

## PODER EJECUTIVO

## PCM

**Aprueban el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006**

DECRETO SUPREMO  
N° 064-2004-PCM

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que, mediante el artículo primero del Decreto Supremo N° 002-2003-PCM, se aprobaron las "Bases para la Estrategia de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres" encargada a la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales - CIAS, la coordinación de la formulación de una Estrategia de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres, así como la función de realizar su seguimiento y evaluación del avance de su ejecución;

Que, el Comité Técnico Social Multisectorial, creado mediante Decreto Supremo N° 009-2004-PCM - "Acciones para el Fortalecimiento de los Programas y Proyectos Sociales y de la Ejecución de la Política Social" como instancia operativa de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales - CIAS y coordinado por su Secretaría Técnica, aprobó el proyecto de "Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004 - 2006";

Que, por acuerdo del Consejo de Ministros se prepublicó en la página Web de la Presidencia del Consejo de Ministros, el proyecto de "Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006", recibiendo sugerencias y comentarios de diversas instituciones y organizaciones, así como del público en general, que han sido de mucha utilidad para perfeccionar el referido documento;

De conformidad con lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 560, los Decretos Supremos N°s. 002-2003-PCM y 009-2004-PCM;

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros;

DECRETA:

**Artículo Primero.- Aprobación**

Aprobar el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006, que en anexo forma parte del presente Decreto Supremo.

ALEJANDRO TOLEDO

Presidente Constitucional de la República

CARLOS FERRERO

Presidente del Consejo de Ministros

**PLAN NACIONAL PARA LA  
SUPERACIÓN DE LA POBREZA  
2004-2006**

**PLAN GENERAL**

Secretaría Técnica  
Comisión Interministerial de Asuntos Sociales  
Agosto, 2004

**CONTENIDO****RESUMEN EJECUTIVO  
INTRODUCCIÓN****I. VISIÓN, MISIÓN, OBJETIVOS Y PRIORIDADES ESTRATÉGICAS**

- Visión de la superación de la pobreza
- Misión de la superación de la pobreza
- Objetivo de la superación de la pobreza
- Ejes y objetivos estratégicos 2004-2006
- Prioridades estratégicas 2004-2006

- Resultados y metas

**II. LINEAMIENTOS Y PRIORIDADES 2004-2006****III. ENFOQUES**

- Igualdad de oportunidades
- Interculturalidad
- Equidad entre hombres y mujeres sin discriminación
- Gestión social de riesgos
- Territorialidad

**IV. OPERACIONALIZACIÓN DEL PNSP**

- Planes sectoriales para la superación de la pobreza
- Sistema de seguimiento y evaluación
- Coordinación y articulación

**V. GESTIÓN FINANCIERA**

- Instrumentos conceptuales y operativos
- Programas sociales protegidos
- Evaluación del Gasto y del Presupuesto Público Social
- Mejorar la calidad, eficiencia y eficacia del gasto público social
- Fondos

**VI. REFORMA INSTITUCIONAL Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN SOCIAL**

- Reestructuración institucional
  - Coordinación y Gerencia Pública de la Política Social del Gobierno
  - Institucionalidad de la política social
- Factores de Gobernanza
  - Convenios de Gestión
  - La descentralización
- Factores de Gobernabilidad
  - La promoción y el respeto de los derechos y deberes de la persona y la responsabilidad de las instituciones
  - El empoderamiento del ciudadano y de la sociedad civil
  - La asignación de recursos con criterio de equidad
  - La concertación entre los diversos actores involucrados
  - Transparencia en la gestión de los recursos públicos

**ANEXOS**

- Anexo 1: Esquema de contenidos mínimos de los planes sectoriales para la superación de la pobreza 2004-2006
- Anexo 2: La pobreza en el Perú
- Anexo 3: Marco de la política social
- Anexo 4: Declaración del Foro del Acuerdo Nacional sobre el binomio Madre-Niño

**PLAN NACIONAL PARA LA SUPERACIÓN DE LA  
POBREZA 2004-2006  
Plan General**

**RESUMEN EJECUTIVO****Objetivo**

Superar la pobreza asegurando el desarrollo humano de la población de menores ingresos y de grupos vulnerables. Para ello, se mejorará significativamente sus activos y su acceso a servicios sociales básicos de calidad, se aumentará la productividad en todas las actividades económicas existentes y del empleo, y se elevarán las remuneraciones de los asalariados por medio de un crecimiento con acento redistributivo.

**Objetivos y prioridades estratégicos 2004-2006**

Las prioridades se establecen en un contexto de descentralización y escasez de recursos, teniendo en cuenta que se requiere acciones urgentes en temas esenciales para la vida y el desarrollo integral, principalmente de aquella población en situación de pobreza extrema y vulnerable a múltiples riesgos, lo que implica trabajar bajo un enfoque de reorientación del gasto público según criterios de eficiencia, productividad y calidad del gasto.

**1) Desarrollo de capacidades humanas y respeto de los derechos fundamentales.** La prioridad es la protección integral de todos los niños y niñas de cualquier daño que afecte su desarrollo y potencial, con un enfoque por ciclo de vida, con especial énfasis en el grupo de madres y niños menores de 24 meses.

**2) Promoción de oportunidades y capacidades económica.** La prioridad es el mantenimiento preventivo y generación de infraestructura y desarrollo de iniciativas *sociales productivas* bajo una estrategia integral de articulación y complementación de programas sociales a nivel local, con protección del medio ambiente.

**3) Establecimiento de una red de protección social** que opere frente a riesgos de diferentes orígenes ya sean éstos naturales o producidos por el hombre y que afectan principalmente a los individuos, familias y comunidades en situación de pobreza extrema y mayor vulnerabilidad social. Se trata de reducir los riesgos que afectan a estos segmentos poblacionales, a fin de mitigarlos (o aliviarlos en caso de que se produzcan) y proteger a las personas y sus familias de sus efectos. La prioridad de esta red son los niños menores de tres años, mujeres embarazadas y púerperas.

**Lineamientos y enfoques**

La Política Social demanda una visión integral del desarrollo que tenga como eje central al ser humano, lo cual

requiere replantear los procesos tradicionales de programación y determinación de las necesidades de la población más necesitada.

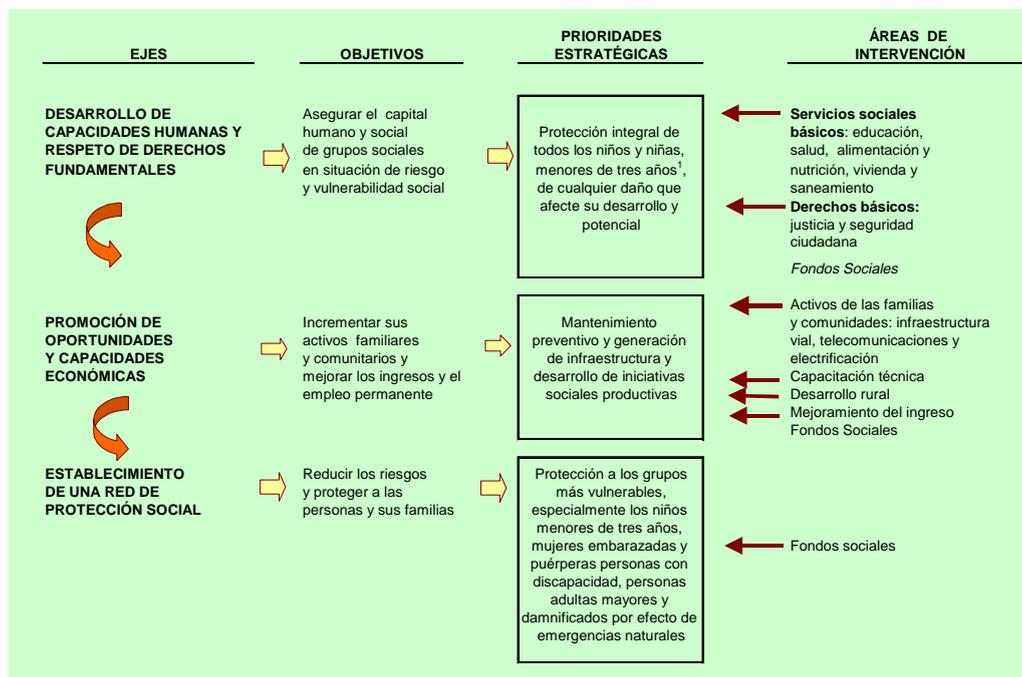
Los lineamientos se sustentan en una visión de corto, mediano y largo plazo; en un enfoque de articulación y complementariedad con y entre los distintos niveles de gobierno. Se requiere de intervenciones integrales sustentadas en la coordinación y complementariedad de un conjunto amplio de políticas públicas de los sectores sociales y no sociales, y no de intervenciones limitadas a programas o líneas de acción parciales.

Se complementan con enfoques transversales respecto de los referentes discriminatorios que agudizan la exclusión, y por lo tanto la pobreza. En este marco, enfoques y criterios de igualdad de oportunidades, equidad entre hombres y mujeres sin discriminación, interculturalidad, gestión social de riesgos y territorialidad tienen un rol central.

**Operacionalización**

A través de: (i) la elaboración e implementación de planes sectoriales para la superación de la pobreza, (ii) implementación y funcionamiento efectivo de un sistema de seguimiento y evaluación de programas sociales y (iii) el potenciamiento de la oferta de servicios e inversiones públicas sobre la base de su coordinación y articulación.

**EJES DEL PLAN NACIONAL PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA: 2004-2006**



<sup>1</sup> Compromiso Político, Social y Económico de Corto Plazo. Declaración del Acuerdo Nacional y Decreto Supremo N° 009-2004-PCM

## INTRODUCCIÓN

El presente documento intitulado Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006, es el resultado del trabajo multisectorial de las diferentes entidades del Gobierno Nacional, representadas por sus funcionarios especializados que por espacio de algunos meses han volcado lo mejor de sus esfuerzos y voluntad, conocimientos técnicos y sensibilidad social, para analizar y determinar la particular situación de pobreza que caracteriza a los países denominados "en vías de desarrollo". Al Perú como país en vías de desarrollo que es, no le resulta ajena tal condición y, lo que es materia de gran preocupación para los gobernantes presentes y del futuro, debe intentar superarse en los términos más eficaces y pronto posibles.

El contenido de este documento - Plan General - permitirá, ya que resulta ser un trabajo inédito, tomar conocimiento de los distintos elementos y factores que inciden sobre la pobreza que afecta a más de la mitad de la población del Perú, y trazar las alternativas y medidas más apropiadas para alcanzar progresivamente su superación.

El Plan Nacional para la Superación de la Pobreza está conformado por:

- 1) Plan General, que desarrolla el enfoque teórico-práctico del problema,
- 2) Planes Nacionales Sectoriales para la Superación de la Pobreza
- 3) Planes y Estrategias Temáticos
- 4) Planes Regionales y Locales
- 5) Agenda anual de Superación de la Pobreza: acciones, plazos y roles para la ejecución de actividades, como también para su seguimiento y evaluación

El documento que hoy presentamos, establece los ejes rectores, objetivos y prioridades estratégicas, y las líneas de acción que orientarán las acciones del Gobierno para la superación de la pobreza. Este Plan, tiene como objeto ser una guía para abordar con un enfoque integral y, simultáneamente, transversal a nivel sectorial y a nivel de los distintos niveles de Gobierno la pobreza en el Perú.

Se orienta a identificar cómo cada sector e institución contribuyen al objetivo de superar la pobreza en el Perú, para lo cual se pretende: (i) institucionalizar y articular las propuestas del Acuerdo Nacional, los Objetivos del Milenio y la Política General del Gobierno en lo que a superación de la pobreza se refiere; (ii) estructurar una Agenda de superación de la pobreza; (iii) recuperar el liderazgo en la conducción de la política social a través de los planes estratégicos y (iv) reestructurar las políticas sociales.<sup>2</sup>

En este sentido, el PNSP determina la prioridad que el Gobierno establece para el alineamiento de los Planes Estratégicos e Institucionales Sectoriales, Regionales y Locales y la programación presupuestal de corto plazo desde que promueve sistematizar las actividades y acciones del gobierno, a fin de potenciar su impacto y eficacia mediante la debida coordinación y articulación.

El PNSP conduce a que los planes, políticas y objetivos sectoriales consideren los objetivos de la política social y los lineamientos y prioridades para superar la pobreza. Es decir, que el Plan será abordado desde los planes operativos sectoriales con una clara coordinación con los lineamientos y prioridades generales de la superación de la pobreza.

## I. VISIÓN, MISIÓN, OBJETIVOS Y PRIORIDADES ESTRATÉGICAS

### a) Visión de la superación de la pobreza

Al año 2015, los hogares de menores ingresos y los grupos vulnerables han logrado desarrollar sustancialmente sus capacidades, cuentan con activos (tangibles e intangibles) familiares y comunitarios necesarios para tener oportunidades económicas, empleo digno y productivo.

### b) Misión de la superación de la pobreza

Establecer las orientaciones básicas para guiar las acciones del Gobierno en la priorización y optimización de los recursos públicos orientados a superar la pobreza, y ejecutarla con corresponsabilidad de la sociedad.

### c) Objetivo de la superación de la pobreza

Lograr la superación de la pobreza asegurando el desarrollo humano de la población de menores ingresos y de grupos vulnerables. Para ello, se mejorará significativamente sus activos y su acceso a servicios sociales básicos de

calidad, se aumentará la productividad en todas las actividades económicas existentes y del empleo, y se elevarán las remuneraciones de los asalariados por medio de un crecimiento con acento redistributivo<sup>3</sup>.

### d) Ejes y objetivos estratégicos 2004-2006

Los ejes orientadores que deben articular el quehacer del gobierno para los próximos años son: (a) el desarrollo de las capacidades humanas y el respeto de los derechos básicos, (b) la promoción de oportunidades y capacidades económicas y (c) el establecimiento de una red de protección social.

**Eje 1: Desarrollo de capacidades humanas y respeto de los derechos fundamentales** que sustenten el desarrollo social sostenido. El objetivo es *asegurar el capital humano y social de los grupos sociales en situación de riesgo y vulnerabilidad social*, como son los que caracterizan tanto a la población en pobreza y aquellos otros que caracterizan a la población en pobreza extrema, con el fin de evitar la pérdida del potencial humano.

Se trata de brindar y garantizar un piso mínimo de servicios de salud, alimentación, nutrición, educación con equidad y calidad, vivienda básica y acceso al agua priorizando el desarrollo del capital humano y preservando a la población en situación de pobreza extrema y pobreza de cualquier pérdida del mismo, preservando la integralidad en los servicios de atención.

También contempla la promoción de la ciudadanía, transparencia de la gestión pública y vigilancia ciudadana responsable para efectivizar una real participación de todos los estamentos de nuestra sociedad y de las poblaciones en pobreza y pobreza extrema que aun no pueden hacer sentir su voz en el ámbito que se toman las decisiones políticas.

**Eje 2: Promoción de oportunidades y capacidades económicas** para las personas y familias en situación de pobreza y pobreza extrema, ampliando el acceso a los derechos laborales en el marco de los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Los objetivos son *incrementar sus activos (tangibles e intangibles) familiares y comunitarios y mejorar los ingresos y el empleo permanente* a fin de mejorar el acceso de estas poblaciones a mercados de trabajo, de crédito, de bienes o servicios, su acceso a infraestructura socio económica básica (, caminos rurales, , etc.) ó incrementando sus activos productivos, propiciando el desarrollo de sus capacidades laborales, empleabilidad, legalización de títulos de propiedad, capital de trabajo, etc.

La orientación hacia las MYPES, así como el proveer atención al desarrollo de ciudades intermedias, y la orientación hacia las herramientas que aseguren un efectivo desarrollo de las Regiones (planes y presupuestos concertados orientados hacia el desarrollo social y superación de la pobreza) marcarán este objetivo.

**Eje 3: Establecimiento de una red de protección social**

que opere frente a riesgos de diferentes orígenes ya sean estos naturales (sequías, terremotos, inundaciones, enfermedades y otros) o producidos por el hombre (desempleo, deterioro ambiental, guerra y otros) y que afecten principalmente a los individuos, familias y comunidades en situación de pobreza extrema y mayor vulnerabilidad.

<sup>2</sup> En el Anexo 3 se presenta el marco de la política social en el Perú.

<sup>3</sup> Conviene señalar que otra forma de definir la pobreza según se cita en el Marco Macroeconómico Multianual 2005-2007, aprobado por el Consejo de Ministros el 26 de Mayo del 2004, se asocia al concepto de déficit de consumo que se expresa mediante la cantidad adicional de recursos monetarios anuales que las familias pobres necesitan para salir de dicha condición y que les permita financiar la adquisición de una canasta básica de consumo, que incluye los pagos por alimentos, vivienda, servicios básicos, entre otros.

El objetivo es *reducir los riesgos* que afectan a estos segmentos poblacionales, a fin de mitigarlos (o aliviarlos en caso de que se produzcan) y *proteger a las personas y sus familias* de sus efectos. Se trata, entonces, de un conjunto de intervenciones -bajo un enfoque de gerencia social de riesgos- para asistir a los individuos, familias y comunidades a manejar en mejor forma el riesgo y para prestar apoyo a quienes se encuentran en situación de extrema pobreza, a fin de mejorar y asegurar su acceso a condiciones sociales mínimas y al ejercicio a los derechos sociales y económicos.

