESTADO

Con el objetivo de promover un desarrollo sostenible e integral del país, se ha realizado una identificación preliminar de los déficit de servicio público de largo plazo, la que permitirá orientar la asignación de recursos para el cumplimiento de los deberes primordiales del Estado. En la medida en que no es posible lograr una mejora inmediata de calidad de gasto en todos los aspectos, la forma más efectiva de implementar esta mejora es mediante asignaciones de gasto vinculadas al cumplimiento de resultados.

En una perspectiva de largo plazo, los esfuerzos necesarios son enormes, pero requieren acciones inmediatas. En algunos casos se requieren esfuerzos por períodos de 15 o 20 años para alcanzar niveles adecuados de manera sostenible. Por ejemplo, para sostener logros respecto a comprensión y comunicación en educación o para asegurar la atención adecuada en las primeras etapas de la vida se pueden requerir esfuerzos cuyo costo se estima en más de S/. 10 000 millones anuales. Además, se requieren inversiones por cerca de S/. 7 000 millones anuales para alcanzar en 10 años la base de operación necesaria para lograr la competitividad de largo plazo. Por supuesto, todos estos gastos deben priorizar los aspectos y contenidos de calidad. Es decir, los desembolsos se efectuarán condicionados a mejoras tangibles —y medibles— en los estándares de calidad de los diferentes servicios públicos.

La propuesta inmediata es orientar con este diagnóstico preliminar el diseño, implementación y búsqueda de financiamiento complementario para atender los temas priorizados, hasta alcanzar los niveles de servicio necesarios en cada provincia. Como se muestra en el Recuadro 2, se ha considerado importante utilizar el Plan de Desarrollo Concertado de una o más provincias como un elemento unificador. El diagnóstico y la evaluación de la situación actual de los servicios públicos debe ser el punto de partida para su optimización, en especial de aquellos esenciales para el desarrollo pleno de capacidades humanas y para reducir costos de transacción. Posteriormente, debe optimizarse el uso de todos los activos del Estado garantizando los recursos orientados al mantenimiento periódico y la reposición.

Se ha observado que optimizar recursos es una vía factible en la mayor parte de las actividades públicas. En todos los casos se requiere definir con más claridad el nivel de servicio, los estándares, metas, responsables, plazos y costos. Algunas metas para el 2010 y 2015 deben definirse este intento. Por ejemplo, en el caso de educación el punto de partida es muy bajo y los recursos requeridos son enormes; mientras que en otros sectores puede requerirse mayores recursos pero los plazos pueden ser más cortos y los recursos requeridos mucho menores, como es el caso en salud, nutrición, derechos fundamentales —identidad y reparaciones—, seguridad, saneamiento, transportes, comunicaciones y energía.

RECUADRO 2: OPCIONES PARA CERRAR LOS DÉFICIT DE NIVEL DE SERVICIOS PÚBLICOS FUNDAMENTALES

Con el objetivo de ofrecer los lineamientos para el diagnóstico de la situación actual de los servicios públicos se propone una estrategia —en todos los niveles de gobierno— que permitirá definir los niveles de apoyo requeridos desde el nivel nacional para asegurar continuidad a esos esfuerzos. Los contenidos mínimos de la estrategia — que tienen a las provincias como referencia geográfica— son los siguientes:

- 1) ¿El porcentaje de sus vías de transporte en buen estado es mayor al 50%? ¿Que hay que hacer para lograrlo? ¿Está funcionando el Instituto Vial Provincial?
- 2) ¿El 100% de los niños tiene sus vacunas completas? ¿Se pesa y mide a niños entre 0 y 2 años?
- 3) ¿Se mantiene un registro local regular de peso y talla de niños entre 0 y 7 años?
- 4) ¿Qué porcentaje de niños de 2º grado de primaria comprenden lo que leen en su lengua materna?
- 5) ¿Se controla la calidad del agua para consumo humano en las poblaciones de entre 500 y 2 000 habitantes? En caso positivo, ¿en que porcentaje? En caso negativo, ¿qué se puede hacer para lograr dicho control? ¿Qué calidad de agua se está bebiendo?
- 6) ¿Todos los niños tienen un certificado de nacido o equivalente? ¿Los nacimientos no ocurridos en hospital o centro de salud pueden ser inscritos presentando la declaración jurada de la autoridad política, judicial o religiosa que confirma el nacimiento (D.S. 015-98-PCM, Art. 25 inciso b)?
- 7) ¿El Plan de Desarrollo Concertado Provincial refleja adecuadamente la situación actual (diagnóstico), los escenarios y las grandes líneas de acción del gobierno respectivo?
- 8) ¿Qué porcentaje de oportunidades de negocio local se están poniendo en marcha?

RECUADRO 3: LA EFICIENCIA Y LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

El Ministerio de Economía y Finanzas, en el contexto de las funciones que se establece en su Ley Orgánica — que buscan aumentar la competitividad y hacer más eficiente el funcionamiento de la economía—, se encarga de implementar diversas políticas de impacto microeconómico en coordinación con los sectores y entidades competentes. Entre las más relevantes se destacan:

