



**Estrategia para el área prioritaria**

**Democracia, Sociedad Civil y Administración**

**Pública (2012 – 2016)**

**de la cooperación alemana en el Perú**

Junio 2012

## Contenido

<b>1. Resumen .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Condiciones marco y estrategia nacional sectorial .....</b>	<b>2</b>
2.1 Condiciones marco en el sector .....	2
2.2 Potencialidades y Deficiencias.....	3
2.3 Gestión descentralizada, inclusión social y participación ciudadana.....	4
2.4 Finanzas Públicas y Accountability.....	5
2.5 Cumplimiento de la Ley y Acceso al Derecho.....	6
<b>3. Compromisos de otros cooperantes.....</b>	<b>7</b>
<b>4. El aporte alemán .....</b>	<b>9</b>
4.1 Objetivos y campos de acción del aporte alemán .....	9
4.2 Instrumentos y niveles de acción.....	12
<b>5. Lessons learnt (Lecciones aprendidas).....</b>	<b>13</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>155</b>
<b>Lista de abreviaturas .....</b>	<b>16</b>

## 1- Resumen

Después de un período de crecimiento económico de diez años, con tasas importantes por encima del promedio de la Región, el Perú ha sido catalogado como país de renta media alta.

Si embargo, aún existen desigualdades económicas y sociales, presentándose bolsones de pobreza y de extrema pobreza como consecuencia de la gran heterogeneidad que caracteriza al Perú. La disminución de los niveles de pobreza se ha dado fundamentalmente en las zonas urbanas, por lo tanto la pobreza sigue siendo un factor grave en la zona de sierra rural y selva, donde no se ha trabajado debidamente en la atención a dichas poblaciones de parte de los Programas Sociales del Estado.

Esto ha conllevado a que los servicios sociales muchas veces sean de insuficiente calidad y sobretodo de difícil acceso para la población más pobre y marginada, por lo que reciben reducidos beneficios de dichos servicios.

En la base de toda sociedad el ciudadano tiene su acción en los Municipios al tener un contacto más directo con el poblador, siendo las entidades las que por lo general tienen capacidades públicas reducidas.

En la mayoría de Municipalidades del país, los presupuestos, ingresos y su capacidad de manejo financiero son insuficientes y donde la transparencia y el accountability aún requieren mayor fortalecimiento para facilitar el ejercicio de un control efectivo del gasto público y obstaculizar la corrupción. Deficiencias en el derecho administrativo y su aplicación dificultan la actuación del Estado conforme a la ley. Los factores anteriormente mencionados fomentan la alta conflictividad en el país y dificultan la buena gobernanza.

Un problema central para lograr el desarrollo social y económicamente equilibrado reside en el insuficiente acceso de la población a servicios públicos eficientes de calidad, sobre todo en los niveles subnacionales.

El aporte de la cooperación alemana en el área prioritaria “Democracia, Sociedad Civil y Administración Pública” tiene como objetivo que el acceso de la población, con énfasis en los grupos menos favorecidos, a servicios públicos eficientes de calidad ha mejorado.

Para lograr este objetivo, el aporte alemán se concentra en tres campos de acción:

- 1) En el campo de acción **descentralización, inclusión social y participación ciudadana**, (i) se fortalecerá la administración pública en el nivel subnacional bajo el enfoque de servicio a la ciudadanía, en coordinación con el ente rector, (ii) se mejorará la calidad de los servicios sociales; así como, (iii) se fortalecerá la infraestructura económica y social de las municipalidades.
- 2) El campo de acción **finanzas públicas y accountability** comprende las líneas de acción: (i) incremento de los ingresos propios municipales, (ii) mejoramiento de la calidad de gasto comunal; así como, (iii) fomento de la transparencia, la rendición de cuentas y el control.
- 3) Para mejorar el **cumplimiento de la ley y acceso al derecho** se fomentarán (i) la coherencia del ordenamiento jurídico, (ii) la consolidación de la Reforma Procesal Penal y (iii) la mejora del funcionamiento de procedimientos administrativos y contencioso-administrativos.