Precisamente, son las familias en situación de pobreza y pobreza extrema las que están habitualmente más expuestas a estos riesgos y al mismo tiempo tienen poco acceso a instrumentos adecuados de manejo de riesgo, que les permitiría afrontar con mayor éxito aquellas actividades más riesgosas pero que al mismo tiempo le significan mayor rentabilidad, a fin de salir gradualmente de la pobreza crónica o en otros casos, reducir su pobreza transitoria.

**e) Prioridades estratégicas 2004-2006**

Las prioridades se establecen en un contexto de descentralización y escasez de recursos, teniendo en cuenta que se requiere acciones urgentes en temas esenciales para la vida y el desarrollo integral, principalmente de aquella población en situación de pobreza extrema y vulnerable, lo que implica trabajar bajo un enfoque de reorientación del gasto público según criterios de eficiencia, productividad y calidad del gasto.

En este sentido, se atenderá prioritariamente a las acciones orientadas al desarrollo humano y protección social de grupos priorizados y luego a las acciones orientadas a un entorno saludable y a la generación de oportunidades económicas. Para ello, se establecen tres prioridades estratégicas centrales, como también un conjunto de prioridades de segundo nivel según áreas de intervención que coadyuvan al alineamiento de la acción del Gobierno hacia las primeras (véase matriz siguiente).

Las prioridades estratégicas para el período 2004-2006 del plan nacional para la superación de la pobreza en cada eje y objetivo estratégico son los siguientes.

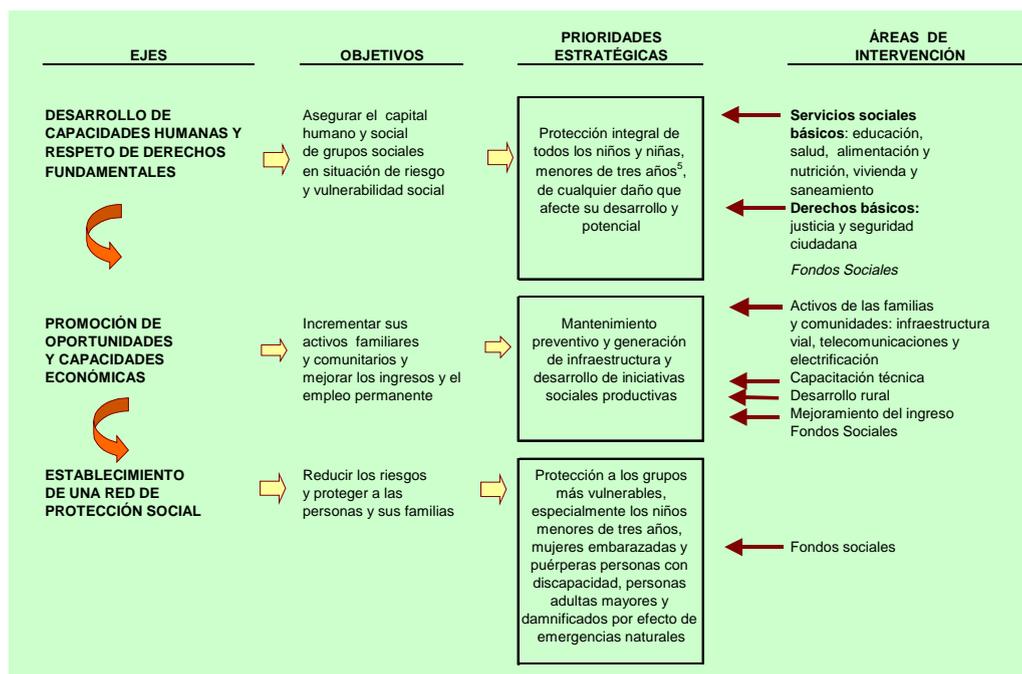
**Eje 1: Prioridad: Reducir la pérdida de capacidades humanas de todos los niños y niñas de cualquier daño que afecte su desarrollo y potencial, con un enfoque de prioridades por ciclo de vida, con especial énfasis en el grupo de madres y niños menores de 24 meses.<sup>4</sup>**

- Grupo 1: Pre y post parto (madres y niños menores de 24 meses) con intervenciones de salud y nutrición preventiva información y capacitación nutricional, estimulación temprana
- Grupo 2: Niñas y Niños de 2 a 5 años con intervenciones de aprestamiento y socialización
- Grupo 3: Niñas y Niños de 6 a 11 años con educación básica de calidad

**Eje 2: Prioridad: Mantenimiento preventivo y generación de infraestructura y desarrollo de iniciativas sociales productivas** bajo una estrategia integral de articulación y complementación de programas sociales a nivel local, con protección del medio ambiente: pequeñas obras intensivas en mano de obra (caminos vecinales, riego, defensa ribereña, conservación de suelos, por ejemplo), electricidad intra- domiciliaria, calidad de vivienda), desarrollo de cadenas productivas y de servicios con acceso al mercado, entre otros.

**Eje 3: Prioridad: Protección a los grupos más vulnerables a los múltiples riesgos de orígenes naturales o producidos por el hombre, especialmente los niños menores de tres años, mujeres embarazadas y puérperas.** Los fondos sociales, los proyectos de empleo Temporal, la Ayuda Alimentaria, el cuidado nutricional en la primera infancia, son algunos de los programas que al aplicarse entre la población más vulnerable por su situación de pobreza, bajo un adecuado sistema de focalización, graduación y condiciones claras para proteger a los más vulnerables, generan un entorno propicio a la producción y superación de la pobreza y fortalecen las orientaciones generales de la política social y económica en curso.

**PLAN NACIONAL PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA: 2004-2006**



<sup>4</sup> Esta prioridad es consistente con la Declaración del Foro del Acuerdo Nacional de abril 2004: "a fin de detener el daño irreparable a las capacidades de la infancia peruana y de asegurar las condiciones para su pleno desarrollo, nos comprometemos con las siguientes medidas de corto plazo, que ejecutaremos en los próximos 12 meses". En el Anexo 4 se presenta la versión completa.

**f) Resultados y metas****De mediano y largo plazo: al 2015**

En concordancia con los Objetivos del Milenio:

- Reducir en 50% la actual población en extrema pobreza
- Reducir en 50% el número de personas que padecen hambre
- Reducir la mortalidad de niños menores de 5 años en 60%
- Reducir en 75% la mortalidad materna
- Lograr que los niños y niñas terminen un ciclo completo de enseñanza primaria
- Eliminar las desigualdades entre hombres y mujeres en la enseñanza primaria y secundaria
- Detener y comenzar a reducir la propagación del VIH/SIDA
- Detener y comenzar a reducir la incidencia del paludismo y otras enfermedades infecciosas
- Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente
- Reducir a la mitad la proporción de personas que carecen de acceso sostenible a agua potable
- Mejorar considerablemente la vida de habitantes de tugurios

**De corto plazo: al 2006**

La definición de los resultados esperados al 2006 y de las metas anuales se realizará en el marco de la elaboración de los planes sectoriales para la superación de la pobreza, de los planes y estrategias temáticas, como de los planes de desarrollo regional y local. Estos orientarán la acción del Gobierno hacia la consecución de los objetivos estratégicos de la superación de la pobreza en el período 2004-2006.

Se establecerán dos niveles de resultados y metas: un primer nivel referido a las prioridades estratégicas centrales para el período 2004-2006 y un segundo nivel referido a las prioridades de segundo nivel que coadyuvan al cumplimiento de las primeras.

**II. LINEAMIENTOS Y PRIORIDADES 2004-2006**

Los lineamientos se sustentan en una visión de corto, mediano y largo plazo; bajo un enfoque de articulación y complementariedad con y entre los distintos niveles de

gobierno. Se requiere de intervenciones integrales sustentadas en la coordinación de un conjunto amplio de políticas públicas de los sectores sociales y no sociales, y no de intervenciones limitadas a programas o líneas de acción parciales.

Los lineamientos buscan destacar acentos pero no exclusivismos entre las distintas poblaciones objetivo<sup>6</sup> como también, la interrelación, complementariedad y sinergia entre los ejes y las líneas de intervención<sup>7</sup>. En este sentido, implican una revisión y reestructuración del funcionamiento de las diversas instancias a fin de enfatizar, alinearse y reasignar recursos a la lucha contra la pobreza, desde un enfoque de eficiencia, productividad y calidad del gasto público.

Asimismo, es importante destacar que estos lineamientos se sustentan y complementan con un enfoque transversal respecto de los referentes discriminatorios que agudizan la exclusión, y por lo tanto la pobreza. En este marco, enfoques y criterios de igualdad de oportunidades, equidad entre hombres y mujeres sin discriminación, interculturalidad y territorialidad, tienen un rol central.

<sup>5</sup> Compromiso Político, Social y Económico de Corto Plazo. Declaración del Acuerdo Nacional y Decreto Supremo N° 009-2004-PCM

<sup>6</sup> Por ejemplo, en los lugares donde predomina la pobreza crónica no se excluye, obviamente, el gasto en nutrición, educación y salud; la actividad en pequeña escala es también importante en las ciudades donde predominan los asalariados; los fondos sociales trabajan en el ámbito de los tres objetivos estratégicos. La clasificación es meramente orientadora y apunta a facilitar las decisiones de gasto en la lucha contra la pobreza estableciendo prioridades

<sup>7</sup> Por ejemplo, la demanda urbana que resulta de una mejor distribución del crecimiento es imprescindible para hacer rentable la producción de los pobres crónicos, la creación de empleos en las capitales de provincia es necesaria para contribuir a la erradicación de la extrema pobreza, la recaudación creciente es imprescindible para la provisión de servicios educativos y de salud de calidad en todos los distritos del país y con preferencia en los lugares más pobres.



**El Peruano**  
FUNDADO EN 1825 POR EL LIBERTADOR SIMÓN BOLÍVAR

DIARIO OFICIAL

**REQUISITOS PARA PUBLICACIÓN DE DECLARACIONES JURADAS**

Se comunica a los organismos públicos que, para efecto de la publicación en la Separata Especial de *Declaraciones Juradas de Funcionarios y Servidores Públicos del Estado*, se deberá tomar en cuenta lo siguiente:

1. La solicitud de publicación se efectuará mediante oficio dirigido al Director del Diario Oficial El Peruano y las declaraciones juradas deberán entregarse selladas y rubricadas en original por un funcionario de la entidad solicitante.
2. La publicación se realizará de acuerdo al orden de recepción del material y la disponibilidad de espacio que hubiere.
3. La documentación a publicar se enviará además al siguiente correo electrónico: [dj@editoraperu.com.pe](mailto:dj@editoraperu.com.pe), precisando en la solicitud que el contenido de la versión electrónica es idéntico al del material impreso que se adjunta.
4. Las declaraciones juradas deberán trabajarse en Excel. Si se hubiere utilizado el formato de la Sección Segunda aprobada por Decreto Supremo N°. 080-2001-PCM, se presentará en dos columnas, una línea por celda.
5. La información se guardará en una sola hoja de cálculo, colocándose una declaración jurada debajo de otra.

**LA DIRECCIÓN**

**LINEAMIENTOS Y PRIORIDADES DE SEGUNDO NIVEL: 2004-2006**

EJES	ÁREAS DE INTERVENCIÓN	LINEAMIENTOS	PRIORIDADES
<b>Desarrollo de capacidades humanas y respeto de los derechos fundamentales de las personas:</b> Para sustentar el desarrollo social sostenido, con el propósito de no perder el capital humano y social de grupos sociales en situación de riesgo y vulnerabilidad social, como son los de extrema pobreza y pobreza	<b>Salud Básica</b>	<p>Garantizar el acceso y la atención de calidad a la población, en particular la que vive en situación de pobreza, mediante acciones de promoción de la salud y prevención de enfermedades y daños (salud colectiva y salud individual), como también acciones curativas, de recuperación y rehabilitación de menor complejidad (salud individual)</p> <p>Implementar un modelo de atención a las familias desde un enfoque de comunidades saludables donde las familias de menores ingresos y de mayores necesidades básicas insatisfechas adquieren prioridad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Priorizar la ejecución de las actividades preventivas en general y las relacionadas a madre-niño y familias en riesgo.</li> <li>• Ampliar la cobertura de atención básica a zonas rurales y poblaciones dispersas.</li> <li>• Mejorar el registro de nacido vivo (Ministerio de Salud y RENIEC).</li> <li>• Identificar y corregir tempranamente el riesgo en salud utilizando como herramientas el carné prenatal, el de crecimiento y desarrollo, la participación de la comunidad y fichas de riesgo. Esto incluye 6 controles prenatales a cada gestante, parto seguro y 7 controles durante el primer año de vida.</li> <li>• Asegurar un subsidio público en el otorgamiento de un Plan Garantizado de Salud para las familias más pobres.</li> <li>• Ampliar la cobertura del Seguro Integral de Salud y orientar sus recursos a la población que aún no tiene acceso a servicios de salud, preferenciando el componente materno-infantil y las acciones preventivo-promocionales</li> </ul>
	<b>Alimentación y Nutrición Básica</b>	<p>Priorizar la inversión social en forma de asegurar condiciones de nutrición adecuadas al medio y a las condiciones de vulnerabilidad de grupos prioritarios. Brindar servicios de información, educación, y capacitación en cuanto a higiene y promoción nutricional dirigido a las familias en situación de riesgo y socialmente excluidas. Contribuir a superar la inseguridad alimentaria y nutricional a través de la atención, apoyo, prevención y promoción de una adecuada alimentación y nutrición de los grupos más vulnerables</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Priorizar la vigilancia y complemento nutricional equilibrado y micro nutrientes para los niños hasta los 2 años y sulfato ferroso y ácido fólico para las gestantes.</li> <li>• Promover la formulación y funcionamiento de una Red de Protección Social dirigida a los más pobres, que facilite el incremento de recursos en el hogar y mejore el entorno del hogar y la comunidad en base a los programas que transfieren alimentos.</li> <li>• Monitorear y evaluar el impacto de los programas de nutrición y alimentación, con participación directa de la comunidad.</li> <li>• Promover el crecimiento y desarrollo infantil y proporcionar complemento nutricional a las familias en alto riesgo, sobre todo para niños menores de 5 años, madres gestantes y lactantes.</li> <li>• Prevenir y atender los problemas de deficiencias nutricionales específicas</li> </ul>
	<b>Educación Básica</b>	<p>Elevar la calidad del servicio pedagógico y reducir las desigualdades de acceso al servicio educativo y rendimiento estudiantil</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elevar la calidad de la enseñanza y aprendizaje en Educación Básica, especialmente en Primaria con énfasis en la formación valores, así como en las áreas de Comunicación integral y Lógico matemática.</li> <li>• Validar modelos de atención que permitan la ampliación de cobertura en los niveles Inicial y Secundaria y una mayor pertinencia de la educación básica en el ámbito rural.</li> <li>• Iniciar el despliegue de la carrera magisterial y de un sistema de formación continua de docentes.</li> <li>• Validar estrategias de modernización, democratización y descentralización de la gestión educativa</li> </ul>
	<b>Saneamiento Básico</b>	<p>Ampliar el acceso a servicios y asegurar el uso sustentable del suministro de agua segura y el manejo de residuos sólidos y de excretas humanas, en las áreas rurales y pequeñas ciudades del país</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar el acceso a servicios de agua potable y saneamiento en zonas rurales</li> <li>• Asegurar mantenimiento de sistemas instalados y garantizar la calidad del agua.</li> <li>• Capacitar a la comunidad organizada para la administración, operación y mantenimiento de los servicios.</li> <li>• Mejorar las prácticas de higiene de la población</li> </ul>
	<b>Justicia Básica</b>	<p>Asegurar los derechos fundamentales de todos los habitantes del país, y el acceso a toda la población a formas adecuadas de prevenir y solucionar conflictos, principalmente la población de menores recursos y con elevado nivel de exclusión</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliar el acceso a la justicia, especialmente en zonas aisladas y se pondrá énfasis en la solución de conflictos a nivel de juzgados de paz, mixtos y especializados o mediante módulos básicos que faciliten la resolución de conflictos.</li> <li>• Ampliar los ámbitos de resolución de conflictos extrajudiciales (centros de conciliación), reforzando la asesoría legal gratuita (consultorios jurídicos populares) y facilitando la defensa legal gratuita (defensores de oficio).</li> <li>• Promover una intensa campaña de difusión de la legislación vigente entre la población.</li> <li>• Reconocimiento de niños y niñas, y protección de las víctimas de violencia familiar y social, así como de los niños en situación de alto riesgo moral.</li> <li>• Promover la valoración y conocimiento de los derechos ciudadanos.</li> </ul>
	<b>Seguridad Ciudadana</b>	<p>Combatir la delincuencia y la inseguridad pública, garantizando el orden y la coexistencia pacífica en estrecha vinculación con la justicia</p> <p>Brindar las condiciones necesarias de seguridad y el libre ejercicio de las libertades ciudadanas que garanticen el desarrollo de programas y proyectos de superación de la pobreza</p>	<p>Combatir la delincuencia y la inseguridad pública</p> <p>Fortalecer el orden interno, combatiendo la inseguridad ciudadana, el tránsito ilícito de drogas y el terrorismo, como estrategia integral de pacificación y desarrollo.</p>
<b>Promoción de oportunidades Económicas para las personas y familias en situación de pobreza:</b>  Mejora del acceso de estas poblaciones a mercados de trabajo, de crédito, de bienes o	<b>Capacitación Técnica</b>	<p>Garantizar la inserción o reinserción laboral a través de capacitación acorde con las demandas del mercado</p> <p>Impulsar el desarrollo de las comunidades en zonas de pobreza y extrema pobreza, potenciando sus iniciativas y habilidades empresariales</p>	<p>Implementar programas masivos de capacitación en el trabajo de jóvenes que no estudian ni trabajan, con el apoyo del sector privado y de la cooperación internacional</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar las potencialidades necesidades de las poblaciones de menores ingresos y vulnerables, a fin de proponer e implementar alternativas viables para el emprendimiento económico</li> <li>• Capacitación y asistencia técnica a proyectos con visión empresarial</li> </ul>