- Política arancelaria y de compras públicas.** En cuanto a la política arancelaria, la mayor o menor apertura comercial incide en la eficiencia de la asignación de recursos productivos en la medida que crea competencia entre los productos nacionales y los importados, lo que tiene repercusión en la tributación, el empleo y los niveles de producto y de bienestar. En el caso de las compras públicas, el mayor o menor nivel de restricciones de compras estatales de bienes y servicios también tiene efectos sobre la eficiencia y la calidad del gasto del Estado.
- Análisis de microfundamentos en áreas tales como la tributación o el endeudamiento.** En el primer caso nos referimos, por ejemplo, al análisis de la incidencia tributaria en mercados específicos de productos o la determinación del nivel de tributación óptima. En el segundo, nos referimos al análisis de las decisiones de endeudamiento privado y público, dentro de un marco de análisis y decisiones intertemporal.
- Otras tareas asociadas a políticas de impacto microeconómico.** Sin perjuicio de las facultades específicas de los ministerios sectoriales de formular directamente las políticas públicas de su ramo, el Ministerio de Economía y Finanzas formula medidas propias del sector u otras de alcance global dirigidas a promover la eficiencia económica (e.g. calidad normativa³, eliminación de barreras a la inversión, eficiencia de las compras estatales, reforma laboral, reforma de pensiones, mecanismos de internalización de externalidades negativas, reforma institucional, política de competencia, entre otras). A manera de ejemplo, la mejora de la calidad normativa o la mejora de la "función de producción" de normas está orientada a que las normas impacten de una manera eficiente en la búsqueda de un resultado o comportamiento económico en ciertos mercados, procesos o comportamientos de agentes económicos. En otras palabras, se trata de usar la fórmula de intervención pública que menos costos genere para lograr el máximo beneficio para la sociedad o determinado grupo social. De igual manera, la intervención pública busca aumentar la eficiencia en ámbitos como el de políticas de competencia, a través de políticas anticárteles o contra las prácticas exclusorias, o de reformas institucionales que, al influir en los incentivos de los agentes económicos, pueden contribuir al mejor funcionamiento de los mercados y, por ende, a un aumento de eficiencia (e.g. el fortalecimiento del marco institucional y legal).

2. PRINCIPIOS Y FUNDAMENTOS DE LA POLÍTICA FISCAL Y DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO

La orientación general de la política económica es mantener un crecimiento sostenido del nivel de actividad en una economía abierta, que compite y gana mercados en el comercio mundial. Esta economía debe operar con bajas tasas de inflación, un déficit fiscal controlado y un nivel de reservas internacionales consistente con la sostenibilidad de las cuentas externas. El objetivo final de esta política es reducir la pobreza y la pobreza extrema, fomentar la participación de todos los sectores de la sociedad en el proceso productivo y, de esta manera, mejorar la calidad de vida de todos los peruanos.

En particular, el principio que guía la orientación de la política fiscal —establecido en la Ley N° 27245, Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal (LPTF), modificada por la Ley N° 27958, Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LRTF)— consiste en "asegurar el equilibrio o superávit fiscal en el mediano plazo, acumulando superávit fiscales en los periodos favorables y permitiendo únicamente déficit moderados y no recurrentes en periodos de menor crecimiento" (Art. 2° de la Ley N° 27245). La aplicación de estos principios ha permitido reducir el déficit fiscal de casi 3% en 2000 a 0,3% del PBI en 2005. Asimismo, la razón deuda/PBI se ha reducido de 45,7% en 2000 a 38,2% a fines del 2005.

La LRTF define un esquema de gestión de la política fiscal parcialmente contra-cíclico. Es decir, si la economía se encuentra en la fase expansiva del ciclo, la conjunción de las reglas de déficit y de gasto⁴ genera un superávit fiscal o un déficit moderado. Sin embargo, si la economía se encuentra en la fase contractiva del ciclo, la regla de déficit impide que esta variable aumente más allá del límite establecido, como consecuencia de un mayor gasto público orientado a la reactivación de la demanda. Visto de este modo, la aplicación de un esquema diseñado para servir como instrumento de mitigación de las fluctuaciones del ciclo económico debería tener metas flexibles⁵. Así, durante estos años en que la economía ha transitado por la fase expansiva del ciclo, la política fiscal ha tenido un rol contractivo, lo cual no ha sido obstáculo para efectuar importantes aumentos en el gasto público. Sin embargo, el crecimiento real de la recaudación de impuestos ha sido mayor, lo que ha permitido que el impacto neto del sector público sobre la demanda registre un carácter contractivo. Estos aumentos del gasto han sido principalmente destinados al rubro de salarios, por lo que son de carácter permanente. En correspondencia con el principio de sostenibilidad, estos aumentos permanentes se han financiado con incrementos permanentes en los ingresos, las que corresponden a medidas de ampliación de la base tributaria⁶ —entre ellas, los sistemas de percepciones, retenciones y deducciones—, así como a medidas estructurales de política tributaria —aumento de tasas impositivas⁷.

³ Ver Anexo F.

⁴ El déficit fiscal del Sector Público No Financiero no debe ser mayor a 1% y el crecimiento real del gasto no financiero no debe ser mayor a 3%.

⁵ Ver Recuadro 4.

⁶ Ver Recuadro 8.

⁷ Ver la siguiente sección.

PCM

MEF

INFORME PREELECTORAL ADMINISTRACIÓN 2001-2006

En cumplimiento del
Art 35° de la Ley de Transparencia y Acceso a la
Información Pública (Ley N° 27806)

ENERO 2006

I. INTRODUCCIÓN

En enero de 2006 la sociedad peruana inicia un año en el que debe tomar decisiones importantes para la vida de los más de 27 millones de habitantes del país, en un contexto decreciente complejidad y de incertidumbre nacional y mundial que acompaña a nuestro proceso de transición.

A pesar de los avances en diversos campos, la sociedad peruana no ha logrado aún encontrar modos sostenibles de crecimiento y armonía social. Se requieren esfuerzos enormes de todos para desarrollar capacidades en la sociedad y en el Estado así como formas de relación Estado-sociedad que permitan asegurar el pleno desarrollo de todos los habitantes en un ambiente equilibrado.

Este Informe Preelectoral, en cumplimiento del Art 35° de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, explora algunos de los elementos principales del contexto actual, de prospectiva y agenda pendiente. Así, se reseña los últimos años y se esboza, de manera esquemática, el próximo quinquenio.

El punto de partida del análisis es la vida diaria de todos los habitantes del país, ubicados en cualquier lugar del territorio, enfrentados a distintas oportunidades y riesgos, contando con diferentes Expectativas, valores y prioridades. En este contexto, cabe preguntar ¿cuál es nuestra visión compartida de largo plazo?

Una primera orientación al respecto, parte del supuesto de que todos compartimos la esperanza de que se cumpla en el país el mandato del artículo 1 de la Constitución que establece que “la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado” y que somos capaces de aprovechar nuestra diversidad, prestando particular atención a que se detenga el daño a las capacidades humanas, especialmente en los primeros años de vida.