El aporte alemán está armonizado y ampliamente coordinado con los otros cooperantes bilaterales y multilaterales.

## **2. Condiciones marco y estrategia nacional sectorial**

### **2.1. Condiciones marco en el sector**

El Perú viene mostrando desde el año 2002 condiciones económicas favorables, que se ha traducido en un crecimiento anual promedio de 3.9% per- cápita, lo que significa el mayor crecimiento en América Latina.

Según las cifras del Banco Mundial, el PBI per-cápita del Perú es mayor a los US\$ 4,700 mensuales en 2010, lo que ha motivado que nos califiquen como país de ingresos medios altos.

Los efectos de la crisis financiera mundial del 2008, no tuvieron una influencia mayor en la economía peruana, por la inflación controlada, equilibrios fiscales estables y los niveles de reservas internacionales netas acumuladas (RIN) que sirvieron para enfrentar choques financieros externos e internos, de tal forma que protegió el flujo de crédito bancario, por lo tanto, en el plazo inmediato no existió un riesgo de liquidez en el sistema. En consecuencia, los agentes percibieron ello y se transmitió confianza en el mercado interno, por tal razón solo hubo un ligero estancamiento en el crecimiento económico del Perú, situación que luego mejoró, pues en el 2010 el crecimiento fue de 7.9%.

Sin embargo, subsisten bolsones de pobreza pues la distribución de la riqueza no es equitativa y aún hay necesidades básicas insatisfechas que desdican los resultados económicos alcanzados.

Si bien las previsiones para el mediano plazo del crecimiento del Perú dependen de algunos factores externos, es muy probable que con la estructura económica con que

cuenta, pudiera mantener un crecimiento sostenible. Los volúmenes de exportación por precios internacionales y por incremento de las exportaciones no tradicionales (especialmente en minería y agroindustria) se han incrementado; además, la bonanza económica aún cuando subsiste la informalidad han permitido la recuperación de las clases medias urbanas, que estimulan la demanda interna, por ello el Economist Intelligence, proyecta un crecimiento anual mayor al 5%.

Los factores claves para este desarrollo económico favorable, provienen del ámbito político. Los distintos gobiernos en los niveles nacionales y subnacionales han sido legitimados a través de elecciones libres y limpias. En el año 2002 se ha iniciado amplios procesos de descentralización y modernización del Estado que fueron continuados por los sucesivos gobiernos. Una política fiscal sólida ha permitido utilizar ingresos crecientes para reducir la deuda pública (23.9% del PBI en 2010), realizar inversiones en infraestructura y elevar el gasto social. La pobreza monetaria se ha podido reducir de más de 54% en el año 2002 a 31.3% en 2010 (pobreza extrema de 24% a 9.8%).

Los avances logrados en el área prioritaria “Democracia, Sociedad Civil y Administración Pública” han sido factibles principalmente gracias a una continuidad de los objetivos de desarrollo basados en un amplio consenso nacional. El “Acuerdo Nacional” de 2002 sigue vigente; consta de 32 políticas del Estado agrupados en cuatro objetivos estratégicos: (i) Democracia y Estado de Derecho, (ii) Equidad con Justicia Social, (iii) Competitividad y (iv) Estado eficiente, transparente y descentralizado. Así mismo se reconoce la vigencia general de los objetivos del Milenio. El nuevo gobierno tiene como objetivo central la inclusión de la población pobre en el proceso de desarrollo. Por eso se pone mayor énfasis en la política social incrementando su coherencia, eficiencia y financiamiento. Para lograr eso, el nuevo gobierno ha creado el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social MIDIS. Por el otro lado se quiere fomentar que el Estado llegue a los ciudadanos de manera descentralizada. A modo de conclusión se puede vislumbrar que se mantiene los objetivos principales de desarrollo, poniendo mayor énfasis en la inclusión social.