EJES	ÁREAS DE INTERVENCIÓN	LINEAMIENTOS	PRIORIDADES
servicios, incrementando su acceso a infraestructura socio económica básica (vivienda social, caminos rurales, acceso al agua, etc.) ó activos productivos, propiciando el desarrollo de sus capacidades laborales, empleabilidad, propiedad, capital de trabajo, etc. Asimismo, asegurar un conjunto de infraestructura básica para el desarrollo de oportunidades productivas que contribuyan a reducir los niveles de desempleo y mejorar los ingresos, y generar condiciones para la inversión, producción y productividad del sector privado.	<b>Desarrollo Rural</b>	Promover una economía rural competitiva, diversificada y sostenible, así como la inclusión y protección social de la población vulnerable o situación de riesgo social y comunidades campesinas y nativas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Difusión de experiencia innovadoras en gestión empresarial comunitaria</li> <li>Impulsar al desarrollo de mercados rurales a través de la articulación de los pequeños productores rurales con el sector privado en el ámbito urbano-rural, producir con valor agregado hacia mercados externos e internos y promover la inversión privada con alta capacidad de generación de encadenamientos</li> <li>Desarrollar áreas con ventajas comparativas para el desarrollo pecuario, productos de nichos de mercado, circuitos turísticos, transformación agroindustrial, creando alianzas estratégicas con el sector privado, organizaciones de productores y de micro-empresas para el acceso a mercados</li> <li>Fortalecer instituciones y proveedores de servicios locales, y provisión adecuada y suficiente de infraestructura física y de servicios</li> <li>Promover el acceso a activos productivos para los productores rurales</li> <li>Promover y fomentar el manejo sostenible y conservación de los recursos naturales y proteger el patrimonio ambiental y cultural</li> <li>Impulsar una gestión integral de riesgos para la producción e infraestructura rural</li> <li>Establecer el enfoque de desarrollo territorial a través de cuencas y corredores socioeconómicos</li> </ul>
	<b>Mejoramiento del ingreso</b>	Desarrollar cadenas productivas y de servicios con acceso al mercado y fomentar el acceso a los mercados por parte de las poblaciones especialmente el acceso a la información sobre oportunidades económicas. Empleo temporal y, sobre todo, aplicación de una política permanente de mantenimiento preventivo de los activos haciendo uso intensivo de mano de obra. Ampliar la cobertura del sistema de previsión social y homogenizar los diferentes regímenes a cargo del Estado, a fin de mejorar la calidad de vida de las capas más pobres de la población de edad avanzada.	<p><b>Promoción productiva:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Organizar e incorporar al mercado a pequeños agricultores</li> <li>Promover actividades productivas rurales como la artesanía, pequeña agroindustria, turismo, agricultura, minería artesanal, etc</li> <li>Promover que los sectores de producción y de trabajo y promoción del empleo inviertan en la formación de centros de promoción empresarial en las ciudades intermedias de las zonas de menores ingresos</li> <li>Apoyar a instituciones de micro-finanzas en zonas de menores ingresos</li> <li>Promoción productiva rural: Organización e incorporación al mercado de los agricultores, así como promoción de la artesanía, pequeña agroindustria, turismo, acuicultura, minería artesanal, entre otras actividades productivas rurales.</li> </ul> <p><b>Derechos laborales:</b> Ampliar el acceso a los derechos laborales y previsionales, y promover mecanismos de concertación entre empleadores y trabajadores.</p> <p><b>Empleo temporal:</b> Ejecutar programas de generación de empleo temporal y otros que mejoren el acceso de las personas en situación de pobreza a mercados de trabajo, dentro de un enfoque contra cíclico de protección social y de mantenimiento preventivo de infraestructura.</p>
	<b>Vivienda Básica</b>	Facilitar el acceso habitacional a poblaciones de menores ingresos y mejorar integralmente barrios ubicados en zonas urbano marginales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Facilitar la construcción y el financiamiento de módulos básicos de vivienda para las familias de escasos recursos, siguiendo estándares de seguridad y confortabilidad</li> <li>Promover la creación de un sistema integral de financiamiento habitacional que contemple mecanismos de crédito dirigido a los sectores más pobres del país, evaluando, paralelamente, la posible utilización de terrenos no productivos de propiedad estatal y privada</li> </ul>
	<b>Electrificación</b>	Ampliar el acceso al uso de la electricidad a las familias de escasos recursos, en particular en el medio rural y en los distritos con niveles elevados de pobreza.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promover el uso de energía renovable en los proyectos de electrificación rural.</li> <li>Promover proyectos de electrificación en zonas rurales, aisladas para beneficio de su población, orientados a mejorar su calidad de vida y el uso productivo</li> </ul>
	<b>Infraestructura vial rural</b>	Asegurar la comunicación física entre las poblaciones, en particular en el medio rural, contribuyendo a reducir los costos de producción y acceso a mercados	<ul style="list-style-type: none"> <li>Priorizar los caminos interdistritales y vecinales en el ámbito rural</li> <li>Realizar recuperación y mantenimiento de la infraestructura vial rural existente con un enfoque de sostenibilidad y participación local.</li> </ul>
	<b>Comunicaciones</b>	Ampliar el acceso a servicios de comunicaciones y postales, en áreas rurales y zonas consideradas de preferente interés social	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollar servicios básicos de comunicaciones en áreas rurales y zonas más aisladas</li> <li>Incorporar a las poblaciones a las oportunidades de las tecnologías de la información y comunicación (TICS)</li> </ul>
<b>Establecimiento de una red de protección social:</b> Ante quiebres macrosociales, tales como crisis económicas, desastres naturales como sequías o inundaciones, o ante crisis familiares o personas en grupos vulnerables y en situación de riesgo, por tanto en condición de alto riesgo social, es decir los más pobres	<b>Fondos Sociales</b>	Proteger a los más vulnerables (niños menores de tres años, mujeres embarazadas y puérperas) y generar un entorno propicio a la producción y superación de la pobreza. Los proyectos de empleo temporal, la ayuda alimentaria, el cuidado nutricional en la primera infancia, son algunos de los programas orientados a la población más vulnerable por su situación de pobreza, bajo un adecuado sistema de focalización, graduación y condiciones claras.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Implementar los fondos como instrumentos institucionales y de gestión que aseguren coherencia en la medida que financiarán con prioridad las iniciativas de los gobiernos locales y regionales orientados a la superación de la pobreza, el desarrollo rural y la descentralización, así como apoyo a programas de empleo temporal a nivel urbano y rural.</li> <li>Atender a los grupos vulnerables y en situación de riesgo mediante programas y proyectos que ayuden a establecer y orientar directamente acciones hacia estos grupos, de manera temporal y complementaria a la acción regular del Estado.</li> <li>Ejecutar planes temáticos para grupos prioritarios: niñez, mujeres, juventud, adulto mayor, personas con discapacidad, familias en extrema pobreza y poblaciones indígenas</li> </ul>

### III. ENFOQUES

La Política Social a implementarse en los próximos años, demanda una visión integral del desarrollo que tenga a la persona humana como su primer objetivo, lo cual requiere replantear los procesos tradicionales de programación y determinación de los requerimientos.

De lo dicho se desprende la importancia de aplicar una estrategia que permita superar las condiciones de pobreza de más del 50% de la población, en el marco de un sistema que se caracteriza por la globalización y la modernidad. El reto a enfrentar es el de convertir el avance técnico en un proceso dirigido por valores éticos, donde la creación de riqueza sea sinónimo de derechos y atención a objetivos sociales y cuyo interés primordial sea el beneficio de la persona humana.

Bajo esas condiciones, la lucha contra la pobreza contempla la elevación de los niveles de productividad de todas las actividades económicas, administrativas y de servicios que se desarrollan en el país; pues ésta es requisito para el incremento de los ingresos de la población, en un mundo globalizado y competitivo como el actual.

Este esfuerzo debe sustentarse en la inversión en capital humano<sup>8</sup>, a partir de la entrega de más y mejores servicios de educación, salud, saneamiento básico, servicios públicos esenciales, así como en su integración a los sistemas formales de protección social, y en la promoción de valores éticos y democráticos que contribuyan al bien común y, así, se refuerce e incremente el capital social del país.

En este contexto, los enfoques que se incorporan al PNSP son igualdad de oportunidades, interculturalidad, equidad entre hombres y mujeres sin discriminación, gestión social de riesgos y territorialidad.<sup>9</sup>

#### a) Igualdad de oportunidades

Tiene por objetivo promover la igualdad de oportunidades para todos, en especial para los sectores sociales que sufren exclusión como son los miembros de comunidades campesinas y nativas, los adultos mayores en situación de pobreza, los niños que se encuentran en riesgo físico y moral, y las mujeres que continúan en situación de desventaja con respecto a los hombres.

Al respecto, cabe señalar que en el Perú, no obstante los importantes esfuerzos realizados en el campo social, no se han superado las desventajas estructurales que sufren estos sectores. La exclusión económica es propiciada por otros tipos de exclusión que no necesariamente están asociados a ingresos, sino a ruralidad, etnicidad, edad, discapacidad, sexo femenino, secuelas de la violencia. Es decir, mientras la población es más indígena, de mayor edad, más rural, femenina o sufre de alguna discapacidad, mayores son las probabilidades de vivir en situación de pobreza o de pobreza extrema.

Específicamente, las mujeres tienen menores niveles de escolaridad, particularmente en el ámbito rural, con el consecuente grado de analfabetismo, así como una escasa valorización en el mercado laboral.

Por tanto, es imprescindible, diseñar e implementar políticas que contribuyan a reducir la discriminación y brechas sociales en razón del origen étnico de las personas, edad, discapacidad y sexo, de manera tal que se logre la plena inserción de todos los peruanos, en igualdad de condiciones, en la vida económica, social e institucional del país.

#### b) Interculturalidad

Si bien la definición de la interculturalidad sigue evolucionando, existe consenso en que puede describirse como la interacción, el intercambio y la comunicación entre culturas donde el individuo reconoce y acepta la reciprocidad de la cultura del otro<sup>10</sup>.

En un país de diversidad cultural y en la perspectiva de afirmar esta condición a fin de que se constituya en un factor de desarrollo, resulta fundamental resaltar la existencia de este acervo cultural. Cabe señalar, al respecto, la "Declaración de Machu-Picchu" en la que el Gobierno se compromete con la promoción y la protección de los derechos básicos de los pueblos indígenas, su identidad y tradiciones, su patrimonio cultural, su diversidad de educación y el derecho a elegir y ser elegidos para desempeñar cargos públicos.

#### c) Equidad entre hombres y mujeres sin discriminación<sup>11</sup>

Dar prioridad efectiva a la lucha contra la pobreza y a la reducción de la desigualdad social aplicando políticas integrales y mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas, implica también combatir la discriminación por razones de inequidad entre hombres y mujeres.

Partiendo de un enfoque de desarrollo humano sustentable con equidad entre hombres y mujeres, sin discriminación y en forma descentralizada, el Estado promoverá la producción, el desarrollo empresarial local y el empleo, fortalecerá las capacidades locales de gestión que promuevan el acceso a la información, la capacitación, la transferencia tecnológica y un mayor acceso al crédito; promoverá la ejecución de proyectos de infraestructura logística y productiva, como parte de planes integrales de desarrollo local, con intervención de la actividad privada; asignará recursos crecientes de inversión social en educación y salud para maximizar la eficiencia de los programas, orientándolos hacia las personas de mayor pobreza; fomentará el pleno ejercicio de la ciudadanía y la participación de los ciudadanos en situación de pobreza en la identificación de necesidades, el diseño de soluciones y en la gestión de los programas.

El Estado fortalecerá la participación de las mujeres como sujetos sociales y políticos que dialogan y conciertan con el Estado y la sociedad civil y dará acceso equitativo a las mujeres a recursos productivos y empleo.<sup>12</sup>

#### d) Gestión social de riesgos

Es el reconocimiento de que todas las personas, hogares y comunidades son vulnerables a múltiples riesgos de orígenes naturales o producidos por el hombre. Existen diferentes tipos de riesgos: naturales (como terremotos, inundaciones, sequías, etc.), de salud (enfermedades, epidemias, etc.), ambientales (como deterioro ambiental, contaminación, etc.), sociales (delincuencia, terrorismo, violencia, guerras, etc.), económicos (como desempleo, pérdida de cosechas, volatilidad de precios, hiperinflación, etc.), políticos (disturbios).

Estos eventos afectan a las personas, comunidades y regiones de una manera impredecible o no se pueden evitar, por lo tanto, generan y profundizan la pobreza, con repercusiones significativas para el desarrollo del país.

La pobreza tiene relación con la vulnerabilidad, ya que los pobres están habitualmente más expuestos a riesgos, pero al mismo tiempo tienen poco acceso a instrumentos adecuados de manejo del riesgo.

En consecuencia, el suministro y selección de instrumentos adecuados para la protección social se convierte en un medio importante para reducir la vulnerabilidad y proporcionar un medio para salir de la pobreza. Para ello se debe encontrar un equilibrio entre disposiciones alternativas (informales, de mercado, públicas) y estrategias de una gerencia social de riesgos (prevención, mitigación y superación de eventos negativos) y encontrar los correspondientes instrumentos de manejo en términos de oferta y demanda. Reconocer la importancia de una gerencia social de riesgos para los pobres, junto con la necesidad de otorgarles alguna medida de participación y potenciar sus capacidades para la creación de oportunidades<sup>13</sup>.

<sup>8</sup> El concepto de capital humano hace referencia usualmente al nivel de vida, capacidades y calificación que alcanza el conjunto de la población de un país o región, y que normalmente es el resultado de políticas masivas y sostenidas en el largo plazo destinadas a invertir en la promoción humana, particularmente de los niños y jóvenes.

<sup>9</sup> Los de igualdad de oportunidades e interculturalidad han sido tomados del documento de Bases para la Estrategia de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres.

<sup>10</sup> RIPC, "Cuestiones nuevas y emergentes: el concepto de interculturalidad y la creación de observatorios culturales, 2002", Ciudad del Cabo, Sudáfrica, 2002.

<sup>11</sup> Décima Política de Estado del Acuerdo Nacional, Reducción de la Pobreza

<sup>12</sup> Décimo Primera Política de Estado del Acuerdo Nacional

<sup>13</sup> Esto es parte esencial del Informe de Desarrollo Mundial 2000/01 sobre reducción de la pobreza (Banco Mundial, 2000).

La aplicación del marco de manejo del riesgo va bastante más allá de la protección social, ya que muchas intervenciones públicas (como políticas macroeconómicas sólidas, un buen ejercicio del poder y acceso a la atención de salud y educación básica) ayudan a reducir o mitigar los riesgos y en consecuencia, la vulnerabilidad. También amplía el marco de aplicación de la protección social, según su definición tradicional, extendiéndolo más allá de la entrega estatal de instrumentos de manejo de riesgo y atrayendo la atención hacia prestaciones informales y de mercado y sobre su eficacia y repercusión en el desarrollo y el crecimiento.

Se trata de una gerencia social de riesgos, considerando sus tres componentes estratégicos: prevención (se aplica antes de que se produzca el riesgo), mitigación (reducen el potencial de repercusión en caso de materializarse el riesgo) y superación (alivia el impacto del riesgo una vez producido).

### e) Territorialidad

Es un proceso de transformaciones productivas, sociales e institucionales, que tienen lugar en un espacio articulado (cuena y/o corredor económico) orientados a la superación de la pobreza rural y urbana.

En ese espacio, la transformación productiva tiene por finalidad articular en forma competitiva la economía del territorio a mercados más dinámicos, preservando la sostenibilidad de sus recursos naturales. El desarrollo institucional y social se orienta a lograr la concertación y participación de los actores locales (municipios, organizaciones sociales, empresas), a fin de crear oportunidades para las personas y familias pobres que reduzcan la inequidad y la exclusión.

En ese marco, la coordinación de los sectores del Gobierno Nacional debe tener en cuenta las potencialidades del territorio y las prioridades de sus actores, para adecuar a ellas los recursos a ser transferidos o concertados, creando sinergias que reduzcan la duplicación y la ineficiencia creada por decisiones externas al espacio y su dinámica.

Se privilegian de esta manera intervenciones coordinadas y articuladas de las acciones sociales del Gobierno para la superación de la pobreza, apuntando hacia una gestión social innovadora basada en la integralidad, la descentralización y la participación.