En esta perspectiva de largo plazo es necesario plantear de dónde partimos y qué esperamos lograr en el futuro. Una condición básica sería, por ejemplo, cubrir una canasta de consumo mínimo para todos los peruanos, situación, sin embargo, todavía lejana por cuanto alrededor del 50% de la población llega a tener falencias respecto de esta canasta básica, calculándose un déficit per-cápita de alrededor de mil soles anuales para cerca de 8 millones de habitantes.

Asimismo en una perspectiva de largo plazo relacionada con el empleo digno y productivo como requisito para mejorar la calidad de vida, la sociedad peruana debe enfrentar el enorme reto de pasar de tener alrededor de 20% de la PEA adecuadamente empleada a la situación ideal en que toda persona que busca empleo adecuado lo encuentre. El camino es largo, aún en condición de empleo, pues, si asumimos que las personas financian sus canastas de consumo únicamente con sus ingresos laborales, alrededor de 60% de la población ocupada en el país gana en promedio ingresos menores a los necesarios para cubrir la canasta básica de consumo, situación más grave en el caso de la sierra y selva donde dicho porcentaje llega a bordear el 80% (Ver anexo N° 4).

Es entonces deber de la sociedad y el Estado, en forma conjunta y de acuerdo a sus funciones y responsabilidades, fijar metas y acciones por las cuales, progresivamente, se generen condiciones para aumentar la inversión y el empleo, así como las capacidades desde las primeras etapas de formación humana.

ELEMENTOS NUEVOS DESDE EL 2000

Han ocurrido cambios en la organización social peruana desde la transición del año 2000. Se ha restituido el quehacer democrático, se ha dado impulso a la modernización del Estado y, a pesar de nuestra tendencia al fraccionamiento, se han generado importantes espacios de participación y concertación ciudadana, inscritos en aún un incipiente proceso de descentralización. (Mesas de Concertación, Acuerdo Nacional, Comisión de la Verdad, Proceso de descentralización, etc.)

Sin embargo, a pesar de estos avances en el país, aún se mantiene una organización social donde no hay claridad de funciones y responsables en diversos temas a nivel nacional, regional y local, ni se ha logrado acordar las vías de implementación que consideren los periodos de transición necesarios en cada caso. En particular recién nos encontramos en el inicio de un largo camino para la democratización de la vida política y el fortalecimiento del sistema de partidos.

Asimismo enfrentamos un contexto de fenómenos de fuerte impacto en la economía y en la sociedad como los cambios climáticos, incremento de riesgos naturales y transformaciones en la economía y relaciones internacionales que exigen esfuerzos adicionales de la sociedad y el Estado para adaptarnos a situaciones distintas y, en algunos casos, inesperadas.

En el campo económico se ha logrado enfrentar, de manera positiva, el contexto externo, sostener la estabilidad y los equilibrios y alcanzar un importante crecimiento de la actividad económica. Manteniendo este desempeño, es indispensable concentrar esfuerzos en el objetivo de pleno empleo; es un empeño difícil de lograr y es quizá nuestro principal desafío y motivación para mantener políticas coherentes por periodos prolongados. Es importante señalar, sin embargo, que la generación de empleo adecuado no es una responsabilidad directa del Estado, el desafío de alcanzar empleos adecuados sí se encuentra asociado con políticas nacionales en las que el Estado tiene un rol importante que cumplir como la educación, el desarrollo de oportunidades y capacidades, la organización de la población en el territorio y el mantenimiento de activos públicos útiles.

Al respecto, reconociendo que el déficit de consumo de las familias sólo puede eliminarse con empleo adecuado se requiere un periodo de transición en el cual se impida que ocurran daños en las capacidades humanas que pueden ser evitadas. En este sentido, el actual déficit demanda acciones en el corto plazo, en aspectos relacionados con la salud-nutrición y educación para evitar daños irreparables en las capacidades del país, lo cual también es aplicable a evitar la pérdida de recursos naturales y de activos útiles por falta de atención o mantenimiento.

Por esto además de explorar la prospectiva nacional, regional y local es indispensable realizar acciones esenciales en unos pocos temas relacionados con evitar, en el corto plazo, la pérdida de capacidades humanas en la etapa temprana de la vida al mismo tiempo que se logra la organización local suficiente para implementar estrategias de desarrollo sostenibles que generen el empleo necesario.

Todos los agentes que intervienen en el caso peruano deben encontrar mejores formas de relación y de cómo gestionar recursos escasos. Esto exige generar capacidades para asumir, con seriedad, funciones que corresponden a la sociedad y el Estado. En lo inmediato nos exige optimizar el uso de lo que se tiene con una perspectiva de largo plazo.

Por la naturaleza de este documento no se incluyen en detalle algunos temas que han sido de vital importancia en el periodo señalado, especialmente, en lo que se refiere a la restitución del pleno estado de derecho y el retorno cabal a la democracia. Al empezar el gobierno, en el 2001, recién se comenzó a transitar ese camino, y a lo largo de estos años, siguiendo los lineamientos y las políticas trazadas en el Acuerdo Nacional, se ha avanzado, sustancialmente, en la restitución de las libertades democráticas y en la constitución de espacios de participación ciudadana e institucional.

ACUERDOS ESTADO - SOCIEDAD

El Acuerdo Nacional se inició con un diálogo en el que participaron los distintos sectores sociales y políticos del país para lograr un acuerdo que sirviera de base para el proceso de consolidación de la democracia, la afirmación de la identidad nacional y el diseño de una visión compartida del país a futuro a través de políticas de Estado orientadas a alcanzar cuatro grandes objetivos: Democracia y Estado de Derecho, Equidad y Justicia Social, Competitividad del País, y un Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado. Bajo esta óptica, se han llevado a cabo elecciones transparentes, tanto a nivel regional como municipal, se ha fortalecido el sistema anticorrupción y se han repatriado fondos obtenidos ilícitamente. Además, se ha intensificado la lucha contra el contrabando y el narcotráfico y se ha empezado el proceso de reconciliación y pacificación nacional siguiendo las recomendaciones de la Comisión de la Verdad.