## **2.2. Potencialidades y Deficiencias**

Si bien ha habido avances en el desarrollo económico y democrático, Perú aún enfrenta serios problemas de gobernabilidad. Las disparidades económicas, sociales y territoriales siguen siendo altas. Estas se manifiestan en una aguda diferenciación étnica y regional de la pobreza. Mientras que en Lima sólo el 12.8% de la población es pobre, en la zona andina rural el 61% de la población se encuentra en situación de pobreza. En particular, los niños son los más afectados por la pobreza: Más de 43% de los niños menores a 9 años vive en pobreza, y en zonas rurales más de dos tercios de los niños son pobres. Poblaciones indígenas son desproporcionalmente afectadas por la pobreza. Mientras que

una cuarta parte de la población de habla español es pobre, más de la mitad de la población con una lengua materna indígena es pobre.

No solo en el ámbito rural, sino también en las ciudades parte de la población de clases bajas y medias no tiene acceso adecuado a servicios públicos. A nivel municipal, donde los ciudadanos tienen el contacto más cercano con el Estado, ellos no reciben – o por lo menos no en calidad satisfactoria – los servicios que requieren para mejorar sus condiciones de vida. Los servicios que brinda el Estado al ciudadano son por lo general de baja calidad, y, a veces, no en concordancia con los principios del Estado de derecho. Las posibilidades de los ciudadanos de tener injerencia en la actuación del Estado, son reducidas o poco efectivas.

El problema central que impide una mayor eficacia de las acciones del Estado para superar las desigualdades económicas, sociales y territoriales reside en el insuficiente acceso de la población a servicios públicos eficientes de calidad, sobre todo en los niveles subnacionales.

Las principales causas del insuficiente acceso de la población a servicios públicos residen en la baja capacidad de las instituciones públicas de brindar servicios de calidad. Estas causas se pueden agrupar en tres áreas temáticas:

### **2.3 Gestión descentralizada, inclusión social y participación ciudadana**

La descentralización es una de las reformas más profundas del Estado peruano, que permitirá superar de manera paulatina la concentración tradicional en la ciudad capital; sin embargo, la descentralización del aparato administrativo, la transferencia de competencias a los niveles subnacionales y la reducción de la pobreza, no han podido disminuir las desigualdades y fortalecer la inclusión social y la participación ciudadana.

Las desigualdades de los ingresos se mantienen altas (coeficiente Gini 2004: 0,49; 2006: 0,5; 2009: 0,48) y las disparidades regionales en algunos casos aun se han incrementado: Cuando en Lima el gasto mensual per cápita se incrementó a Soles 733 (+3,1% en 2009 frente a 2008), este se disminuyó en la selva a Soles 292 (-4,1%)<sup>1</sup>. Persisten las desigualdades regionales en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el cual es sumamente bajo en Huancavelica, Apurímac, Puno y Ayacucho.

Una razón de las pronunciadas desigualdades territoriales se fundamenta en las limitadas capacidades de la gestión pública en los niveles subnacionales, en particular en las zonas de mayor pobreza. Estas bajas capacidades se deben por un lado a la baja calidad profesional y la alta fluctuación del personal, además de la insuficiente transferencia de recursos humanos y financieros para la gestión de competencias subnacionales. Pero por

---

<sup>1</sup> INEI, Situación de la Pobreza en 2009, Lima 2010, p 63; en Soles constantes de 2001.

el otro lado, se encuentran altas deficiencias en las estructuras y en los procesos institucionales. Los gobiernos regionales, que apenas tienen 10 años de existencia, aún experimentan con sus organigramas y actúan principalmente en estructuras sectoriales. No encuentran modalidades de actuación territorial. Sus modelos y prácticas de coordinación con el gobierno nacional por un lado y con las municipalidades por el otro lado son esporádicas. Los distintos sistemas administrativos en los niveles municipal, regional y nacional no articulan entre ellos. Aún no existen las capacidades para desarrollar una gestión por resultados.