Ello implica fortalecer mecanismos de coordinación al interior del sector público, privilegiar la participación activa y directa de los usuarios y adecuar los programas e instrumentos a las especificidades de la realidad social y territorial de la pobreza, asegurando su compatibilidad con el conjunto nacional.

Se reconoce que una efectiva coordinación no se asegura solamente por decisiones provenientes del nivel nacional, marcos normativos y/o asignaciones de recursos. Por ello, es central conformar alianzas estratégicas, al nivel local, que den legitimidad a las intervenciones: los esfuerzos de los diversos actores, sectores e instituciones deben enmarcarse dentro del objetivo común de superar la pobreza considerando la realidad del territorio, sus habitantes y organizaciones, sus recursos y potencialidades.

La asociación entre las Municipalidades que ejercen su autoridad en la cuena y/o corredor económico permite reforzar el tejido institucional local, articular las áreas rurales con las ciudades intermedias y establecer un puente entre el agro, la transformación industrial y los servicios. De otro lado, crea mejores condiciones para la gobernabilidad, la concertación y el empoderamiento de las organizaciones sociales.

## IV. OPERACIONALIZACIÓN DEL PNSP

### a) Planes sectoriales para la superación de la pobreza

Siendo uno de los propósitos del Plan Nacional para la Superación de la Pobreza el alineamiento de las Políticas Sectoriales y de sus respectivos Planes Operativos y Estratégicos, así como de la reorientación del Presupuesto, el Comité Técnico Social será el responsable de realizar las coordinaciones intersectoriales necesarias para que todas las Políticas Sectoriales concernidas, así como los Planes Operativos y sus respectivos Presupuestos, sean concordados con el presente Plan Nacional para la Superación de la Pobreza.

a. Para el alineamiento de los Planes, Políticas y Objetivos Sectoriales para el ejercicio 2004, los Ministerios concernidos, sus Programas de Línea, Proyectos y OPDs tomarán en cuenta lo siguiente, ya expuesto en el presente documento:

- *Los Objetivos Estratégicos,*
- *Lineamientos y Prioridades;*

b. Del mismo modo, la reorientación de los Programas y Proyectos Sociales, así como de sus respectivos presupuestos operativos para el ejercicio 2004, será realizada teniendo como criterios complementarios de la misma, los siguientes puntos sobre la gestión financiera que se desarrollan en el presente documento:

- *Reorientación del Gasto social*
- *Criterios para elevar la eficiencia y el impacto del Gasto Social*

Cada sector elaborará su plan sectorial para la superación de la pobreza sistematizando cómo contribuye a la superación de la pobreza en el Perú. Para ello, se tomará en cuenta los contenidos mínimos indicados en el Anexo 1, como también considerando que: i) no implica una gran reorientación de los objetivos sectoriales de desarrollo, ii) reconocimiento de la escasa flexibilidad de los recursos programados y que iii) no implica recursos adicionales.

El Comité Técnico Social será el encargado de las coordinaciones sectoriales o multisectoriales y actividades que se deben desarrollar para el respectivo alineamiento de los Planes y Programas de los Sectores Sociales y otros comprendidos, dando cuenta cada primera semana del mes siguiente de los resultados de las acciones emprendidas.

Cada primera semana del mes siguiente a la ejecución, cada Ministerio presentará un informe sobre el logro de los objetivos y metas concordados con los lineamientos, prioridades y criterios del Plan nacional para la Superación de la Pobreza, así como las sugerencias para su mejoramiento. El comité Técnico Social recibirá dichos informes y los consolidará, para su remisión a la Secretaría Técnica de la CIAS.

La Secretaría Técnica de la CIAS tendrá a su cargo el seguimiento de los puntos señalados en la Agenda de Superación de la Pobreza, dicho seguimiento implicará recomendar acciones correctivas, de detectarse desviaciones, o sugerencias para potenciar procesos óptimos.

La Secretaría Técnica informará mensualmente a la Presidencia del Consejo de Ministros de los avances en la Agenda de Superación de la Pobreza.

### b) Sistema de seguimiento y evaluación

La eficiencia, eficacia y calidad de los resultados de las intervenciones gubernamentales dependen del funcionamiento de las administraciones públicas a cargo de la ejecución de proyectos y obras. Pero ni las políticas mejor diseñadas tienen posibilidades de ser exitosas si el modelo de administración pública que las pone en marcha no está sustentado en un sistema de incentivos, control y evaluación adecuada.

En este sentido, es imprescindible mejorar sustancialmente la eficiencia, eficacia y calidad de los programas sociales, en todas las esferas y niveles de gobierno a través de la implementación de conceptos de evaluación de los resultados y del desempeño; como también, durante todo el proceso de implementación, control, evaluación y retroalimentación de manera que se constituya en un sistema de calidad con el objetivo de una mejora continua de la gestión social. En síntesis, se trata del desarrollo y funcionamiento de una cultura de evaluación.

El objetivo central de un sistema de seguimiento y evaluación de programas y servicios sociales, es contribuir a mejorar la calidad y oportunidad de las decisiones sobre asignación de recursos públicos, sobre la implementación y gestión de dichos servicios. Para ello, debe producir información válida y confiable sobre los resultados y el impacto logrados, la que servirá, asimismo, para dar cuenta de la acción del Gobierno a la ciudadanía de forma abierta.

Para este fin la ST-CIAS, con el apoyo del MEF, implementará un sistema de seguimiento y evaluación a fin de medir y evaluar el avance de la política y de los programas sociales. El sistema de seguimiento y evaluación constará de tres módulos: (a) Políticas y programas y (b) Inversión y (c) Ejecución presupuestal.

**Módulo de políticas y programas:** El documento de Bases de la Estrategia de Superación de la Pobreza establece un conjunto de veinte indicadores para realizar el seguimiento y evaluación de las políticas y programas sociales,<sup>14</sup> los cuales serán complementados por un conjunto de indicadores de segundo nivel elaborados en el marco de los planes sectoriales para superación de la pobreza.

Como es de esperar, una sola variable puede ser insuficiente para cuantificar el efecto deseado; sin embargo, se buscó el menor número posible de indicadores. En la selección se consideraron los aspectos relacionados a la medición, sensibilidad, especificidad, nivel de agregación o desagregación del indicador. Asimismo, se buscó que los indicadores cuantifiquen el grado de inequidad y que, a su vez, sean sensibles a intervenciones que revisten mayor prioridad para las poblaciones de mayor pobreza.

Los sectores e instituciones establecerán las metas correspondientes a alcanzar el año 2006, como también las respectivas líneas de base y fichas técnicas de los indicadores de primer nivel.

### REDUCCIÓN DE LA POBREZA: INDICADORES DE PRIMER NIVEL

OBJETIVO	ÁREA	INDICADOR	
Trabajo digno y productivo	Pobreza	1. Proporción de la población por debajo de la línea de pobreza	
		2. Proporción de la población por debajo de la línea de extrema pobreza	
	Empleo	3. Tasa abierta de desempleo	
		4. Promedio de ingreso mensual de la PEA con empleo formal o informal del quintil más pobre	
	Competitividad	5. Ubicación del Perú en la lista mundial de competitividad	
Acceso a educación, salud y cultura	Educación	6. Proporción de niños que están en el grado de estudios según edad normativa.	
		7. Proporción de niños que completan los estudios de primaria y secundaria en 11 años.	
		8. Proporción de escolares que aprueban la prueba de estándar de rendimiento.	
	Salud	9. Proporción de partos atendidos institucionalmente.	
		10. Tasa de mortalidad infantil por mil nacidos vivos.	
		11. Prevalencia de desnutrición crónica en niños menores de 5 años.	
	Cultura	12. Proporción de minorías étnicas con acceso a la educación bilingüe.	
	Saneamiento Básico	13. Proporción de hogares con acceso a una fuente segura de agua.	
	El estado al servicio de las personas	Transparencia	14. Índice de percepción en la población de transparencia en la gestión pública.
		Participación	15. Proporción de provincias con planes y presupuesto formulado participativamente.
		Descentralización	16. Porcentaje de la inversión pública y el gasto corriente nacional ejecutado por las municipalidades.
Justicia		17. Promedio de meses de detención sin sentencia.	
Servicios que ofrece el Estado a la población		18. Índice de percepción de calidad/satisfacción de los usuarios.	
		19. Porcentaje de fondos de los 10 principales programas que llegan hasta nivel de beneficio final.	
		20. Número de programas y proyectos, que se relacionan con los indicadores de primer nivel, reformados.	

Fuente: Bases para la Estrategia de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres, D.S. N° 002-2003-PCM, 3 de enero del 2003.

**Módulo de inversión:** Ya se encuentra en operación el Módulo de inversión como instrumento de seguimiento y control de proyectos, actividades y obras, en el nivel gubernamental y para cada Ministerio, el mismo que se

encuentra dando resultados y en proceso de mejoramiento continuo.

**Módulo de ejecución presupuestal:** El Ministerio de Economía y Finanzas realizará el seguimiento del avance de las metas presupuestarias con el propósito de analizar globalmente la calidad y la eficiencia de la ejecución presupuestaria.<sup>15</sup>

### c) Potenciamiento de la oferta de servicios e inversiones públicos

Uno de los principios claves en el diseño, implementación y ejecución del PNSP es el de la coordinación y articulación entre sectores, instituciones y niveles de gobierno a fin de potenciar el impacto de la acción social del Gobierno. Se trata de promover y fortalecer un enfoque integral y de complementariedad de la acción social del Gobierno a través de intervenciones intersectoriales e interinstitucionales con miras a elevar significativamente la eficiencia e impacto de las acciones.

Para tal fin se promoverá e implementará esta práctica seleccionando, inicialmente, un grupo de provincias con criterios de pobreza y potencialidades, en las cuales se concentrará un conjunto de servicios e inversiones sociales articulados. Si bien el PNSP es de alcance y aplicación nacional, se trata de ir desarrollando gradualmente instrumentos que permitan asegurar la articulación y consistencia de las intervenciones, asegurando su sostenibilidad, calidad e impacto.

Esta práctica demostrativa se iniciará el 2004 con 20 provincias y cada año se irán incorporando más provincias. La selección de las provincias se realizará en tres fases:

1) Preselección de las 50 provincias más pobres en función de un conjunto de indicadores de pobreza (necesidades básicas, nivel de ingreso y desarrollo humano) y potencialidades (capital económico y capital social).

2) Selección de 20 provincias armonizando criterios sectoriales a través del Comité Técnico Social.

3) Clasificación de los distritos pertenecientes a las provincias seleccionadas con la misma metodología aplicada en la preselección (fase 1) y criterios de potencialidades.

## V. GESTIÓN FINANCIERA

### a) Instrumentos conceptuales y operativos

Es necesario avanzar y desarrollar en diversos aspectos relacionados con el financiamiento del gasto público social:

- Conceptualizar y determinar una definición unívoca de "Gasto Social"
- Plantear una taxonomía de uso conceptual y operativo (programático y presupuestal) de "Gasto Social" con el propósito de contribuir en la tarea de comprender y analizar el nivel, composición y tendencia de los diversos tipos de asociados al desarrollo social y, a la vez desarrollar herramientas útiles para la toma de decisiones que recoja la idea de clasificar el gasto público en función al propósito del gasto.

El objetivo es superar algunas de las limitaciones existentes para viabilizar análisis adecuados y consistentes de las cifras agregadas del gasto público y del propósito asociado a éste. Se pretende clasificar el gasto social en función de las prioridades sociales que permita evaluarlo y clasificarlo en razón de lo prioritario de su destino como, por ejemplo, gasto social, gasto político y gasto administrativo, gasto orientado a la pobreza y gasto orientado a la extrema pobreza, gasto social prioritario y no prioritario, gasto social y gasto social efectivo (lo que realmente llega a los beneficiarios), etc, y hacerlo comprable a lo largo del tiempo, para precisar el volumen total, la eficien-

<sup>14</sup> D.S. N° 002-2003-PCM del 3 de enero del 2003.

<sup>15</sup> Ley de Presupuesto del 2004, artículo 9.3

cia, calidad y eficacia de los recursos de la sociedad utilizados en este concepto.

- Constituir un módulo de gasto social al interior del SIAF, en el marco del portal amigable y que permita contar con una base de datos en tiempo real, coordinando para ello con la OFINE-MEF.

- Desarrollar mecanismos que permitan vincular la planificación sectorial con la clasificación programática presupuestaria, a manera de simplificar procesos, facilitar la obtención de costos de la consecución de metas sociales y apoyar la toma de decisiones en materia presupuestaria.

### b) Programas sociales protegidos

Con el propósito de asegurar la continuidad en la ejecución de un "piso mínimo" de recursos destinados a fines sociales en períodos de crisis-ajuste y minimizando los efectos pro cíclicos de las finanzas públicas, se ha identificado un conjunto de programas sociales a proteger de recortes presupuestarios.

Lo anterior se traduce, en términos de la programación presupuestaria, en proteger los recursos correspondientes a las funciones de educación, salud y asistencia social y, al interior de ellas, a 6 programas presupuestarios: educación inicial, educación primaria, educación secundaria, salud colectiva, salud individual y promoción y asistencia social y comunitaria

Este mecanismo de protección se aplica de acuerdo a los siguientes criterios:

- Se protegerán los recursos provenientes del financiamiento de recursos ordinarios y destinados a financiar gastos de naturaleza no personal, no provisional ni financiera.

- Tanto el presupuesto inicial de apertura (PIA) como la ejecución presupuestaria no podrán ser menores que las del año anterior.

- Se excluye las actividades presupuestarias de "Apoyo al Programa del Vaso de Leche" y de "Apoyo a Comedores Populares".

- La institucionalización de este sistema de programas sociales protegidos debería conformarse en un marco que asegure que los recursos se asignen en lo prioritario.

Cada Ministerio concernido tomará las provisiones necesarias a fin de respetar los techos presupuestales de estos programas protegidos, dando cuenta al Comité Técnico Social cada mes de ejecución presupuestal.

Cabe mencionar que, respecto de la ejecución presupuestaria de estos programas sociales protegidos, la Ley de Presupuesto del Sector público para el Año Fiscal 2004 (Ley 28128) en su artículo 8, inciso (e), limita las modificaciones al nivel funcional programático: "*No podrán ser objeto de anulaciones presupuestarias los grupos genéricos de gasto vinculados al Seguro Integral de Salud (SIS), a los Programas Sociales y de Lucha contra la Pobreza transferidos a los Gobiernos Locales a través del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social - MIMDES, y a los programas de salud individual, salud colectiva, educación inicial, primaria y secundaria. Asimismo, al interior de dichos programas no se podrán efectuar anulaciones presupuestarias en favor del Grupo Genérico de Gastos 1. "Personal y Obligaciones Sociales" y 2. "Obligaciones Provisionales". Adicionalmente, al interior del SIS los recursos destinados a la ejecución de prestaciones del primer y segundo nivel de atención, no podrán ser objeto de anulaciones presupuestarias en favor de prestaciones de mayor nivel de complejidad.*"

### c) Evaluación del Gasto y del Presupuesto Público Social

Se trata de la evaluación y análisis del gasto social y del presupuesto público en términos de su eficiencia, calidad, eficacia y equidad y en función de las prioridades de la política social del gobierno. Para ello es necesario realizar evaluaciones tales como:

- Evaluar en qué medida se estarían atendiendo las prioridades sociales contrastando el presupuesto 2004 vs. dichas prioridades, por tipo de gasto, identificando rigideces presupuestarias (de nivel, temporales y de composición del gasto), y elaborando indicadores *ad-hoc*.

- Analizar la evolución, nivel y composición del gasto social en un período de tiempo determinado y su impacto en el ámbito social.

- Analizar la equidad, focalización, incidencia e impacto distributivo del gasto social y del presupuesto público en términos del grado en que llega a la población pobre, en extrema pobreza y vulnerable, como también en el ámbito rural y urbano, cruzando la información presupuestaria, estadísticas sectoriales y la información contenida en encuestas como la ENAHO.

- Elaborar informes periódicos sobre la ejecución presupuestaria y su consistencia con la atención de las prioridades sociales.

- La ST-CIAS es la encargada de efectuar el monitoreo y evaluación (de proceso, de resultados o de impacto, según sea el caso) de los objetivos sectoriales en su conjunto, y de los Programas, Proyectos y Obras Sociales. El MEF es el encargado de realizar el seguimiento de la ejecución presupuestal.

- Evaluar la armonización e impacto de la cooperación internacional recibida, con miras a crear un mecanismo único de coordinación e información, que pudiera ser compartido por entidades estatales y cooperantes.

- Asegurar que la programación presupuestal de los proyectos de inversión social prioritarios sea compatible con el cronograma técnico de su ejecución a fin de evitar desfases y atomizaciones.

### d) Mejorar la calidad, eficiencia y eficacia del gasto público social

La eficiencia, eficacia y calidad de los resultados obtenidos con las intervenciones gubernamentales dependen del funcionamiento de las administraciones públicas a cargo de la instrumentación de las políticas de gobierno. En efecto, en la medida en que el gobierno cambie la forma en que opera y comience a generar resultados sistemáticamente aceptables para la población (ciudadanos, usuarios de servicios, contribuyentes, funcionarios públicos, empresarios del sector privado, entre otros), se podrá mejorar la productividad del gasto público, haciendo rendir más y mejor los recursos asignados a los programas y servicios sociales.