Por otra parte la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLP), surgió en 2001 como mecanismo nuevo de concertación y diálogo sociedad-Estado, no solo a nivel nacional sino regional y local. Es un espacio de toma de decisiones en el que participan instituciones del Estado, gobiernos locales, las diversas instancias de la sociedad civil, las iglesias y la cooperación internacional. Esta instancia tiene como fin concertar políticas sociales en una perspectiva de desarrollo humano con enfoque de equidad y género, lograr mayor eficiencia en la ejecución de los programas orientados a la lucha contra la pobreza, institucionalizar las prácticas ciudadanas en el diseño de la toma de decisiones y fiscalización de las acciones en materia social del Estado, y lograr la transparencia en los programas de lucha contra la pobreza.

Asimismo, el proceso de descentralización iniciado en 2002 se constituye como una política permanente del Estado y tiene el difícil desafío de ser una herramienta para el desarrollo integral del Perú. Los Planes de Desarrollo Concertados, el Consejo de Coordinación Local (CCL) y el Consejo de Coordinación Regional (CCR) constituyen mecanismos institucionalizados, aún en formación, para la integración de la estrategia de desarrollo local y para servir de insumo a la actualización de una prospectiva de país donde se pueda expresar la participación y se pueda buscar consensos. Así, a través de todo este ordenamiento institucional, se logrará la transferencia progresiva de competencias, recursos y funciones del nivel central a los gobiernos subnacionales, se ampliará la participación ciudadana y el monitoreo a través de mecanismos como el presupuesto participativo y la adecuada rendición de cuentas.

LAS NECESIDADES BÁSICAS Y EL EMPLEO ADECUADO

El gran déficit en la satisfacción de necesidades básicas de la población no puede ser eliminado instantáneamente. Requiere ser enfrentado de inmediato pero en una perspectiva de largo plazo. La información al 2004 indica que menos de 20% de la población puede cubrir una canasta completa (que incluye bienes servicios y seguridad social).

Las necesidades básicas de la población, que como vimos presenta un déficit de consumo importante, sólo pueden ser enfrentadas con empleo adecuado que permita una perspectiva de vida digna. Sin embargo el actual déficit de empleo exige enormes y creativos esfuerzos para reducirlo de manera sostenible.

Para tener como meta reducir a la mitad el déficit de empleo adecuado al 2010, es necesario, del lado de la demanda laboral, avanzar hacia una estructura productiva flexible, capaz de adaptarse a cambios externos e internos, desarrollada en un clima favorable a la inversión a nivel nacional, regional y local. Del lado de la oferta, es imprescindible aumentar la productividad de los trabajadores, mediante una mejora sustancial en la educación y salud de la población, con especial atención en los primeros años de vida, que prevenga la pérdida de capacidades humanas en esa etapa. En particular, es crucial fortalecer los servicios de educación y salud orientadas a este grupo etáreo, de modo que se garantice que los niños y niñas nazcan y crezcan contando con los controles y cuidados necesarios para un desarrollo saludable y tengan a disposición servicios que les permitan una evolución de sus capacidades acorde a su edad. Ello incluye el acceso a educación básica que garantice el aprendizaje lecto-escritor y lógico-matemático de niños y niñas acorde con estándares internacionales. Más adelante se detalla los compromisos para el ejercicio 2006.

Acordadas esas acciones se sugiere asignar por lo menos 600 millones de soles anuales adicionales para la mejora de calidad de la educación entre 2007 y 2010.

Respecto del crecimiento económico, como fuente de generación de empleo, es indispensable tomar conciencia del reto que enfrentamos, nuestro PBI per-cápita en el año 2004, aún cuando viene creciendo en los últimos años, es recién similar al de 1970 y todavía menor en 9% al máximo alcanzado en 1975. Para recuperar el terreno perdido necesitamos crecer sostenidamente y no de manera errática como en el pasado, así si se mantiene en los próximos 2 años tasas anuales promedio de 6% se logrará en el año 2007 el nivel de ingreso de 1975, lo que todavía es insuficiente. Para duplicar el ingreso per-cápita en un lapso menor a 30 años se requiere tasas de crecimiento superiores a las del período 1991-2005. Urge también aumentar la productividad de los factores, la que aún cuando ha mejorado los últimos años debe hacerlo de manera continua y a tasas más elevadas, a fin de que el crecimiento se refleje en los ingresos y condiciones de vida de la población.

Es esencial el señalar las vías para generar como sociedad empleo adecuado para todo el que lo busca. La creación de empleos dignos y productivos es un objetivo primordial de las políticas económico-sociales y ambientales. Esto requiere buscar un desarrollo integral nacional, regional y local. Es un reto principal para la sociedad y el Estado peruano.

Los desafíos estructurales en el país serían entonces crecer sostenidamente para mejorar el nivel de empleo y, consecuentemente, las condiciones de vida de la población y erradicar la pobreza, elevar la productividad para ser competitivos en un mundo globalizado y garantizar la sostenibilidad fiscal para dar estabilidad a dichos procesos. Los factores requeridos se centran en el desarrollo de capital humano (condiciones básicas de educación y salud), en políticas estructurales que garanticen estabilidad macroeconómica, apertura de la economía, desarrollo financiero, equilibrio fiscal e institucionalidad respecto al orden y la seguridad, así como en infraestructura pública e inversión privada.

Se propone usar la referencia a tendencias de variables principales de largo plazo del país para fomentar la cohesión social y sostener esfuerzos. La asignación de recursos escasos frente a muchas necesidades humanas exige escoger; la toma de decisiones debe darse a pesar de tener que integrar crecientes cantidades de datos disponibles, de la complejidad del medio y de la diversidad de percepciones.