Las reducidas capacidades de gestión conllevan a una baja calidad de los servicios públicos, en particular en el campo de servicios sociales. Los programas sociales, a pesar de los incrementos presupuestales y las mejoras de coordinación nacional mediante la estrategia CRECER y otros, aún no llegan a todos los necesitados y no intervienen articuladamente a nivel local, lo cual afecta su efectividad. La gestión de los Programas Sociales en su gran mayoría se lleva a nivel central. La calidad de la gestión de los programas sociales puede ser altamente potenciada, cuando se logre una adecuada participación, articulación y responsabilidad de los niveles nacional, regional y municipal.

Una parte significativa de estos programas está relacionada con la provisión de infraestructura económica y social a nivel municipal. Las capacidades municipales de inversión en infraestructura económica y social son reducidas y deben ser mejorados para lograr una mayor inclusión de la población en el desarrollo.

Mejorando las capacidades y la calidad de la gestión pública en los niveles subnacionales, incluyendo la infraestructura económica social a nivel municipal, se puede lograr un aporte significativo al fomento de la participación de la población en el desarrollo social y a mejorar el acceso a los servicios sociales y, de esa manera, a fortalecer la inclusión social y la legitimidad del accionar del Estado.

#### **2.4. Finanzas Públicas y Accountability**

El manejo presupuestal y financiero es satisfactorio a nivel nacional, aunque existen importantes aspectos por reforzar, según señala el Estudio *Public Expenditure and Financial Accountability* - PEFA. En línea con sus recomendaciones, se vienen impulsando reformas en materia de multianualidad del Presupuesto, Presupuesto por Resultados, evaluación del desempeño, control y rendición de cuentas, incremento de la presión tributaria, entre otras. Estas reformas buscan articular los sistemas administrativos y orientarlos hacia una gestión de las finanzas públicas que permita una adecuada provisión de servicios a la población.

A nivel subnacional, las capacidades de gestión financiera son débiles, por lo que la introducción de reformas será más difícil y lenta. Financieramente, los gobiernos

subnacionales son altamente dependientes de transferencias por parte del Gobierno Nacional, y de transferencias volátiles y desiguales que son los del canon minero. Es indispensable lograr una estructura de ingresos subnacionales más sólida y fiable. Para ello, se debe ampliar la base de ingresos propios de las municipalidades, en particular de los impuestos municipales. En un marco mayor, se debe avanzar en la descentralización fiscal, desarrollando instrumentos y mecanismos más equitativos de la distribución de los ingresos subnacionales.

El mejoramiento de la calidad del gasto por parte de los gobiernos subnacionales contiene un fuerte elemento de gestión financiera. Este se refiere tanto a la planificación participativa del presupuesto y a la planificación multianual del mismo, como a la ejecución presupuestal orientada a resultados, con transparencia, control y vigilancia ciudadana.

En materia de *Accountability*, el Perú ha realizado avances interesantes en el acceso público a la información financiera de los organismos del Estado. Sin embargo, la evaluación del desempeño y la rendición de cuentas no son aún prácticas enraizadas en el sector público, ni lo suficientemente exigidas por la población. En ese sentido, cobra mayor relevancia el control del gasto público visto desde el desempeño institucional.

## **2.5. Cumplimiento de la Ley y Acceso al Derecho**

Existe una brecha enorme entre los principios, valores y normas de un Estado Constitucional de Derecho y la realidad. Los derechos, principios y garantías consagrados en la Carta Fundamental no se cumplen en la práctica, quebrantándose en muchos casos los derechos de las personas. Esto se debe en gran parte a tres razones:

Incoherencia del sistema jurídico en general: El ordenamiento del sistema jurídico y la misma política de derecho aún no responden a una visión integral que tenga por finalidad la protección de derechos. Las leyes y normas legales vigentes, principalmente las normas penales, se contraponen entre sí, pues parten de visiones atomizadas; lo que origina errores en la interpretación y aplicación de la misma. Todavía existen vacíos legales y se crean ambigüedades en la prestación de los servicios públicos, lo que trae como consecuencia la violación de derechos y el aumento de casos judiciales.