En este sentido y para superar los principales problemas que caracterizan al gasto social, se requiere corregir la dispersión de recursos entre diversos programas, objetivos y esfuerzos **priorizando** la asignación de recursos en función del desarrollo de capacidades humanas según ciclo de vida, la generación y desarrollo de activos comunitarios y familiares, como también de infraestructura social productiva.

Los problemas asociados con las poblaciones objetivo en términos de la asignación de recursos y la cobertura requieren de una **reasignación** de recursos desde un enfoque que permita concentrar los esfuerzos en la atención a la población objeto de cada programa y proyecto.

Dentro de la población objetivo existen distintos tipos de beneficiarios, ello supone **reorientar** la asignación de recursos a fin de priorizar ciertos tipos de beneficiarios, como los grupos más vulnerables y en riesgo de daño, de manera que los recursos escasos atiendan las necesidades más urgentes. La delimitación de los sujetos puede realizarse en función de la situación o riesgo particular (embarazadas, desnutridos, etc.), el nivel de ingresos en relación a la línea de pobreza, las variables asociadas a la pobreza y/o necesidades básicas insatisfechas, y la auto selección mediante la implementación de programas que sólo interesen a los beneficiarios (programas de alimentación y programas de empleo con remuneración en alimentos).

La reorientación de recursos también debe ser vista desde la perspectiva del tipo de servicios y gastos que más benefician el desarrollo social y la productividad de los recursos. Se trata de la necesidad de priorizar, por ejemplo, la salud preventiva y promocional sobre la recuperativa, el mantenimiento preventivo de la infraestructura social productiva a fin de minimizar los gastos de una rehabilitación más costosa, asegurar la sostenibilidad real de proyectos de inversión que una vez concluidos no cuentan con los recursos requeridos para su operación y mantenimiento, etc.

Un importante instrumento para mejorar la eficiencia y transparencia de la gestión de los recursos sociales es la implementación y funcionamiento efectivo de un sistema de **gestión por resultados** sustentado en la **rendición**

de cuentas, lo que permite elevar sustantivamente la eficacia del gasto e inversión social desde que permite orientar los esfuerzos al logro de objetivos definidos y la obtención de resultados concretos, reduciendo en una mayor productividad de los recursos. Este es el ámbito de los convenios de gestión en los principales programas sociales y fondos, de la introducción de estándares de desempeño y calidad, de un portal social que incorpore la información de programas sociales por sectores, grupos vulnerables, ámbitos geográficos, instituciones, etc.

Se plantean, a continuación, un conjunto de criterios seleccionados para que los Ministerios concernidos los utilicen para reorientar, presupuestalmente, sus recursos durante el ejercicio 2004, en función de los Lineamientos y Prioridades del Plan Nacional de Superación de la Pobreza:

En este marco, la re-priorización y reestructuración del gasto e inversión social dará preferencia a los programas, proyectos y obras sociales que cumplan con los siguientes requisitos:

(i) Se ejecuten en zonas de pobreza y extrema pobreza de mayor densidad poblacional.

(ii) Se traten de proyectos de rápida maduración y cuya culminación y entrega se efectúe durante el año fiscal 2004 o 2005.

(iii) Generen ocupación y empleo temporal que beneficie prioritariamente a la población local.

(iv) Ocasionen un impacto social masivo y respondan a demandas ampliamente sentidas de la población, particularmente en el marco de los Planes de Paz y Desarrollo.

(v) Según corresponda, se direccionarán a las zonas declaradas de emergencia por desastres naturales.

#### CRITERIOS PARA ELEVAR LA EFICIENCIA E IMPACTO DE LA INVERSIÓN SOCIAL

PROBLEMA ASOCIADO CON	MECANISMO	CRITERIOS
Dispersión de programas, objetivos y esfuerzos	Priorización	Desarrollo de capacidades humanas según ciclo de vida. Activos comunitarios y familiares. Infraestructura social productiva.
Población objetivo: asignación presupuestal y cobertura	Reasignación	Concentración de esfuerzos en la población objetivo
Tipos de beneficiarios	Reorientación	Priorización de grupos vulnerables y en riesgo de daño, con el fin de que los recursos atiendan las necesidades más urgentes.
Ejecución presupuestal: "pérdidas en el camino" y falta de transparencia	Rendición de cuentas	Potenciación de la productividad del gasto y maximización del gasto social efectivo que llega a la población objetivo
Gestión	Gestión por resultados	Orientación a resultados y cumplimiento de objetivos

#### e) Fondos

La característica central de la intervención social del Estado, en los últimos años, ha sido el gasto masivo y creciente de recursos en una multiplicidad de programas de alivio a la pobreza que se superponen y atienden a poblaciones-objetivo similares. La dotación inconexa de infraestructura, servicios e inversiones para aliviar la pobreza en ámbitos rurales y urbanos dio origen al surgimiento y proliferación de proyectos de inversión de toda índole, dimensión, escala, y orientación estratégica, que imposibilita un manejo racional del conjunto y contribuye a que las intervenciones de los programas de alivio de la pobreza gasten ingentes cantidades de recursos, pero que los resultados e impacto sobre la pobreza fueran poco significativos.

El Gobierno se propone fortalecer su capacidad de análisis, diseño y ejecución de políticas, programas y obras sociales, para lo cual necesita descentralizar sus funciones de ejecución y financiamiento directo de acciones, proyectos y programas de lucha contra la pobreza que pueden ser asumidos con ventaja por niveles sub-nacionales de gobierno de modo más eficiente y eficaz para la entrega de servicios y beneficios a la población, en especial a los más pobres y los socialmente excluidos.

Junto con la descentralización de la ejecución de acciones en el campo social, se requiere asegurar el cumpli-

miento de los objetivos sociales de gobierno y la aplicación consistente y coherente de la política nacional del desarrollo social y lucha contra la pobreza en todos los niveles de gobierno.

En este sentido, los fondos son los instrumentos institucionales y de gestión que aseguran esta coherencia en la medida que financiarán con prioridad las iniciativas de los gobiernos locales y regionales orientados a la superación de la pobreza, el desarrollo rural y la descentralización. Los niveles de financiamiento serán más altos, cuanto mayor sea el nivel de pobreza de la zona o la vulnerabilidad de los grupos sociales a beneficiar y, correspondientemente, menores los niveles exigibles de contraparte financiera local o regional.

Corresponde al MIMDES proponer la creación o fortalecimiento de los Fondos, en esta orientación, que permitan llevar a cabo los propósitos y lineamientos y prioridades del Plan Nacional para la Superación de la Pobreza, correspondiendo a la Secretaría Técnica de la CIAS otorgar el apoyo y Asesoría necesarios para su constitución o fortalecimiento institucional.

#### VI. REFORMA INSTITUCIONAL Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN SOCIAL

##### a) Institucionalidad de la política social del Gobierno

Como parte del proceso de fortalecimiento y reestructuración de los sectores sociales, es imprescindible contar con una adecuada institucionalización de lo social a fin de viabilizar la coordinación y gerencia pública de la política social del Gobierno, potenciar sus impactos y asegurar su sostenibilidad.

##### Coordinación y Gerencia Pública

Cada ministerio en su función de gobierno tiene una visión particular de su ámbito sectorial, pero es imprescindible aportar elementos que permitan construir conjuntos armónicamente coordinados y conducidos, para evitar la ausencia de políticas explícitas sobre temas transversales, como los relacionados con el acondicionamiento del territorio, el desarrollo rural, el alivio de la pobreza, o la superación de la desnutrición crónica que sufre la niñez, que no son posible de abordar desde la óptica de un único sector y que requieren la intervención coordinada tanto de los sectores sociales como los económico productivos y de infraestructura.

Al no existir este nivel de coordinación, concertación y seguimiento en el diseño de las políticas públicas sociales en el país, se desarrolló una suerte de política implícita de desarrollo. Así, por ejemplo, la necesidad de implementar determinados objetivos de desarrollo y crear dotación de infraestructura, servicios e inversiones para aliviar la pobreza en el ámbito rural ha dado origen al surgimiento y proliferación de proyectos de inversión de toda índole, dimensión, escala, complejidad y orientación estratégica, promovidos tanto por el Estado, las ONGs de desarrollo y la cooperación internacional. Estos proyectos han demostrado ineficiencia, y no han solucionado problemas ya diagnosticados reiteradamente.

La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), a través de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), mediante el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza y la Agenda respectiva tiene el compromiso de dar orientaciones y prioridades, así como determinar plazos estrictos para el cumplimiento de objetivos, lineamientos de acción y logro de resultados tangibles en Obras Sociales, producto del esfuerzo conjunto del sector gobierno y expresados en la Carta de Política social ya mencionada: "la lucha contra la pobreza constituye el eje central de la acción del Gobierno y su primera prioridad y el mercado y el Estado deben estar al servicio de los ciudadanos y no al revés...".

En este contexto, es necesario fortalecer el funcionamiento de las siguientes instancias:<sup>16</sup>

• CIAS: es la instancia interministerial de coordinación de las políticas sociales, con funciones de coordinación,

<sup>16</sup> D.S. N° 009-2004-PCM del 6 de febrero 2004.

formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los lineamientos de política social; asimismo, de establecer prioridades y coordinación de su implementación y ejecución; como también, la coordinación de la reestructuración sectorial.

- **Secretaría Técnica de la CIAS:** es la instancia de técnica que apoya y asesora el diseño e implementación sectorial del sistema de seguimiento y evaluación de la política social; facilita la articulación y coordinación de los programas y proyectos en los tres niveles de gobierno; y promueve el desarrollo de una gerencia social basada en resultados y transparente.

- **Comité Técnico Social:** es la instancia operativa de la CIAS y responsable de la coordinación de la política social, facilitar la articulación y consistencia de los Planes Estratégicos, Operativos y sus respectivos recursos, así como orientar a las entidades del sector público en la reasignación de la inversión y el gasto a las prioridades de la Agenda Social.

### Niveles de la política

La política social se gestiona en cinco niveles referidos a su formulación; coordinación y articulación; conducción, seguimiento y evaluación; nivel técnico normativo y ejecución.

#### 1) Nivel de formulación de la Política

- Los objetivos de desarrollo social y de superación de la pobreza son formulados por la CIAS.

- Los objetivos sectoriales son desarrollados por cada Ministerio. Estos niveles proporcionan el marco para el desarrollo localizado de las acciones sociales en niveles sub. Nacionales y Municipales así como para la localización, ejecución y evaluación.

2) Nivel de coordinación de la Política: en el plano de gobierno nacional, la CIAS tiene la responsabilidad de la coordinación intersectorial. En los ámbitos sub. nacionales, con los Gobiernos regionales quienes realizan esta función.

- La coordinación y seguimiento técnico es ejecutado a través del Comité técnico Social, responsable de la coordinación técnica intersectorial y del cumplimiento en cronogramas acordados de la ejecución de Proyectos Actividades y Obras Sociales.

3) Nivel de conducción, seguimiento y evaluación: este nivel, en el plano nacional del gobierno es responsabilidad de la CIAS, y de su organismo técnico.

4) Nivel técnico-normativo: cada Ministerio tiene capacidades normativas específicas. En los Gobiernos sub. Nacionales, las Regiones tiene capacidades de desarrollo técnico normativo.

5) Nivel de ejecución: la ejecución de las acciones o actividades que conllevan al logro de los objetivos de política social y de superación de la pobreza corresponde, en el plano nacional del gobierno, a cada Ministerio y a sus órganos de línea, OPDs, y Proyectos, y en plano descentralizado a los Gobiernos Regionales y Municipales.

### b) Factores de Gobernancia <sup>17</sup>

#### b.1 Convenios de Gestión

Los Convenios (Acuerdos, según la terminología) de Gestión son contratos públicos que establecen resultados y metas que deben obtenerse con los presupuestos otorgados y procedimientos que deben usarse para su uso. Ellos hacen más transparente la gestión, se favorece la rendición de cuentas y se establece un vínculo permanente entre política sectorial y gobierno subnacional.

La finalidad de un convenio de gestión es impulsar un manejo más eficiente y productivo de los recursos públicos; aunque dependiendo de las características de la actividad foco del convenio deberá evaluarse la conveniencia de realizarlo con un programa social como un todo (con lo que se buscaría mayor eficiencia en un sentido más amplio) o con sus unidades ejecutoras por ser las que ejecutan los recursos en última instancia.

Los convenios de gestión aceptan otorgar incentivos a manera de premio por el cumplimiento de los objetivos y

metas trazadas, tanto en términos de calificación como de innovación. Los incentivos pueden ser monetarios y no monetarios. En un marco de escasez de recursos públicos, los incentivos no monetarios cobran especial importancia y pueden estar asociados a capacitaciones del personal (nacional e internacional), flexibilidades administrativas, carrera pública, entre otros. Por su parte, los incentivos monetarios pueden financiarse con recursos provenientes de un uso presupuestario más eficiente y de ahorros de la propia institución o programa.

#### b.2 La descentralización

La experiencia internacional muestra que una buena descentralización es un proceso clave en la reforma del estado, que permite mejorar la calidad del gasto y elevar la eficiencia del Estado y sus servicios básicos. Ella trae consigo la posibilidad de que estos servicios sean adaptados a las condiciones regionales, que la cercanía entre los responsables políticos y los servicios produzca una mejor gestión, y que la población pueda hacer sentir su voz, sus opiniones y sus quejas de una manera más directa.

El país se encuentra en un período de transición en el que el Gobierno Central está transfiriendo funciones a los Gobiernos Regionales y Locales, lo que implica una reestructuración de los órganos centrales del Gobierno que se materializará en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE).

En este marco, el sector MIMDES se encuentra en un proceso de reestructuración y reorganización con el objeto de facilitar el proceso de transferencia de programas y proyectos sociales a los Gobiernos Locales, como los de complementación alimentaria para el caso de Pronaa y los de mejoramiento de la infraestructura local para el caso de Foncodes.

Por otro lado, un riesgo a evitar es que si la descentralización entrega responsabilidades de gobierno y de administración de servicios a entidades insuficientemente capacitadas y preparadas, la calidad de la gestión puede deteriorarse. Adicionalmente, es necesario asegurar que, en los casos en que resulta necesario, los servicios administrados por los gobiernos regionales y las municipalidades sirvan como el vehículo para la aplicación de políticas nacionales en su zona. Por ejemplo, las vacunas para evitar enfermedades, que constituyen una política nacional, deben ser administradas por los centros de salud del gobierno regional o la municipalidad. Así, estos centros de salud, aunque estén descentralizados, deben tener la obligatoriedad de vacunar, y debe haber mecanismos para asegurar que el proceso de vacunación se realiza con las características técnicas necesaria.

En ese sentido, para que la descentralización sea una parte eficaz en la reforma del Estado, es necesario establecer legalmente reglas de juego muy claras que determinen las responsabilidades de cada nivel de gobierno, así como los mecanismos mediante los cuales se asegurará la vigencia de las prioridades nacionales y se supervisará la preservación y mejora de la calidad del gasto. El Plan Nacional para la Superación de la Pobreza considera que los requisitos centrales de un exitoso proceso de descentralización de los servicios sociales son que: sea parte de una estrategia de descentralización general; se consideren los niveles regionales, provinciales, distritales y comunales; se establezcan claramente las funciones de las distintas instancias de gobierno; exista un adecuado financiamiento para sostener los servicios; se desarrolle paralelamente un esfuerzo de fortalecimiento de la capacidad de gestión de las instancias descentralizadas de gobierno; se fortalezcan las capacidades de regulación y de monitoreo y evaluación de las instancias centrales

Los programas sociales han tenido un comportamiento poco efectivo y eficiente debido a su manejo cen-

<sup>17</sup> La Gobernancia, concepto distinto al de Gobernabilidad, es el proceso a través del cual la autoridad nacional es ejercida en la administración de los recursos sociales y económicos de un país. Esto implica la capacidad que tienen los gobiernos de diseñar, formular e implementar políticas y de delegar diversas funciones, superando la dimensión estrictamente económica de la acción estatal, para pasar a constituirse en una visión más holística y sinérgica, integrando las dimensiones social, económica y política de la gestión pública.

tralizado. Han tenido resultados limitados porque han prestado servicios que no están adaptados a las realidades regionales, y han sido poco eficientes debido a que ciertas adquisiciones (contratación de personal y los materiales como textos, medicinas) dependen de decisiones centrales, llegan a destiempo o no son de la calidad requerida. Sin embargo, la administración descentralizada, por sí misma, tampoco es garantía de buenos resultados.

En este contexto, el proceso de descentralización debe mantener en perspectiva la necesidad de que los servicios sean más adaptados a las realidades locales y más ajustados a las necesidades de la población ante una población con mayores posibilidades de reclamar cuando los servicios son deficientes desde que el control social será más directo sobre el personal y calidad de servicios de las entidades (colegios, centros de salud) que los producen.

En este contexto, el fortalecimiento de capacidades locales resulta fundamental en la medida que es directamente complementario a la creación de oportunidades para los pobres y al empoderamiento del ciudadano. Es una preocupación central de la nueva estrategia de lucha contra la pobreza que dicho fortalecimiento permita la consolidación de nuevos actores que dinamicen el desarrollo local.