En el difícil trabajo de escoger líneas de acción para los próximos años con una visión de largo plazo se proponen los siguientes:

1. Asegurar las condiciones para el pleno desarrollo de capacidades humanas para todos los habitantes del país. La principal acción inmediata es la de evitar daños en las capacidades humanas en la etapa temprana de la vida.
2. Asegurar la inclusión de todas las personas en los procesos principales de la sociedad y el Estado. En lo inmediato significa optimizar y ejecutar los planes de desarrollo concertados a nivel de cada departamento, provincia y, si es posible, distrito del país, de manera que incluya y asegure el desarrollo integral de todos los habitantes.
3. Empleo digno para todo el que lo busca. En lo inmediato debería expresarse en optimizar el uso de activos y actividades en general y la mejora en la identificación de oportunidades locales de negocios en el marco de los planes de desarrollo concertado en cada departamento, provincia y distrito del país, en todos los sectores de actividad.
4. Optimizar la acción del Estado en el nivel nacional, regional y local. En lo inmediato significa mantener los equilibrios generales, evitando déficit que puedan ser dañinos en el mediano plazo y el cumplimiento adecuado de las funciones en todos los niveles de gobierno que aseguren mejoras en la calidad de vida y disminución de costos de transacción en la economía.

Todo esto, mirando hacia el futuro, debe iniciarse con decisión y acciones concretas desde el 2006. Así, se evitaría perder una nueva oportunidad.

DEPARTAMENTOS DEL PERÚ: INDICADORES

Provincia	Pob. Total	Nacimientos por año	Nacimientos por mes	Superficie Total Km2	Densidad Poblacional	Ts. Analfabetismo 1/	Acceso a Agua Potable 2/
NORTE	8,055,470	173,753	14,479	572,965	14.1		
Tumbes	199,099	4,323	360	4,669	42.6	4.5	63.8
Piura	1,693,600	36,224	3,019	35,892	47.2	10.5	63.3
Lambayeque	1,133,588	21,460	1,788	14,231	79.7	7.4	72.2
La Libertad	1,599,096	31,075	2,590	25,500	62.7	8.8	75.5
San Martín	695,785	16,357	1,363	51,253	13.6	9.2	61.3
Amazonas	404,714	9,506	792	39,249	10.3	12.6	63.9
Cajamarca	1,411,381	28,450	2,371	33,318	42.4	19.1	63.6
Loreto	918,207	26,358	2,197	368,852	2.5	6.9	37.4
LIMA	8,064,311	131,723	10,977	2,819	2,860		
Lima Metropolitana y Callao	8,064,311	131,723	10,977	2,819	2,860	2.1	87.5
CENTRO	4,581,588	87,977	7,331	220,048	20.8		
Ancash	1,079,460	21,088	1,757	35,914	30.1	14.0	80.7
Huánuco	759,029	15,987	1,332	36,849	20.6	16.8	46.5
Pasco	277,041	5,496	458	25,320	10.9	9.5	52.3
Junín	1,193,125	20,022	1,669	44,197	27.0	13.4	68.8
Ucayali (Padre Abad, Coronel Portillo)	374,761	9,253	771	45,638	8.2	3.6	36.5
Lima Resto Provincias	898,172	16,131	1,344	32,129	26.2	5.8	71.5
CENTRO - ORIENTE	3,589,127	72,793	6,066	322,229	11.1		
Ucayali (Atalaya, Purus)	43,190	1,419	118	56,772	0.8	22.7	24.6
Madre de Dios	95,568	2,414	201	85,301	1.1	4.7	65.4
Cusco	1,216,638	22,401	1,867	71,987	16.9	15.5	67.2
Huancavelica	464,277	10,234	853	22,131	21.0	22.1	56.6
Apurímac	435,020	9,985	832	20,896	20.8	23.2	70.1
Ayacucho	643,199	12,792	1,066	43,815	14.7	19.6	68.6
Ica	691,235	13,548	1,129	21,328	32.4	3.5	81.5
SUR	2,928,768	45,330	3,778	167,154	17.5		
Arequipa	1,184,761	18,378	1,532	63,345	18.7	4.9	82.0
Puno	1,293,493	19,947	1,662	71,999	18.0	12.6	49.0
Moquegua	165,443	2,461	205	15,734	10.5	6.1	84.1
Tacna	285,071	4,544	379	16,076	17.7	4.4	88.1
PAIS	27,219,264	511,576	42,631	1,285,215	21.2	8.1	72.2

1/ Analfabetos = Personas de 15 años y más que no saben leer ni escribir.

2/ Acceso a agua potable = Incluye red pública dentro y fuera de la vivienda, y pilón de uso público.

NORTE: Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, San Martín, Amazonas, Cajamarca, Loreto

LIMA: Lima Metropolitana y Provincia Constitucional de Callao

CENTRO: Ancash, Huánuco, Pasco, Junín, Ucayali (Coronel Portillo, Padre Abad), Lima

CENTRO - ORIENTE: Ucayali (Atalaya, Purus), Madre de Dios, Cusco, Huancavelica, Apurímac, Ayacucho, Ica