Reforma Procesal Penal: Los resultados obtenidos en los últimos seis años<sup>2</sup>, dan cuenta de un mayor nivel de atención (78%), de mejores tiempos en la solución del conflicto

---

<sup>2</sup> “La Reforma Procesal Penal Peruana, hacia una justicia rápida y eficaz, informe estadístico nacional 2006-2010”, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos – 2011; “Balance y Desafíos de la Reforma Procesal Penal”, Ministerio Público, 2011.



penal (4 a 7,8 meses promedio), mayor eficacia de la acusación fiscal (92% de los juicios concluyen con sentencias condenatorias), así como un mayor impacto en el sistema penitenciario (reducción de los internos sin condena del 69% a 41% en aquellos distritos judiciales donde se viene aplicando). Sin embargo, también se ha producido un incremento de casos, y la Reforma aún no se ha aplicado en Lima, donde se presenta el 50% de la carga procesal nacional. Para superar estas deficiencias se requiere una consolidación del proceso de implementación del Código Procesal Penal, dando respuesta a la “necesidad de especialización” de los operadores en determinados delitos (corrupción, trata de personal, feminicidio, lavado de activos, entre otros)

La vulneración de derechos de las personas y la judicialización de procesos administrativos: A pesar que existen leyes y normas que regulan la actuación de la administración pública y obligan, mediante el Derecho Administrativo, a que la administración resuelva las problemáticas que se crean cuando una persona considera que le han violado sus derechos, en la práctica, la ciudadanía está acudiendo cada vez más a resolver estos problemas por la vía judicial. Una de las soluciones del Poder Judicial para el año 2011 fue incrementar Juzgados Especializados en lo Contencioso Administrativo, pero ello no llevó a una solución pues la carga procesal ha aumentado debido al considerable aumento de nuevos ingresos. De igual forma, respecto a la vulneración de los derechos de los ciudadanos en los procesos contenciosos administrativos, la Defensoría del Pueblo informa que las principales causas de quejas de los usuarios son por dilación en la tramitación del proceso. Existe un problema para garantizar y defender los derechos de las personas frente a los actos de la administración pública y es necesario establecer mecanismos adecuados y ágiles, para que los mismos no tengan que pasar a vía judicial o sean atendidos con más eficacia y celeridad en el proceso Contencioso Administrativo.

### **3. Compromisos de otros cooperantes**

En el área de Democracia, Sociedad Civil y Administración Pública, principalmente participan los siguientes cooperantes:

- (i) Banco Mundial (BM): El BM ha elaborado su nueva estrategia país 2012 – 2016 que cuenta con cuatro ejes estratégicos: (1) Mayor acceso y calidad a los servicios sociales para los pobres, (2) Conectar a los pobres con los servicios y mercados, (3) Crecimiento y productividad y (4) Mejorar la gestión pública en particular en los niveles subnacionales.
- (ii) Banco Interamericano de Desarrollo (BID): La Estrategia del BID en el Perú para el periodo 2007-2011, tiene el propósito de apoyar la agenda de desarrollo del Perú, agrupándose en tres pilares estratégicos: i) fortalecer la inserción