De esta manera se busca:

- Vincular estrechamente la generación de empleo con los gobiernos y actores locales en la perspectiva de la promoción del desarrollo con equidad, el fomento de la productividad y la competitividad, la creación de nuevos mercados y corredores económicos; combinando el bienestar económico y social de la ciudadanía.

- En la perspectiva de promover la participación, se alentará la planificación participativa que alimente la elaboración de los planes estratégicos de desarrollo, que provean una visión de futuro y de sostenibilidad del desarrollo local.

- Promover que los Gobiernos Locales actúen como efectivos promotores del desarrollo social concertado y participativo, fortaleciendo el proceso de descentralización.

### c) Factores de Gobernabilidad

#### c.1 Promoción, respeto de los derechos y deberes de la persona y la responsabilidad de las instituciones

El Gobierno estará atento a evitar que los programas sociales sean subordinados por intereses particulares o utilizados como instrumentos de clientelismo de diversa índole, desnaturalizando los propósitos originales para los que fueron creados. Por tanto, estos programas se establecerán teniendo como marco de referencia el respeto de esos derechos, de tal manera que cada peruano sea protagonista de su futuro y sepa exactamente a qué beneficios tiene derecho; que éstos se preserven independientemente de la coyuntura económica -protegiéndolos durante las crisis económicas- o políticas (elecciones u otros cambios), y que existan mecanismos para que la población pueda reclamar cuando tales derechos no se cumplan.

Existe una enorme separación entre las expectativas y necesidades de las personas y la organización y cultura prevaliente en las instituciones públicas. Este distanciamiento es alentado por la limitada conciencia sobre los derechos y deberes de parte de las personas. El Gobierno estará atento a evitar que los programas sociales sean subordinados por intereses particulares o utilizados como instrumentos de clientelismo de diversa índole, desnaturalizando los propósitos originales para los que fueron creados.

Los derechos de las personas están consagrados constitucionalmente y su promoción y respeto son responsabilidad del Estado. Por tanto, los programas sociales se establecerán teniendo como marco de referencia el respeto de esos derechos, de tal manera que cada peruano sea protagonista de su futuro y sepa exactamente a qué beneficios tiene derecho; que éstos se preserven independientemente de la coyuntura económica -protegiéndolos durante las crisis económicas- o políticas (elecciones u otros cambios), y que existan

mecanismos para que la población pueda reclamar cuando tales derechos no se cumplan.

El Gobierno fomentará la aprobación consensual de compromisos sociales explícitos con las familias peruanas. Se explicitará qué servicios y qué programas van a entregarse y a quiénes, así como qué mejoras se van a hacer en los programas sociales. Se establecerá claramente las condiciones para ser beneficiarios de los distintos programas, y se publicarán esos compromisos y condiciones asegurando un conocimiento adecuado de la población. Por último, se establecerán mecanismos que permitan canalizar y responder a los reclamos ciudadanos (sistema de vigilancia social, fiscales *ad-hoc*, defensoría, comités de usuarios, derecho a la revocatoria de funcionarios etc.).

#### c.1 Empoderamiento del ciudadano y de la sociedad civil

La participación de la propia población en las decisiones de la lucha contra la pobreza y por lo tanto su involucramiento en la estrategia, aparte de ser un fin en sí mismo y parte de la salida de la pobreza, dará lugar a una mayor eficiencia y eficacia en su ejecución. Se debe favorecer para ello la creación y fortalecimiento de canales y espacios organizativos y participativos que potencien las capacidades de las personas para enfrentar y resolver la pobreza de recursos.

Empoderar - ceder poder- es propiciar el desarrollo de las capacidades de la población para que ejerzan sus derechos a la participación y vigilancia ciudadana, desarrollen capacidad de propuesta y asuman responsabilidades concertadas en el desarrollo local.

Una participación creciente en la elaboración de planes concertados y en presupuestos participativos así como la co-gestión o la participación en procesos de vigilancia en la ejecución del gasto público y de la cobertura y calidad de los servicios básicos coadyuvará a fortalecer una conciencia ciudadana permanentemente amenazada por la pobreza y la precariedad de la supervivencia.

La viabilidad de la política social demanda que la población desempeñe un rol activo en su ejecución. Por tanto, el Gobierno buscará la participación y compromiso del ciudadano para que opte por ser sujeto y no objeto de los programas sociales. El rol de fiscalización en el uso de los recursos públicos; la defensa de los derechos ciudadanos; la participación en la gestión de los servicios, en la determinación de los objetivos y en la realización de las evaluaciones de los programas sociales, supone que las personas conozcan y hagan uso efectivo de su derecho a decidir.

Una ciudadanía empoderada obliga a la democratización de los programas sociales en las diferentes instancias (nacional, regional, local). Las familias y comunidades deben tener una participación, tanto en la gestión de los propios colegios y centros de salud, como en la ejecución e implementación de los programas sociales. Existen varias experiencias alentadoras en las cuales se ha podido demostrar los efectos positivos para los programas sociales cuando las personas y las instituciones de la sociedad civil están empoderadas.

La participación de la propia población en las decisiones de la lucha contra la pobreza y por lo tanto su involucramiento en la estrategia, aparte de ser un fin en sí mismo y parte de la salida de la pobreza, dará lugar a una mayor eficiencia y eficacia en su ejecución. Se debe favorecer para ello la creación y fortalecimiento de canales y espacios organizativos y participativos que potencien las capacidades de las personas para enfrentar y resolver la pobreza de recursos.

Una participación creciente en la elaboración de planes concertados y en presupuestos participativos así como la co-gestión o la participación en procesos de vigilancia en la ejecución del gasto público y de la cobertura y calidad de los servicios básicos coadyuvará a fortalecer una conciencia ciudadana permanentemente amenazada por la pobreza y la precariedad de la supervivencia.

#### c.2 Equidad en la asignación de recursos

Los recursos públicos, sobre todo los destinados a los programas sociales, serán aplicados con criterio de equidad; es decir, se asignarán más recursos a los lugares y

personas que más lo necesitan. Avanzar en la equidad es una estrategia fundamental para el desarrollo, la democracia y la paz. Aunque existen desafíos técnicos importantes, existe también una firme decisión política de reducir inequidades.

**c.3 Concertación entre los diversos actores involucrados**

Se busca que las políticas sociales sean producto de una discusión mucho más amplia y una mayor participación de la sociedad, lo que demandará no solamente un cambio desde el Estado, sino también un fortalecimiento de la sociedad civil. Particular atención deberá prestarse al empoderamiento de los pobres, ya que, en caso contrario, se corre el riesgo que el diálogo se encapsule entre profesionales, sectores medios y organizaciones populares de larga trayectoria cuya capacidad de defensa de sus intereses es mayor.

El Estado no debe reemplazar las labores de otros actores que tienen un rol en la lucha contra la pobreza, ni entorpecer el desarrollo de los mercados. Estos otros actores son ONGs, iglesias y empresas privadas. En su relación con estas otras instituciones, el Estado debe desempeñar un rol de supervisión de las acciones que realicen, protegiendo los intereses de las personas y de la ciudadanía, en general. Asimismo, debe ser un facilitador y promotor, para lo que son fundamentales las experiencias de concertación, en particular en espacios locales. En este proceso, las Mesas de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza y los espacios de diálogo que puedan generarse, jugarán un papel fundamental.

Al promover la participación, se debe reconocer y tomar en cuenta los espacios y modalidades ya existentes en la población misma, así como fortalecer los espacios institucionalmente creados como los Consejos de Coordinación Regional, los Consejos de Coordinación Local y los espacios que ayudan al diálogo y la concertación entre el Estado a sus diversos niveles y la sociedad civil como las Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza.

**c.4 Transparencia en la gestión de los recursos públicos**

Tradicionalmente, los recursos públicos han sido utilizados como si fuesen de propiedad de funcionarios o de pequeños grupos con intereses ajenos a los de la mayoría de la población. La información, en particular la información económica, es mantenida en secreto o a disposición de un reducido grupo privilegiado por el poder político o el poder económico. Esta situación se da aún en las instituciones que obtienen sus recursos por la vía de contribuciones, como es el caso de la seguridad social.

Para que el país se encamine sostenidamente por la vía del desarrollo y democracia es imprescindible que estas concepciones y prácticas sean sustituidas por otras que se basen en principios democráticos y de servicio público. Debe entenderse que los recursos públicos son de propiedad e interés de la sociedad en su conjunto, y que, por lo tanto, la información debe estar al alcance de cualquier ciudadano.

**ANEXO 1**

**ESQUEMA DE CONTENIDOS MÍNIMOS DE LOS PLANES SECTORIALES PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA 2004-2006**

**a) Esquema del contenido**

<b>I. CONTEXTO</b>
a) Misión del sector
b) Políticas generales del sector
c) Cómo contribuye el sector a la superación de la pobreza
<b>II. POBLACIÓN OBJETIVO DEL SECTOR</b>
a) Cuantificación
b) Ubicación
c) Caracterización-tipificación
d) Grado de atención

<b>III. PRINCIPALES FACTORES</b>
a) Fortalezas
b) Debilidades
c) Obstáculos
<b>IV. ESTRATEGIA</b>
a) Resultados, metas e indicadores
b) Actividades
c) Plan de mejoras
d) Presupuesto
<b>V. COORDINACIÓN Y ARREGLOS INSTITUCIONALES</b>
a) Coordinación intra-sectorial
b) Relación con otros planes temáticos
c) Coordinación con otros sectores
d) Relación y coordinación con otros niveles de gobierno

**b) Notas sobre desarrollo del contenido**

**I. Contexto**

a) Misión del sector: lo que es el sector haciendo alusión directa a la función general y específica que cumple como instancia de gestión

b) Políticas generales del sector

c) Cómo contribuye el sector a la superación de la pobreza: en la consecución de sus objetivos estratégicos o de desarrollo, cada sector deberá identificar en qué medida y cómo contribuye directa o indirectamente al objetivo de superar la pobreza en el país. Para las políticas, estrategias, líneas de acción, programas y proyectos identificados deberá indicarse su relación - articulación con los 3 ejes de la superación de la pobreza

**ARTICULACIÓN DEL SECTOR CON LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA**

Ejes	Políticas	Objetivos	Estrategias	Planes	Proyectos
Desarrollo de capacidades					
Oportunidades económicas					
Protección social					

**II. Población objetivo del sector**

a) Cuantificación: total, por grupo étnico, por sexo, por tipo de vulnerabilidad o exclusión, otros

b) Ubicación: por ámbito urbano-rural, zona geográfica

c) Caracterización-tipificación: situación actual, riesgos que enfrenta, potencialidades

d) Grado de atención: actual, prevista y potencial, condiciones sociales mínimas que se deben garantizar y los riesgos de no garantizar estos mínimos

**III. Principales factores**

- a) Fortalezas
- b) Debilidades
- c) Obstáculos

Cada uno en materia de eficiencia, eficacia, calidad, sostenibilidad e institucionalidad

**IV. Estrategia**

a) Resultados, metas e indicadores: esperados (2015-2021), intermedios (2006) y de corto plazo (anuales 2004-2006)

Deberán guardar consistencia con las orientaciones del presente Plan General como con las metas e indicadores del Acuerdo Nacional fijadas para el 2006 tanto en las Políticas de Estado temáticas como en las sectoriales.

## ARTICULACIÓN DEL SECTOR CON LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA

Resultados esperados (2015-2021)	Resultados Intermedios (2006)	Resultados de corto plazo (2004 a 2006)	Metas			Indicador
			2004	2005	2006	
1.	1.a)	1.a.1) 1.a.2)				
	1.b)	1.b.1)				
2.	2.a)	2.a.1)				
		2.a.2)				

- b) Actividades: institución responsable, ámbito de impacto  
 c) Plan de mejoras  
 d) Presupuesto: al nivel de cada actividad

### V. Coordinación y arreglos institucionales

- a) Coordinación intra-sectorial  
 b) Relación con otros planes temáticos  
 c) Coordinación con otros sectores  
 d) Relación y coordinación con otros niveles de gobierno

## GLOSARIO METODOLÓGICO

**Políticas:** Son orientaciones o directrices que sirven de marco conceptual para la toma de decisiones.  
 Ejemplo: apoyar la agricultura intensiva bajo riego

**Estrategia:** son alternativas-caminos que conducen al cumplimiento de los objetivos en el marco de las políticas que se plantean

Ejemplo: premiar el esfuerzo y eficiencia de los productores mediante certificación de calidad y acceso a los mercados

**Objetivos:** es la situación futura que se pretende alcanzar en un determinado plazo. Se basa en la intención de solucionar problemas reales y deben reflejar el impacto en la población o en el espacio seleccionado  
 Ejemplo: disminuir los índices de mortalidad materna

**Actividades:** son las líneas de intervención que se ejecutarán en función a las estrategias adoptadas en el marco de las políticas formuladas y para el cumplimiento de los objetivos propuestos

Ejemplo: capacitar a grupo de promotores en temas de salud preventiva

**Resultados:** son los parámetros que nos indican cuándo un objetivo ha sido alcanzado

**Metas:** fin al que se dirigen las actividades

## ANEXO 2

### LA POBREZA EN EL PERU <sup>18</sup>

#### a) Conceptualización

Pobreza se entiende como una situación en la que hay reducidas oportunidades para desempeñarse en la vida de acuerdo a las potencialidades humanas, a la vocación de las personas y en general de maneras consideradas valiosas por la sociedad y por las personas. En otros términos, la situación de pobreza es una situación de restricción de la libertad<sup>19</sup>.

Esta libertad tiene diversas dimensiones: constitución física y mental y formación básica de la persona; acceso a las opciones de consumo y desarrollo personal que se logra a través del ingreso y de los activos económicos personales y colectivos; libertad respecto de discriminaciones, de inseguridad y de la injusticia; acceso a la participación.

En este sentido, la pobreza en el Perú se expresa a través de cuatro dimensiones básicas:

- Ingresos familiares bajo la línea de pobreza y precarios que no permiten acceder con regularidad a bienes y servicios básicos

- Malas condiciones básicas de vida que exponen a las personas a la desnutrición, a diversas discapacidades, a la inseguridad afectiva, afectando su autoestima y desarrollo personal

- Reducidas oportunidades para desempeñarse adecuadamente debido a: discriminaciones de género, regionales, étnicas, generacionales, inseguridad debido a situaciones de violencia y otras.

- Exclusión de la participación individual y colectiva en las deliberaciones, elaboración de planes, presupuestos, reformas institucionales, etc.

#### b) Diagnóstico

El Perú tiene alrededor de 27 millones de habitantes y muchas de las políticas del Estado todavía no logran una cobertura que los incluya a todos con un mínimo de calidad especialmente a quienes no pueden lograr una vida digna con el esfuerzo familiar.

La pobreza en el Perú no es un fenómeno reciente pero se ha expandido, profundizado y se ha hecho más evidente en las últimas décadas. En esa expansión, la pobreza ha invadido las ciudades del país, los nuevos pobres se encuentran sobre todo en ellas, pero la más profunda sigue siendo la rural.

La fragmentación social es grande y tras ella se detecta una fractura grave que se expresa muchas veces en la indiferencia, la desconfianza, los recelos y los temores entre peruanos y personas de distintos regiones, entre ciudad y campo, entre barrios y entre familias de niveles de ingresos muy diferenciados. Una tarea del Estado es contribuir a la reducción de esas distancias y a una mayor unidad entre los peruanos. Un medio privilegiado para ello es la creación de instituciones participativas que configuren foros de diálogo alturado y de encauzamiento no violento de los conflictos.

Los beneficios del crecimiento económico no han incluido suficientemente a amplios sectores. Las políticas macroeconómicas han sacrificado la expansión del mercado por estabilizar la economía. Por ello, se debe promover la expansión del mercado y la demanda que permita el desarrollo de los mercados más importantes para los productores pobres y para quienes buscan empleos adecuados.

La inserción internacional sigue siendo poco intensiva en mano de obra y debe incluir una creciente proporción de las exportaciones con mayor grado de elaboración dentro del país e importaciones con creciente proporción de conocimiento tecnológico, maquinaria y equipo que se oriente cada vez más a las mypes y pymes de todas las regiones del país.

La presión tributaria es insuficiente para atender las demandas sociales y cumplir los elevados compromisos financieros del país. La reestructuración de la deuda externa y la reducción de su servicio deben contribuir a una creciente atención y la elevación de la calidad de servicios sociales básicos y la ampliación de la infraestructura social productiva, especialmente la que sirve a los pobres de todo el país.

#### c) Causas

Las causas de la pobreza son múltiples, interrelacionadas entre sí y de distinta antigüedad, pero para los efectos de la presente estrategia se pueden considerar como las más inmediatas en cada tipo de pobreza:

- La precariedad del Estado que no garantiza en forma efectiva y con calidad la cobertura de servicios básicos de salud y educación, así como infraestructura sanitaria básica en todo el territorio nacional lo que, a su vez, resulta en una escasa diversidad de habilidades y oportunidades para luchar por la vida con un mínimo de probabilidades de éxito;

<sup>18</sup> En el documento Bases de la Estrategia de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres, se hizo un diagnóstico más extenso sobre la pobreza en el Perú.