SUR: Arequipa, Puno, Moquegua, Tacna



INDICADORES POR DEPARTAMENTOS Y PROVINCIAS - NORTE

Provincia / Departamento	Pob. Total	Nacimientos por año	Nacimientos por mes	Superficie Total Km2	Densidad Poblacional	Tasa de Analfabetismo 1/	Acceso a Agua Potable 2/
Tumbes	144,431	3,019	252	1,801	80.2	4.2	65.8
Contralmirante Villar	16,586	353	29	2,123	7.8	4.9	30.0
Zarumilla	38,082	951	79	745	51.1	5.4	71.5
TUMBES	199,099	4,323	360	4,669	42.6	4.5	63.8
Piura	667,181	14,647	1221	6,211	107.4	8.6	71.6
Ayabaca	143,570	3,349	279	5,231	27.4	21.8	18.9
Huancabamba	128,212	2,350	196	4,254	30.1	24.9	41.3
Morropón	169,468	2,961	247	3,818	44.4	16.0	57.3
Paita	109,203	2,798	233	1,785	61.2	6.6	70.3
Sullana	288,704	5,648	471	5,424	53.2	7.3	67.9
Talara	126,868	2,673	223	2,799	45.3	2.5	75.5
Sechura	60,394	1,798	150	6,370	9.5	5.7	79.9
PIURA	1,693,600	36,224	3,019	35,892	47.2	10.5	63.3
Chiclayo	766,491	13,558	1130	3,288	233.1	5.5	82.6
Ferreñafe	98,381	2,167	181	1,579	62.3	16.0	51.8
Lambayeque	268,716	5,735	478	9,365	28.7	10.1	48.6
LAMBAYEQUE	1,133,588	21,460	1,788	14,231	79.7	7.4	72.2
Trujillo	794,652	13,497	1125	1,769	449.3	3.8	88.8
Ascope	121,179	2,086	174	2,656	45.6	6.0	71.3
Bolívar	18,226	499	42	1,719	10.6	13.8	65.4
Chepén	74,726	1,314	110	1,142	65.4	8.3	67.0
Julcan	36,803	970	81	1,101	33.4	17.5	56.8
Otuzco	92,487	1,884	157	2,111	43.8	16.7	60.2
Pacasmayo	97,593	1,762	147	1,127	86.6	7.0	65.0
Pataz	69,123	1,723	144	4,227	16.4	23.0	70.6
Sánchez Carrión	132,476	3,519	293	2,486	53.3	30.2	58.8
Santiago de Chuco	59,743	1,357	113	2,659	22.5	14.7	55.3
Gran Chimú	31,702	654	55	1,285	24.7	12.3	56.3
Virú	70,386	1,810	151	3,219	21.9	10.3	54.2
LA LIBERTAD	1,599,096	31,075	2,590	25,500	62.7	8.8	75.5
Moyobamba	108,327	2,735	228	3,772	28.7	11.0	64.5
Bellavista	47,824	1,255	105	8,051	5.9	9.8	46.0
El Dorado	32,316	988	82	1,298	24.9	15.5	49.8
Huallaga	23,048	470	39	2,381	9.7	6.9	54.2
Lamas	77,653	1,796	150	5,041	15.4	14.3	45.9
Marsical Cáceres	50,398	1,203	100	14,499	3.5	7.3	57.7
Picota	36,884	960	80	2,171	17.0	7.8	68.0
Rioja	98,532	2,159	180	2,535	38.9	11.0	67.1
San Martín	153,587	3,285	274	5,640	27.2	4.4	82.4
Tocache	67,216	1,506	126	5,865	11.5	9.4	35.0
SAN MARTÍN	695,785	16,357	1,363	51,253	13.6	9.2	61.3
Chachapoyas	51,483	1,061	88	3,312	15.5	8.4	72.5
Bagua	77,118	1,689	141	5,746	13.4	11.8	62.1
Bongara	25,939	439	37	2,870	9.0	9.9	77.5
Condorcanqui	48,733	1,724	144	17,865	2.7	18.7	23.1
Luya	51,648	1,179	98	3,237	16.0	15.3	75.5
Rodríguez de Mendoza	26,866	634	53	2,359	11.4	8.6	68.6
Utcubamba	122,927	2,780	232	3,860	31.8	13.6	65.8
AMAZONAS	404,714	9,506	792	39,249	10.3	12.6	63.9
Cajamarca	288,132	5,232	436	2,980	96.7	16.1	80.6
Cajabamba	77,877	2,048	171	1,808	43.1	20.4	73.1
Celendin	92,436	1,879	157	2,642	35.0	20.3	65.5
Chota	171,783	3,024	252	3,795	45.3	23.6	32.3
Contumaza	33,654	563	47	2,070	16.3	8.7	62.9
Cutervo	148,024	3,073	256	3,028	48.9	21.9	53.8
Hualgayoc	97,700	1,792	149	777	125.7	31.0	63.5
Jaen	186,622	3,918	327	5,233	35.7	13.6	69.4
San Ignacio	132,437	3,314	276	4,990	26.5	15.8	71.1
San Marcos	53,709	1,161	97	1,362	39.4	24.1	70.7
San Miguel	58,674	1,087	91	2,542	23.1	17.3	59.6
San Pablo	24,419	509	42	672	36.3	20.7	60.0
Santa Cruz	45,914	850	71	1,418	32.4	17.2	44.4
CAJAMARCA	1,411,381	28,450	2,371	33,318	42.4	19.1	63.6
Maynas	507,176	12,952	1079	119,859	4.2	3.7	51.1
Alto Amazonas	105,926	3,006	251	65,374	1.6	11.6	31.4
Loreto	65,962	2,218	185	67,434	1.0	12.3	21.3
Mariscal Ramón Castilla	57,423	2,035	170	37,413	1.5	13.4	14.4
Requena	70,544	2,426	202	49,478	1.4	6.5	18.2
Ucayali	59,891	1,831	153	29,293	2.0	5.9	19.9
Datem del Marañón	51,285	1,890	158	-	-	22.0	2.7
LORETO	918,207	26,358	2,197	368,852	2.5	6.9	37.4

1/ Analfabetos = Personas de 15 años y más que no saben leer ni escribir.

2/ Acceso a agua potable = Incluye red pública dentro y fuera de la vivienda, y pilón de uso público.