- internacional y competitividad; ii) promover el desarrollo social y la inclusión y iii) profundizar la reforma del Estado y mejorar la gestión pública. El periodo de esta última estrategia de alta importancia para el sector gobernabilidad termina en 2011 (contrapartes: PCM, CGR, MEF y Congreso). En el área de políticas sociales, el BID es el mayor donante, y se ha programado una cofinanciamiento de la Cooperación financiera Alemana con el BID.
- (iii) PNUD: Está en curso el proceso de programación conjunta ONU-Perú, UNDAF (2012-2016), que considera un análisis de la situación, luego un taller de priorización estratégica, el desarrollo de la matriz de resultados UNDAF, el Plan de monitoreo y Evaluación, una revisión final UNDAF y finalmente la suscripción del UNDAF. La matriz de resultados considera cinco áreas de cooperación, siendo una de ellas el de Gobernabilidad Democrática, en la que participan la mayoría de Agencias del Sistema de NNUU, y en el que se han formulado Indicadores que medirían la incorporación o implementación de planes que consideren la mejora de la administración pública, que se cuente con portales de transparencia, con planes de lucha contra la corrupción nacional y subnacionales aprobados, porcentaje de implementación de recomendaciones del CERIAJUS, entre otros.
- (iv) ACDI: Ha iniciado el proyecto “Strengthening Regional Governments for Social and Economic Development in Northern Peru – 2011 - 2018”. El Proyecto busca aportar al desarrollo económico sostenible y equitativo y reducción de desigualdad de oportunidades en el Norte del Perú; para ello se plantea contribuir a: i) la provisión de servicios públicos de mejor calidad, mayor accesibilidad y más inclusivos, a nivel regional, con especial énfasis en poblaciones vulnerables (niños y niñas, mujeres, poblaciones rurales y poblaciones indígenas), y ii) las prácticas de los gobiernos regionales para la promoción del desarrollo económico sostenible y equitativo más eficientes, transparentes e inclusivas. Las acciones de Asistencia Técnica se desarrollarán en 4 gobiernos regionales (Tumbes, Piura, Lambayeque y La Libertad) y en instituciones nacionales claves en el proceso de descentralización.
- (v) AECID: Uno de los tres grandes ejes del antiguo Programa (2007-2011) fue fortalecer la gobernabilidad democrática, aumentando la capacidad de las instituciones para responder a las demandas de la población. Está previsto que se acordará el nuevo Programa de Cooperación a partir del año 2012 y se establecerán los ejes prioritarios.

- (vi) SECO: Se ha proyectado una primera fase del Programa de Mejoramiento Continuo de la gestión de las finanzas públicas en el Perú-PCM, para el periodo 2011-2016. Dicho Programa intervendrá en tres niveles:

Macro, contribuyendo a consolidar la disciplina fiscal agregada, alinear mejor la asignación estratégica de recursos a las políticas gubernamentales y a mejorar la eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos a la población.

Meso, fortalecer y modernizar los mecanismos, instrumentos, procesos y procedimientos de la gestión financiera pública en el Perú.

Micro, brindar apoyo a las instituciones del sistema de gestión financiera pública, y en particular al MEF, a diseñar, desarrollar e implementar y gestionar acciones de reforma. En este campo se ha acordado un cofinanciamiento con la Cooperación Técnica Alemana.

- (vii) USAID: Trabaja temas de simplificación administrativa, presupuesto por resultados, tributación local y descentralización en el Área Programática de “Buen Gobierno, Competencia en Política y Construcción de Consenso, Sociedad Civil”. La PCM es la Institución Responsable Primaria. Perú y Estados Unidos acordaron extender la fecha de culminación del Convenio hasta el 30 de septiembre de 2014. El proyecto Prodescentralización es por terminar y se está por iniciar un nuevo programa de Apoyo a la Gestión descentralizada 2012 – 2017 que se enfoca en el ámbito selvático.
- (viii) Unión Europea: Dentro del marco de acciones de apoyo presupuestario, la UE seguirá brindando apoyo técnico y acompañamiento en finanzas públicas hasta el año 2013. Contraparte es el MEF. La nueva orientación de la UE se dirige más a programas regionales.

Todos los cooperantes referidos coordinan sus actividades en el marco del Subgrupo de Descentralización y Modernización del Estado de la Cooperación Internacional, el cual, desde enero 2012, ha asumido también el tema de inclusión social. Bajo la coordinación alemana desde 2007, se ha intensificado la cooperación e iniciado primeros pasos de cooperación. Existen acuerdos de cofinanciamiento con el BID y SECO, y el BM es un socio importante de la cooperación alemana. En particular los nuevos programas de ACDI y USAID así como la nueva estrategia del BM, que coinciden en gran parte con el presente documento estratégico, confirman grandes avances en la armonización entre los cooperantes logrados mediante las coordinaciones en el subgrupo.