<sup>19</sup> Advértase que este concepto ha sido aludido en la nota de pie de página 2, al ser expuesto los objetivos de la superación de la pobreza, según el presente trabajo y su articulación con el documento Marco Macroeconómico Multianual.

• Relaciones inequitativas en la organización de la economía, tanto en las relaciones entre el capital y el trabajo como en la redistribución del ingreso nacional, expresándose, en las últimas décadas, en un deterioro acumulativo de las remuneraciones reales, así como en un deterioro distributivo. La distancia entre los sectores más pobres y los de mayores ingresos va en aumento creciente en el país.

• La baja productividad y competitividad de la actividad económica que se traduce en baja rentabilidad y bajo valor económico de los activos poseídos

• La discriminación social y cultural. La pobreza no afecta por igual a las personas en nuestra sociedad. es un elemento claramente identificado en nuestra historia cómo se organizó nuestra economía y sociedad basada en relaciones discriminatorias y excluyentes hacia la población andina y la población indígena de la selva, marcando su situación actual y la especificidad de sus dificultades para salir de la pobreza. asimismo, la condición de género, de edad y de discapacidad son factores de discriminación y generación recurrente de pobreza.

### d) Tipificación de la pobreza

La pobreza en el Perú se puede clasificar en tres tipos: las dos primeras de carácter estructural que se manifiesta en pobreza endémica y pobreza crónica y la pobreza coyuntural o cíclica. Existe además una clasificación de uso frecuente que comprende por un lado a las personas cuyos hogares tienen ingresos o consumo per cápita inferiores al costo de una canasta total de bienes y servicios mínimos esenciales y por otro lado la denominada pobreza extrema, que comprende a las personas cuyos hogares tienen ingresos o consumos per cápita inferiores al valor de una canasta mínima de alimentos.

En este sentido y siendo entendida en términos multidimensionales la pobreza, distingue entre: a) la que resulta de la carencia extrema y endémica de recursos de vida y que, en el Perú, afecta a una proporción muy grande de familias campesinas, alto andinas y amazónicas, debido principalmente a la imposibilidad de acceder a servicios básicos de calidad y a oportunidades de desarrollo personal y económico; b) la que siendo menos extrema, es menos endémica para familias individuales pero igualmente crónica vista en su conjunto y es mayoritaria en zonas rurales y urbanas con ciertos servicios públicos y recursos más adecuados para la actividad económica y c) la que podríamos caracterizar como mayoritariamente "nueva", esto es, resultante de las crisis económicas y ubicada geográficamente, sobre todo en las ciudades intermedias y grandes.

La pobreza endémica afecta a familias con una alta proporción de necesidades básicas insatisfechas, sin acceso al mercado de trabajo, a servicios sociales y sin posibilidades de hacer escuchar sus demandas. En su mayoría es una población que habita las áreas rurales más alejadas de la Sierra y Selva, se comunica en los idiomas vernaculares y para la cual la pobreza tiene una dimensión histórica y cultural muy marcada, que se retrotrae muchas décadas, y hasta siglos, y que está relativamente aislada de los segmentos más modernos de la sociedad peruana. El nivel de exclusión de este segmento poblacional es muy alto y son los más necesitados de apoyo pero, a la vez, para el Estado y para la sociedad civil estos son los más difíciles de atender.

La pobreza crónica afecta a familias que habitan en las áreas rurales relativamente más desarrolladas y áreas urbano-marginales, en las que son inmigrantes recientes. Tienen un mayor acceso a los servicios sociales, aunque de mala calidad y que no satisfacen sus necesidades. La mayoría de las personas en este segmento sufren de exclusión económica y pertenecen al sector informal de la economía, en condiciones de sobreexplotación, viéndose obligados a generar su propio empleo para asegurar su subsistencia y la de sus familias. Su nivel de exclusión social es moderada debido a los niveles de organización alcanzados y participan activamente de proceso electorarios políticos.

La pobreza coyuntural o cíclica afecta principalmente a aquellas familias, que si bien tienen niveles de organización que les permite hacer sentir sus demandas y tener acceso a servicios sociales razonablemente aceptables, sufren las caídas recurrentes de la economía, momentos en los que pierden su empleo o perciben salarios bajos. Este segmento no sufre en igual grado el impacto de

la exclusión económica y social que los otros segmentos de pobreza y son los primeros en beneficiarse del crecimiento económico y de las mejoras en los servicios sociales.

La estrategia enfoca cada uno de estos segmentos de manera diferenciada y recomienda políticas e intervenciones que se dirigen a resolver sus causas.

### e) Evolución de la Pobreza

En los últimos 30 años, el hecho principal, es que porcentualmente se ha duplicado el número de pobres en el Perú. La novedad no ha sido la persistencia de la pobreza en el mundo alto-andino sino también el aumento del número de pobres en las ciudades, especialmente entre los asalariados. Durante la prolongada crisis del país, la economía de Lima se ha deteriorado relativamente más que la de las regiones, homogeneizándose la pobreza en el país "hacia abajo". De ese modo, en vez de irradiar riqueza desde su parte más moderna, la pobreza ha penetrado el núcleo más productivo de la economía.

A lo largo de la década de los noventa, se aprecia en los niveles de pobreza una disminución de 57,4% a 50,7% durante el periodo 1994-1997, para luego incrementarse a 54,1% en el año 2000; cambios que están vinculados al crecimiento económico en esos años. En términos absolutos, se estima en 14.7 millones (54,3%) el número de personas que se encuentran afectadas por la pobreza en el año 2002. Los resultados de la ENAHO 2002 muestran que la incidencia de la pobreza permanece básicamente invariable, experimentando una disminución de 54,8% a 54,3% en el periodo 2001 - 2002. Se registra un decrecimiento en 14 regiones, que es más significativo en Cuzco, San Martín y Tumbes, mientras que en las restantes 10 regiones la incidencia de pobreza aumenta ligeramente, mostrando Madre de Dios, Moquegua y Amazonas los incrementos más agudos.

El 54,3% de peruanos -en proporción coincidente con quienes se encuentran en el subempleo y desempleo- vive con menos de una canasta mínima de consumo<sup>20</sup>, la mitad en áreas rurales (7,4 millones de personas) y la otra mitad (7,3 millones) en el área urbana, incluyendo Lima Metropolitana. La pobreza extrema rural afecta a 4,8 millones de personas; cuyo ingreso, es menor a una canasta básica de alimentos y no alcanza a cubrir necesidades básicas de alimentación. El 77,1% de la población rural es pobre y el 50,3% de ella se encuentra en pobreza extrema. En el área urbana, incluyendo Lima Metropolitana 1,71 millones son pobres extremos.

Con esto, el déficit de consumo básico que afecta al total de pobres (brecha entre la canasta mínima de consumo y el gasto) se estima en aproximadamente US\$3,260 millones para el año 2003, mientras que el déficit de consumo alimentario que afecta a los pobres extremos (brecha entre la canasta básica de alimentos y el gasto) se estima en US\$716 millones.

**Pobreza Urbana:** en el área urbana, la misma información de 2002 sobre los niveles de pobreza indica que, incluyendo Lima Metropolitana, el número de personas en situación de pobreza asciende a 7 millones 411 mil, de los cuales 1'716,000 son pobres extremos. En esta área del país, la evolución de la pobreza se relaciona directamente con las escasas posibilidades de la economía de generar empleo adecuado, lo que ha derivado en un mercado de trabajo caracterizado por una alta proporción de trabajo independiente y familiar en unidades de escasa productividad y una pequeña proporción de población ocupada en el sector formal.

El factor principal tras el aumento de la pobreza en el ámbito urbano ha sido la reducción de las remuneraciones reales y un deterioro sustancial en la distribución funcional del ingreso en contra de los asalariados, reduciéndose su poder adquisitivo y su capacidad de reivindicación laboral, que los ha mantenido en situación de pobreza incluso en momentos de reactivación de la economía.

En el contexto de una productividad largamente estancada, grupos empresariales acostumbrados a una economía protegida desarrollaron una estrategia de "competitividad" basada en la compresión de los costos laborales. Esta situación se agravó desde el inicio de la década pasada, durante la cual la legislación laboral, sufrió drásticos cambios, incorporando nuevas modalidades de contratación y limitando derechos laborales. En parte como consecuencia de estos cambios legales, aunque principalmente por el deterioro de la economía, la mayoría de los nuevos empleos privados se encuentran hoy en el autoempleo y en microempresas, que se caracterizan por la baja calidad de las condiciones de trabajo.

Es importante, asimismo, mencionar que en el Perú no existen seguros que protejan del desempleo a los trabajadores de bajos ingresos, ni a los trabajadores del campo por la caída de los precios u otros riesgos.

**Pobreza Rural:** en las áreas rurales del país, en las que la pobreza tiene un carácter más estructural, la información disponible a 2002 indica que en ese año, siete millones 275 mil personas se encuentran en pobreza, de las cuales 4 millones 748 mil están en pobreza extrema. En términos relativos, el 77.1% de la población rural es pobre y el 50.3% se encuentra en pobreza extrema.

Los pobres extremos rurales se dedican fundamentalmente a la agricultura, desempeñándose principalmente como trabajadores familiares no remunerados que complementan sus ingresos vendiendo su fuerza de trabajo. Se caracterizan, además, por la escasez de activos productivos y aislamiento geográfico. Un hogar en situación de pobreza posee en promedio sólo media hectárea o se dedica a actividades pastoriles, a lo que se suma las carencias de servicios básicos (vías, aulas, postas de salud, agua, desagüe y energía eléctrica, telecomunicación) que constituyen limitaciones de base para el desarrollo integral de sus capacidades.

Enfrentan un entorno de baja calidad ambiental, al que contribuyen al ser obligados a explotar áreas marginales particularmente vulnerables a la degradación. Los inadecuados servicios de saneamiento y agua potable, la contaminación del agua y muchos tipos de degradación de suelos y deforestación tienen como causa fundamental la pobreza. De otro lado, la carencia de infraestructura vial, de telecomunicaciones y de apoyo a la producción, principalmente agropecuaria, impide o restringe su acceso a los mercados, limitando las posibilidades de mejora de ingresos y elevación de la calidad de vida en el campo.

Con todo, enfrentan una situación de exclusión que los mantiene marginados tanto de la acción del Estado como de los circuitos del mercado. En el caso de la población campesina y de las comunidades nativas en particular hay una discriminación cultural que agudiza su marginación.

**Empleo e Ingresos:** en 1998 a 1999, la Población Económicamente Activa (PEA) rural se incrementó en casi 450 mil personas, particularmente por el aumento de 350 mil activos como trabajadores no remunerados en el agro. Al respecto, si bien se observa que el 5,7% de la PEA se encuentra desempleada, hay que tomar en cuenta que, adicionalmente, el subempleo, fenómeno de carácter estructural más importante del mercado laboral peruano, que agrupa al 51,8% de la PEA, afecta la productividad de la mano de obra y limita la competitividad económica.

En términos de la distribución de ingresos, el 10% de la población de mayores ingresos tiene un nivel promedio de ingresos por familia 21 veces mayor que la de menores ingresos (por persona es 39 veces mayor).

**Capital Humano y Capital Social:** La pobreza tiene relación directa con la calidad del capital humano que, a su vez, se ve afectado por las limitaciones que experimenta el país en su crecimiento económico poco estable y la desigual distribución de la riqueza; lo que afecta el consumo de importantes segmentos de la población. Hoy el 25% de los niños menores de 5 años sufren de desnutrición crónica, 70% de los menores de 2 años están afectados por anemia y consecuentemente, tienen limitaciones en el aprendizaje, una mayor propensión a enfermar y en la vida adulta serán menos productivos. Evidentemente, proteger a los niños se hace de la mayor urgencia e importancia.

En términos del capital social, se evidencia en el país un debilitamiento de los lazos de asociatividad y de confianza en el tramado social. La manipulación sistemática de la población a través de los medios de comunicación, dejó al país con una profunda crisis de confianza entre los peruanos. Ello se torna más grave en un país con fracturas históricas, entre las más importantes, de naturaleza étnico-cultural, donde todavía prevalece la discriminación que impide a los peruanos percibirnos como participantes de una identidad común.

**Pobreza y Violencia:** es menester indicar la importancia que adquiere la relación existente entre pobreza y violencia. Por un lado, la situación de pobreza se constituye en caldo de cultivo para la violencia, y por otro, esta violencia erosiona dos aspectos claves que son vitales para las personas en situación de pobreza: el trabajo y el capital social. Como lo demuestran las Conclusiones de la 153 a la 162 del Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación la violencia política profundizó la situación de pobreza y desamparo de importantes sectores de la población, indígena y campesina fundamentalmente que se vio afectada en su vida personal y familiar, en sus recursos económicos y deportes sociales así como en el daño y destrucción de infraestructura productiva.

A nivel comunitario, la violencia en todas sus formas - política, de drogas, de pandillas, económica, interpersonal y doméstica-, da lugar a un entorno dominado por el temor y la desconfianza. A nivel individual, limita la capacidad de trabajo productivo de los hombres y mujeres en situación de pobreza. En la medida que la violencia se traduce en un problema que afecta mayoritariamente a las personas en situación de pobreza, sus posibilidades de quebrar el nexo entre pobreza y violencia, se ve seriamente limitado y los envuelve en un círculo que perpetúa su situación.

En particular, la violencia familiar es la forma de violencia con mayor incidencia en la sociedad peruana. Aunque atraviesa el conjunto de los sectores sociales y económicos, es un factor generador de pobreza y está a la base en muchos casos de la situación de familias monoparentales que constituyen de por sí una población particularmente vulnerable.

## ANEXO 3

### MARCO DE LA POLÍTICA SOCIAL

El Plan Nacional de Superación de la Pobreza 2004-2006 se sustenta en la responsabilidad del Gobierno de dar cumplimiento a los compromisos del Acuerdo Nacional, a las Metas de los Objetivos del Milenio y a la Política General de Gobierno, para sistematizar sus planteamientos promoviendo su institucionalidad desde la función del gobierno, señalando los plazos y tareas adecuadas para su cumplimiento.

Asimismo, se basa en un enfoque intersectorial de intervenciones integradas y de fomento de una inversión social básica más eficiente y eficaz. Un primer paso, es trabajar hacia la alineación y ordenamiento de los esfuerzos en materia de reducción de la pobreza, para posteriormente avanzar hacia la complementariedad y sinergia de las acciones del Estado, la sociedad civil y el sector privado.

- El *Acuerdo Nacional* es un compromiso de las fuerzas políticas con representación en el Congreso, organizaciones de la sociedad civil y sector privado con representación nacional y del Gobierno para establecer Políticas de Estado sobre temas que permitan construir una democracia basada en el diálogo y la justicia, que sirva para el proceso de consolidación de la afirmación de la identidad nacional con visión compartida del país a futuro.<sup>21</sup> De las veintinueve Políticas de Estado concordadas siete corresponden al objetivo de equidad y justicia so-

<sup>21</sup> Ver [www.acuerdonacional.gob.pe](http://www.acuerdonacional.gob.pe)

cial. Ellas están referidas a la reducción de la pobreza; la promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminaciones; el acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad, promoción y defensa de la cultura y deporte; acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social; acceso a empleo pleno digno y productivo; promoción de la seguridad alimentaria y nutrición; y fortalecimiento de la familia, protección y promoción de la niñez, la adolescencia y la juventud.

Asimismo, ha venido trabajando en un "Compromiso político, social y económico de corto plazo" a fin de apoyar y promover un conjunto de medidas que constituyen desarrollos prioritarios de corto plazo (hasta el año 2006) de las mencionadas Políticas de Estado.

- El compromiso mundial sobre los *Objetivos del Milenio* constituyen una agenda suscrita por los países de todo el mundo (el Perú es país piloto) comprometidos a luchar contra la pobreza, sus causas y manifestaciones.<sup>22</sup> Entre las metas planteadas para el 2015 están: 1) Reducir a la mitad el porcentaje de personas en situación de pobreza extrema; 2) Reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre; 3) que los niños y niñas terminen un ciclo completo de enseñanza primaria; 4) Reducir en 67% la mortalidad de los niños menores de 5 años; 6) Reducir en 75% la mortalidad materna; 7) Reducir en 50% las personas que carecen de acceso sostenible a agua potable; 8) Haber mejorado las condiciones de vivienda de la población que habita en tugurios.

- En cuanto a la *Política General de Gobierno*, ésta fue anunciada en la Carta de Política Social<sup>23</sup>, la que establece con claridad que "*la lucha contra la pobreza constituye el eje central de la acción del Gobierno y su primera prioridad*" y que "*el mercado y el Estado deben estar al servicio de los ciudadanos y no al revés. La seguridad o estabilidad jurídica debe corresponder y beneficiar a la mayoría de la población, y no a una minoría*". Ella plantea, como principales lineamientos, el crecimiento económico sostenido y sustentable, a la vez que un desarrollo descentralizado que permitan generar trabajo digno y productivo; dar acceso a todos a salud y educación básicas, nutrición y saneamiento; la reforma y modernización del Estado para hacerlo eficiente, transparente y ponerlo al servicio de la sociedad; y, un nuevo modo de relaciones sociales, económicas y políticas basadas en la ética.

Asimismo, el documento de bases para la Estrategia de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres<sup>24</sup> se constituyó en el marco orientador para la elaboración de una estrategia para la superación de las desigualdades y mejora del nivel de vida de la población en situación de pobreza, a partir de la generación de oportunidades económicas, fomento del capital social e implementación de redes de seguridad social.