INDICADORES POR DEPARTAMENTOS Y PROVINCIAS - CENTRO

Provincia	Pob. Total	Nacimientos por año	Nacimientos por mes	Superficie Total Km2	Densidad Poblacional	Tasa de Analfabetismo 1/	Acceso a Agua Potable 2/
Huaraz	148,940	2,528	211	2,493	59.7	11.6	88.8
Aija	9,077	177	15	697	13.0	9.2	76.5
Antonio Raymondí	18,272	523	44	562	32.5	22.5	88.2
Asunción	10,032	242	20	529	19.0	29.9	87.4
Bolognesi	27,217	532	44	3,155	8.6	11.0	71.1
Carhuaz	45,334	958	80	804	56.4	30.2	83.5
Carlos Fermín Fitzcarrald	21,922	548	46	624	35.1	32.2	81.7
Casma	43,075	876	73	2,263	19.0	11.2	72.5
Corongo	8,086	172	14	988	8.2	18.3	84.0
Huari	61,586	1,296	108	2,772	22.2	23.8	80.3
Huarmey	27,929	571	48	3,909	7.1	4.9	73.1
Huaylas	54,882	1,148	96	2,293	23.9	23.0	75.2
Mariscal Luzuriaga	24,386	635	53	731	33.4	33.7	80.1
Ocos	7,128	158	13	1,945	3.7	9.8	66.3
Pallasca	29,681	675	56	2,101	14.1	16.7	74.7
Pomabamba	29,259	735	61	914	32.0	36.6	73.7
Recuay	18,825	323	27	2,304	8.2	11.7	75.3
Santa	405,202	7,000	583	4,014	100.9	5.2	83.7
Sihuas	32,039	809	67	1,456	22.0	27.1	75.5
Yungay	56,588	1,182	99	1,361	41.6	29.8	66.6
ANCASH	1,079,460	21,088	1,757	35,914	30.1	14.0	80.7
Huánuco	263,925	5,053	421	4,023	65.6	15.7	61.7
Ambo	56,690	1,165	97	1,581	35.9	22.6	35.1
Dos de Mayo	44,474	1,227	102	1,439	30.9	16.5	47.6
Huacaybamba	20,642	384	32	1,744	11.8	26.2	52.3
Humalíes	71,460	1,294	108	3,145	22.7	15.0	48.6
Leoncio Prado	115,130	2,544	212	4,953	23.2	11.1	45.9
Marañón	25,687	538	45	4,802	5.3	22.1	37.0
Pachitea	53,859	1,331	111	2,630	20.5	36.0	28.0
Puerto Inca	32,971	738	62	9,914	3.3	9.7	7.1
Lauricocha	33,883	698	58	1,860	18.2	8.0	35.5
Yarowilca	40,308	1,015	85	760	53.1	18.1	30.1
HUANUCO	759,029	15,987	1,332	36,849	20.6	16.8	46.5
Pasco	152,794	2,964	247	4,759	32.1	7.5	67.8
Daniel Alcides Carrión	43,130	744	62	1,887	22.9	12.6	32.1
Oxapampa	81,117	1,788	149	18,674	4.3	11.8	34.3
PASCO	277,041	5,496	458	25,320	10.9	9.5	52.3
Huancayo	465,628	7,469	622	3,558	130.9	6.4	87.6
Concepción	64,107	1,224	102	3,068	20.9	11.6	56.2
Chanchamayo	155,911	3,001	250	4,723	33.0	9.2	45.9
Jauja	103,459	1,695	141	3,749	27.6	8.4	65.2
Junín	34,318	424	35	2,360	14.5	13.0	5.5
Satipo	156,744	2,411	201	19,219	8.2	14.9	40.0
Tarma	108,355	2,039	170	2,749	39.4	9.6	73.9
Yauli	51,285	904	75	3,617	14.2	4.2	76.5
Chupaca	53,318	855	71	1,153	46.2	8.8	73.6
JUNIN	1,193,125	20,022	1,669	44,197	27.0	13.4	68.8
Coronel Portillo	328,744	7,987	666	36,816	8.9	2.7	37.9
Atalaya	39,572	1,295	108	38,924	1.0	23.1	26.7
Padre Abad	46,017	1,266	106	8,823	5.2	10.0	26.6
Purus	3,618	124	10	17,848	0.2	18.7	0.8
UCAYALI	417,951	10,672	889	102,411	4.1	5.3	35.1
Lima	7,222,515	116,910	9743	2,672	2,702.8	2.2	88.0
Prov.Const. del Callao	841,796	14,813	1,234	147	5,727.3	1.8	83.3
Barranca	142,993	2,729	227	1,356	105.5	6.8	80.5
Cajatambo	9,989	145	12	1,515	6.6	11.4	62.4
Canta	13,884	231	19	1,687	8.2	6.9	74.7
Cañete	198,784	3,877	323	4,577	43.4	5.1	68.1
Huara	167,093	3,037	253	3,656	45.7	6.4	68.7
Hurochiri	64,743	1,131	94	5,658	11.4	4.2	73.8
Huaura	201,450	3,104	259	4,893	41.2	4.7	69.5
Oyón	18,096	320	27	1,886	9.6	10.1	83.9
Yauyos	26,301	403	34	6,902	3.8	7.3	69.9
Temporal por límites	54,839	1,154	96	-	-	-	-
LIMA	8,962,483	147,854	12,321	34,949	256.4	2.5	85.5

1/ Analfabetos = Personas de 15 años y más que no saben leer ni escribir.

2/ Acceso a agua potable = Incluye red pública dentro y fuera de la vivienda, y pilón de uso público.

INDICADORES POR DEPARTAMENTOS Y PROVINCIAS - CENTRO ORIENTE

Provincia	Pob. Total	Nacimientos por año	Nacimientos por mes	Superficie Total Km2	Densidad Poblacional	Tasa de Analfabetismo 1/	Acceso a Agua Potable 2/
Coronel Portillo	328,744	7,987	666	36,816	8.9	2.7	37.9
Atalaya	39,572	1,295	108	38,924	1.0	23.1	26.7
Padre Abad	46,017	1,266	106	8,823	5.2	10.0	26.6
Purus	3,618	124	10	17,848	0.2	18.7	0.8
UCAYALI	417,951	10,672	889	102,411	4.1	5.3	35.1
Tambopata	69,890	1,733	144	36,268	1.9	4.0	75.2
Manu	17,962	497	41	27,835	0.6	6.3	36.1
Tahuamanu	7,716	184	15	21,197	0.4	7.6	42.2
MADRE DE DIOS	95,568	2,414	201	85,301	1.1	4.7	65.4
Cusco	361,923	5,698	475	617	586.6	4.6	89.9
Acomayo	28,771	642	54	948	30.3	26.0	75.4
Anta	60,135	1,080	90	1,876	32.1	20.8	56.0
Calca	64,093	1,184	99	4,414	14.5	24.2	64.1
Canas	44,000	889	74	2,104	20.9	19.0	29.8
Canchis	107,979	1,799	150	3,999	27.0	17.5	75.4
Chumbivilcas	80,715	1,710	143	5,371	15.0	28.0	54.5
Espinar	69,486	1,129	94	5,311	13.1	14.3	48.6
La Convención	171,788	3,358	280	30,062	5.7	15.5	37.9
Paruro	33,486	716	60	1,984	16.9	31.3	64.3
Paucartambo	49,136	1,212	101	6,295	7.8	31.7	56.8
Quispicanchi	85,992	1,850	154	7,565	11.4	25.0	74.9
Urubamba	59,134	1,134	95	1,439	41.1	15.8	69.5
CUSCO	1,216,638	22,401	1,867	71,987	16.9	15.5	67.2
Huancavelica	142,253	2,902	242	4,216	33.7	17.9	66.3
Acobamba	65,290	1,668	139	911	71.7	26.2	57.0
Angaraes	53,931	1,182	99	1,959	27.5	29.0	41.4
Castrovirreyna	20,789	394	33	3,985	5.2	14.2	42.4
Churcampa	44,402	1,092	91	1,232	36.0	28.3	52.8
Huaytara	29,212	578	48	6,458	4.5	15.5	45.4
Tayacaja	108,400	2,418	202	3,371	32.2	23.1	60.5
HUANCAVELICA	464,277	10,234	853	22,131	21.0	22.1	56.6
Abancay	105,513	2,184	182	3,447	30.6	14.5	70.1
Andahuaylas	151,721	3,406	284	3,987	38.1	24.3	77.6
Antabamba	13,612	314	26	3,219	4.2	24.8	54.9
Aymaraes	33,753	726	61	4,213	8.0	24.9	60.8
Cotabambas	48,040	1,310	109	2,613	18.4	36.7	54.5
Chincheros	54,333	1,391	116	1,242	43.7	24.9	76.2
Grao	28,048	654	55	2,175	12.9	23.9	65.2
APURÍMAC	435,020	9,985	832	20,896	20.8	23.2	70.1
Huamanga	242,451	4,558	380	2,981	81.3	14.4	79.9
Cangallo	38,401	809	67	1,916	20.0	29.1	65.7
Huanca Sancos	12,586	286	24	2,862	4.4	20.1	59.3
Huanta	92,741	2,041	170	3,879	23.9	21.1	73.5
La Mar	85,650	1,847	154	4,392	19.5	23.8	38.2
Lucanas	64,698	1,145	95	14,495	4.5	18.6	68.3
Parinacochas	29,988	597	50	5,968	5.0	19.9	68.9
Paucar del Sara Sara	11,018	196	16	2,097	5.3	19.7	83.1
Sucre	14,155	279	23	1,786	7.9	21.5	66.3
Victor Fajardo	24,567	429	36	2,260	10.9	28.7	74.4
Vilcas Huaman	26,944	605	50	1,178	22.9	28.8	50.6
AYACUCHO	643,199	12,792	1,066	43,815	14.7	19.6	68.6
Ica	309,242	5,603	467	7,894	39.2	2.9	89.4
Chincha	188,781	4,025	335	2,988	63.2	3.4	76.3
Nazca	57,966	977	81	5,234	11.1	5.6	70.6
Palpa	13,878	258	22	1,233	11.3	6.5	70.6
Pisco	121,368	2,685	224	3,978	30.5	3.8	76.8
ICA	691,235	13,548	1,129	21,328	32.4	3.5	81.5

1/ Analfabetos = Personas de 15 años y más que no saben leer ni escribir.

2/ Acceso a agua potable = Incluye red publica dentro y fuera de la vivienda, y pilón de uso público.

INDICADORES POR DEPARTAMENTOS Y PROVINCIAS - SUR

Provincia	Pob. Total	Nacimientos por año	Nacimientos por mes	Superficie Total Km2	Densidad Poblacional	Tasa de Analfabetismo 1/	Acceso a Agua Potable 2/
Arequipa	894,944	13,126	1094	9,682	92.4	3.7	88.8
Camana	53,291	777	65	3,998	13.3	5.8	68.2
Caraveli	32,689	629	52	13,140	2.5	6.5	57.4
Castilla	37,977	733	61	6,914	5.5	11.4	73.0
Caylloma	74,997	1,395	116	14,019	5.3	10.0	46.3
Condesuyos	19,694	375	31	6,958	2.8	13.2	48.8
Islay	53,305	822	69	3,886	13.7	5.3	83.4
La Union	17,864	521	43	4,746	3.8	24.5	54.5
AREQUIPA	1,184,761	18,378	1,532	63,345	18.7	4.9	82.0
Puno	231,485	3,335	278	6,495	35.6	10.9	56.2
Azángaro	141,783	2,464	205	4,970	28.5	16.8	32.6
Carabaya	68,870	1,656	138	12,266	5.6	15.6	50.5
Chucuito	114,323	1,518	127	3,978	28.7	11.3	50.9
El Collao	79,707	854	71	5,601	14.2	15.8	22.9
Huancané	77,415	1,005	84	2,806	27.6	20.9	40.3
Lampa	50,098	815	68	5,792	8.6	11.9	36.5
Melgar	88,003	1,540	128	6,447	13.7	14.0	48.1
Moho	29,233	380	32	1,005	29.1	16.6	71.6
San Antonio de Putina	46,581	835	70	3,207	14.5	10.6	25.3
San Román	245,418	3,729	311	2,278	107.8	6.4	65.3
Sandia	67,952	1,136	95	11,862	5.7	12.7	40.3
Yunguyo	52,625	680	57	290	181.3	18.2	74.4
PUNO	1,293,493	19,947	1,662	71,999	18.0	12.6	49.0
Mariscal Nieto	73,175	1,152	96	8,672	8.4	8.2	82.4
General Sanchez Cerro	26,803	330	28	5,682	4.7	8.5	66.9
Ilo	65,465	979	82	1,381	47.4	2.6	93.9
MOQUEGUA	165,443	2,461	205	15,734	10.5	6.1	84.1
Tacna	260,160	4,206	351	8,066	32.3	3.7	89.9
Candarave	8,872	151	13	2,261	3.9	14.5	84.5
Jorge Basadre	9,154	98	8	2,929	3.1	6.3	65.8
Tarata	6,885	89	7	2,820	2.4	13.6	73.5
TACNA	285,071	4,544	379	16,076	17.7	4.4	88.1

1/ Analfabetos = Personas de 15 años y más que no saben leer ni escribir.

2/ Acceso a agua potable = Incluye red publica dentro y fuera de la vivienda, y pilón de uso público.