Cumplir con los compromisos del Acuerdo Nacional, los Objetivos del Milenio y la Política General de Gobierno, requieren reorientar la acción de la sociedad, el estado y gobierno peruano, para resolver prioritariamente la situación de pobreza extrema que afecta a buena parte de la población. Además, las limitaciones fiscales exigen se establezcan prioridades, tanto en las políticas y estrategias sectoriales de superación de la pobreza como en la necesidad de brindar protección de los grupos sociales más vulnerables.

El Presidente de la República ha señalado que el Gobierno tiene un déficit en el campo social y por ello ha reiterado la decisión política de fortalecer la política social con un enfoque multisectorial y de lograr una mayor integración de los programas que están en ejecución<sup>25</sup>. En particular, se ha señalado la necesidad de (i) articular los programas sociales alimentarios a los de inversión productiva, los programas de salud y educación básica con los de inversión en infraestructura social, y los programas de asistencia a grupos vulnerables con los de inversión en promoción laboral en micro y pequeña empresas, y (ii) asegurar que los proyectos sociales lleguen efectivamente a sus verdaderos destinatarios, para lo cual es necesario eliminar la superposición de los programas sociales, empleando los recursos que se ahorran de esta manera para extender la cobertura a quienes ahora no disponen de ella, y (iii) la inversión social debe generar puestos de tra-

bajo y acompañar a la inversión privada que es motor del crecimiento económico.

Complementariamente, el Primer Ministro detalló la Política Social a ejecutar, así como aspectos importantes de sus Programas Sociales.<sup>26</sup> Explicó que es propósito de la actual política social que los beneficios de estos programas lleguen directamente y en mayor cantidad a los beneficiarios por lo que el fortalecimiento de la política social pretende: (i) optimizar la eficacia de los programas sociales, (ii) el subsidio a la demanda y la promoción de la oferta, y (iii) la participación del sector privado en la realización de estos programas sociales.

Para cumplir con este diseño estratégico, se establecen las siguientes prioridades para el ejercicio: desarrollo de las capacidades humanas, la promoción de oportunidades económicas para los pobres, el establecimiento de una Red de Protección Social, y reestructuración de los sectores sociales dentro del marco de la reforma y descentralización del Estado.

Un aspecto importante que coadyuva al cumplimiento y adecuado seguimiento de lo propuesto es la puesta en marcha del módulo de inversión del sistema de "Seguimiento y Evaluación de los Programas y Proyectos Sociales" y la instalación del Comité Técnico Social, como espacio apropiado de coordinación para la ejecución multisectorial al más alto nivel técnico.

Lo social cubre un amplio espectro de asuntos. Sin embargo, la Política Social del Gobierno, al igual que el Acuerdo Nacional, concentra su preocupación en los temas directamente relacionados con la equidad y la justicia social. Consecuentemente, los problemas centrales a resolver son la pobreza y el hambre como los flagelos que afectan a más de la mitad de la población peruana.

Estas son las razones que han llevado al Gobierno a formular la estrategia correspondiente a la Seguridad Alimentaria. Asimismo, y en razón de que los mayores niveles de pobreza y de pobreza extrema se registran en las zonas rurales se ha formulado la Estrategia de Desarrollo Rural. Los objetivos de dichas estrategias son:

- Estrategia de desarrollo rural: elevar la rentabilidad de las economías rurales, reducir las desigualdades socio-económicas y mejorar la calidad del empleo rural a fin de impulsar el desarrollo humano en el espacio rural con criterios de sostenibilidad económica, social y ambiental, equidad, y democratización de las decisiones locales.

- Estrategia de seguridad alimentaria: asegurar alimentos de calidad, satisfacer necesidades nutricionales y desarrollar oferta estable y competitiva a fin de mejorar las condiciones para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de la población nacional, priorizando los grupos vulnerables y en extrema pobreza y contribuyendo con la soberanía alimentaria del país.

En este contexto, el PSNP toma como base estas estrategias. Por tanto el Plan y las Estrategias constituyen un solo cuerpo que permite que cada uno de sus elementos guarde su propia especificidad pero generando sinergias que potencian sus resultados.

### Objetivos de la política social

La Carta de Política Social<sup>27</sup> señala que el eje de la política social es la lucha contra la pobreza, precisando tres gran-

<sup>22</sup> Ver [www.undp.org](http://www.undp.org). Cabe mencionar que Perú es país piloto en términos del desarrollo e implementación de una metodología que permita realzar el nivel y la calidad de los Informes de ODM.

<sup>23</sup> Publicada en El Peruano en diciembre del 2001.

<sup>24</sup> Publicado con Decreto Supremo N° 002-2003-PCM, del 3 de enero 2003.

<sup>25</sup> Exposición del Presidente de la República en la clausura de la CADE 2003, y con ocasión de la juramentación del Gabinete Ministerial.

<sup>26</sup> Exposición al Congreso de la República, en enero 2004.

<sup>27</sup> El Peruano, diciembre del 2001.

des objetivos de la misma: a) crear trabajo digno y productivo para todos; b) garantizar que todo peruano tenga acceso a la salud, la educación y la cultura y c) crear un estado al servicio de las personas. Las orientaciones de la Política Social enmarcadas bajo estos tres grandes objetivos son:

a) Desarrollo de capacidades humanas que sustenten el desarrollo social sostenido, con el propósito de no perder el capital humano y social de grupos sociales en situación de riesgo y vulnerabilidad social, como son los de extrema pobreza y pobreza, mediante la prestación de servicios, buscar la integralidad y complementariedad de las intervenciones priorizando la focalización, las estrategias de intervención con participación de la sociedad civil.

Se trata de brindar servicios de salud, alimentación nutrición y educación con equidad y calidad, priorizando el desarrollo del capital humano y preservando a la población en situación de pobreza extrema y pobreza de cualquier pérdida del mismo, preservando la integralidad en los servicios de atención. Este objetivo contempla la promoción de la ciudadanía con el respeto y conocimiento de los derechos cívicos, transparencia de la gestión pública y vigilancia ciudadana responsable para efectivizar una real participación de todos los estamentos de nuestra sociedad y de las poblaciones en pobreza y pobreza extrema que aun no pueden hacer sentir su voz en el escenario político.

b) La promoción de oportunidades y capacidades económicas para las personas y familias en situación de pobreza y pobreza extrema, ampliando el acceso a los derechos laborales en el marco de los convenios fundamentales de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT).

Nos referimos a la mejora del acceso de estas poblaciones a mercados de trabajo, de crédito, de bienes o servicios, incrementando su acceso a infraestructura socio económica básica (vivienda social, caminos rurales, acceso al agua, etc.), incrementando sus activos productivos, propiciando el desarrollo de sus capacidades laborales, empleabilidad, legalización de títulos de propiedad, capital de trabajo, etc. La orientación hacia las MIPES y PYMES, así como el proveer atención al desarrollo de ciudades intermedias, y la orientación hacia las herramientas que aseguren un efectivo desarrollo de las Regiones (planes y presupuestos concertados orientados hacia el desarrollo social y superación de la pobreza) marcarán este objetivo.

c) Establecimiento de una red de seguridad social que opere ante quiebres macrosociales, tales como crisis económicas, desastres naturales como sequías o inundaciones, o ante crisis familiares o personales en grupos mas vulnerables y por tanto en condición de alto riesgo social, nos referimos a los mas pobres. Los riesgos sociales, económicos, de desastres naturales, de epidemias, o los de carácter familiar (salud, desempleo, etc.) afectan más severamente a quienes son más pobres.

Bajo esta consideración, convertir a la Protección social en un objetivo de Política Social es decidir a reducir los riegos que afectan a estos segmentos poblacionales, a fin de mitigarlos (o aliviarlos en caso de que se produzcan) y proteger a las personas y sus familias de sus efectos. Los fondos sociales, los proyectos de empleo Temporal, la Ayuda Alimentaria, el cuidado nutricional en la primera infancia, son algunos de los programas que al aplicarse entre la población mas vulnerable por su situación de pobreza, bajo un adecuado sistema de focalización, graduación y condiciones claras para proteger a los mas vulnerables (niños menores de tres años, mujeres embarazadas y puérperas) generan un entorno propicio a la producción y superación de la pobreza y fortalecen las orientaciones generales de la política social y económica en curso.

#### **ANEXO 4 DECLARACIÓN DEL FORO DEL ACUERDO NACIONAL SOBRE EL BINOMIO MADRE-NIÑO**

Nosotros, Gobierno Nacional, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil presentes en el Acuerdo Nacional, a fin de detener el daño irreparable a las capacidades de la infancia peruana, y de asegurar las condiciones para su pleno desarrollo, nos comprometemos con las siguientes medidas de corto plazo, que ejecutaremos en los próximos 12 meses.

1. Hacer efectivo el reconocimiento de los derechos del niño.

- Teniendo como objetivo asegurar el registro de todos los niños y niñas nacidas en el Perú, se propone un registro extraordinario, gratuito y obligatorio de nacimientos en todos los municipios del Perú en el próximo trimestre.

2. Asegurar una vida sana para los niños de 0 a 5 años, dando mayor preferencia a los menores de tres años y empezando con los nacidos a partir de la fecha, así como para las madres gestantes.

- Reducir, significativamente, la desnutrición crónica en niños menores de 5 años mediante intervenciones integradas, eficaces y eficientes considerando componentes de salud, nutrición, educación y saneamiento, incluyendo los comedores escolares en los CEI, PRONOEIS y centros educativos a partir del presente año escolar.

- Fortalecer la lactancia materna realizando campañas de educación y promoción de hábitos nutricionales, con participación del sector público y del sector privado.

- Desarrollar el programa de inmunizaciones orientado a proteger al 100% de los niños menores de 5 años.

3. Establecer medidas precisas e incentivos para los maestros y padres de las zonas pobres y las rurales y que incidan en una mayor asistencia y número de horas de aprendizaje.

- Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación inicial con énfasis en las zonas rurales.

- Alinear los incentivos para los maestros y padres de las zonas pobres y las rurales, condicionados a una asistencia y mayor número de horas lectivas.

- Avanzar en el establecimiento del sistema único de planillas y plazas del magisterio.

4. Asegurar la salud preventiva y promocional para el binomio madre - niño.

- Aplicar nuevas modalidades de financiamiento del Seguro Integral de Salud vía capitación para asegurar intervenciones de salud preventiva y promocional.

- Desarrollar y ampliar la atención integral priorizando la población infantil y las madres.

- Desarrollar programas de educación integral en las comunidades, promoviendo comunidades, municipios y entornos saludables.

5. Adecuar y mejorar la oferta de los servicios de salud y educación en las áreas rurales y urbano marginales.

- Mejorar la infraestructura, equipamiento y dotación de medicamentos e insumos médicos de los establecimientos del primer y segundo nivel de atención.

- Atender la población dispersa mediante equipos básicos de atención integral de salud.

- Rehabilitación de la infraestructura de centros educativos que se encuentran en situación precaria.

- Aprovechar todos los factores profesionales y no profesionales que cooperan con la salud de los niños, incluyendo la medicina tradicional.

6. Convocar a la cooperación internacional y a las organizaciones de la sociedad civil a una acción conjunta por la niñez.

- Coordinar las acciones públicas y no públicas en el marco de las mesas de concertación de lucha contra la pobreza.

7. Asegurar los recursos fiscales producto del incremento de la recaudación para atender las políticas y medidas planteadas y que se orientan al logro del objetivo.

- Incremento selectivo en la asignación presupuestal para apoyar las medidas planteadas.

**FE DE ERRATAS**

**DECRETO SUPREMO  
N° 064-2004-PCM**

Mediante Oficio N° 308-2004-SCM-PR, la Secretaría del Consejo de Ministros solicita se publique Fe de Erratas del Decreto Supremo N° 064-2004-PCM, publicada en nuestra edición del 8 de setiembre de 2004

**DICE:**

(...)

"DECRETA:

Artículo Primero.- Aprobación  
Aprobar el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006, que en anexo forma parte del presente Decreto Supremo."

(...)

**DEBE DECIR:**

(...)

"DECRETA:

Artículo Primero.- Aprobación  
Aprobar el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006, que en anexo forma parte del presente Decreto Supremo.

Artículo Segundo.- Encargo  
Encargar a la Presidencia del Consejo de Ministros, a través del Comité Técnico Social Multisectorial y de la Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales, la función de realizar el seguimiento y evaluación de la ejecución del "Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006", aprobado mediante el artículo precedente.

Artículo Tercero.- Refrendo  
El presente Decreto Supremo será refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los dos días del mes de setiembre del año dos mil cuatro."

(...)

**16319**

**AGRICULTURA**

**Designan Jefe de la Oficina General de Asesoría Jurídica del INIEA**

**INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIÓN Y EXTENSIÓN AGRARIA**

**RESOLUCIÓN JEFATURAL  
N° 00034-2004-INIEA**

Lima, 8 de setiembre de 2004

VISTOS: La Resolución Ejecutiva N° 0028-2004-INIA, de fecha 12 de febrero de 2004; y,

**CONSIDERANDO:**

Que, mediante la Resolución Ejecutiva del visto, se designó con efectividad al 13 de febrero de 2004, al abogado Luis Mario González Chávez, como Jefe de la Oficina General de Asesoría Jurídica del INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIÓN Y EXTENSIÓN AGRARIA - INIEA;

Que, la Jefatura del INIEA, ha decidido aceptar la renuncia formulada por el abogado Luis Mario González Chávez, al cargo de Jefe de la Oficina General de Asesoría Jurídica, dándole las gracias por los importantes servicios prestados a la Institución;

De conformidad con el literal k), del artículo 20° del Reglamento de Organización y Funciones del INIEA, aprobado por Decreto Supremo N° 021-2004-AG;

**SE RESUELVE:**

**Artículo 1°.-** Aceptar la renuncia, con efectividad a la fecha de publicación de la presente Resolución presentada por el abogado LUIS MARIO GONZÁLEZ CHÁVEZ, como Jefe de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Instituto Nacional de Investigación y Extensión Agraria, dándole las gracias por los importantes servicios prestados a la Institución.

**Artículo 2°.-** Designar con efectividad a la fecha de publicación en el Diario Oficial El Peruano de la presente Resolución al abogado HUMBERTO RAÚL LÓPEZ LAVALLE RAZURI, como Jefe de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Instituto Nacional de Investigación y Extensión Agraria.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

JORGE V. CHÁVEZ LANFRANCHI  
Jefe

**16301**

**Autorizan crédito suplementario en el presupuesto institucional del CONACS para la ejecución del "Programa de Rehabilitación 2004"**

**CONSEJO NACIONAL DE CAMÉLIDOS SUDAMERICANOS**

**RESOLUCIÓN JEFATURAL  
N° 176-2004-AG-CONACS**

Lima, 26 de julio de 2004

**VISTO:**

El Informe N° 095-2004-AG-CONACS-OPP, de fecha 23 de julio de 2004 de la Dirección de Planificación y Presupuesto del CONACS; y,

**CONSIDERANDO:**

Que, mediante Ley N° 28128 se aprobó el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2004, y por Resolución Jefatural N° 147-2003-AG-CONACS, se aprobó el Presupuesto Institucional del Pliego 161 Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos - CONACS;

Que, el literal c) del Artículo 19° del Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por Decreto Supremo N° 020-2001-AG-CONACS, señala como recursos económicos del CONACS, entre otros, los provenientes de convenios celebrados con instituciones nacionales y extranjeras, así como con organismos internacionales;

Que, mediante Decreto Supremo N° 096-2004-EF se autorizó un crédito suplementario para el Pliego Presupuestario Instituto Nacional de Defensa Civil por un monto de SEIS MILLONES Y 00/100 NUEVOS SOLES (S/. 6'000,000.00), con la finalidad de llevar a cabo las acciones pertinentes que conduzcan a resolver las situaciones de emergencia, dentro del marco de las funciones que compete a la Comisión Multisectorial de Prevención y Atención de Desastres, creada por Decreto Supremo N° 081-2002-PCM;

Que, mediante Convenio de Transferencia Financiera N° 012-2004-INDECI/CONACS, se establecen las condiciones en las cuales se ejecutarán las transferencias financieras por el INDECI al CONACS, así como la determinación de las obligaciones y responsabilidades que les compete a ambos Organismos, para la ejecución del "Programa de Rehabilitación 2004" valorizado en S/. DOS MILLONES CIENTO VEINTITRÉS MIL QUINIENTOS NOVENTA Y 00/100 NUEVOS SOLES (S/. 2'123,590.00);

Que, mediante Resolución Directoral N° 024-2004-EF/76.01 se resuelve que los pliegos presupuestarios que reciban transferencias del Instituto Nacional de Defensa Civil, incorporarán dichas transferencias financieras en sus respectivos presupuestos, en la fuente de financiamiento Donaciones y Transferencias, con el código 13.13 Transferencias del INDECI

De acuerdo con lo establecido en el artículo 38° de la Ley N° 27209 - Ley de Gestión Presupuestaria del Estado;

**SE RESUELVE:**

**Artículo 1°.-** Autorizar un Crédito Suplementario en el Presupuesto Institucional del Pliego 161: Consejo Nacio-