#### **4. El aporte alemán**

##### **4.1 Objetivos y campos de acción del aporte alemán**

La Cooperación Alemana apoya a Perú en sus esfuerzos de reducir las desigualdades y fomentar el desarrollo democrático del país y del Estado de derecho, de manera sostenible. Por eso apoya al gobierno del Perú para conseguir los objetivos estratégicos del país: Democracia y Estado de Derecho, Equidad con Justicia Social, y Estado eficiente, transparente y descentralizado, con participación adecuada de la población (impacto altamente agregado). Estos objetivos sólo pueden ser alcanzados, si el acceso de la población, sobre todo de los grupos menos favorecidos, a servicios eficientes de calidad ha mejorado (objetivo directo). Esto, a la vez, sólo se consigue cuando el Estado (1) mejore la gestión pública y la atención a los grupos menos favorecidos de la población, sobre todo en los niveles subnacionales, (2) cuando la gestión financiera y su articulación entre los tres niveles de gobierno sea mas eficiente, efectiva y transparente, y (3) cuando existan las condiciones para garantizar los derechos fundamentales en un clima de seguridad pública para sus habitantes han mejorado (objetivos específicos).

Para cumplir su objetivo, la cooperación entre Perú y Alemania trabaja tres campos de acción o ejes estratégicos. Se considera que ha cumplido su objetivo directo, cuando se logre el cumplimiento de los objetivos específicos de los campos de acción.

##### **Campo de acción 1: Gestión descentralizada, inclusión social y participación ciudadana.**

**Objetivo específico 1:** *La gestión pública y la atención a los grupos menos favorecidos han mejorado en los niveles subnacionales*

- 1 La desnutrición crónica de niños menores de 5 años se ha reducido en XX departamentos en YY%. Línea de base: en 2010, la tasa promedia nacional es de 18.3%. Las cifras se indica una vez seleccionados los departamentos. Fuente: ENDES
- 2 En por lo menos 150 municipalidades distritales pobres se ha mejorado sosteniblemente la infraestructura social / económica y han reducido el número de pobres sin acceso a infraestructura. Fuente: NBI
- 3 Por lo menos un tercio de las municipalidades provinciales han reducido los tiempos, costos y/o requisitos de los tres trámites más frecuentes/comunes de atención al ciudadano. Fuente: Sistema de monitoreo de la PCM

En este campo de acción se pondrá énfasis en tres líneas de acción:

- Apoyo al mejoramiento de la calidad de la prestación de servicios sociales y el acceso a estos (reforma, coordinación y articulación de políticas y programas

sociales entre los sectores y los niveles de gobierno, así como con la sociedad civil).

- Fomento de infraestructura económica y social a nivel municipal
- Fortalecimiento de la gestión pública con enfoque a la ciudadanía. Esta línea comprenderá temas relacionados a la modernización de la gestión pública como gestión presupuestaria por resultados, simplificación administrativa, control interno y transparencia.

## **Campo de Acción 2: Finanzas Públicas y “accountability”**

**Objetivo específico 2:** *La gestión financiera y su articulación entre los tres niveles de gobierno son más eficientes, efectivas y transparentes.*

- 1 La recaudación tributaria a nivel municipal se ha incrementado al 2016 en 0.05% del PBI. Baseline 2010: Los impuestos municipales y contribuciones obligatorias fueron 1.66 mil millones, correspondiendo a 0.38% del PBI. Fuentes: Dirección General de Contabilidad Pública, Cuenta General de la República 2010, y Banco Central de Reserva del Perú.
- 2 El Open Budget Index 2016 califica al “Presupuesto ciudadano” por lo menos en la categoría “B”. Línea de base 2010: categoría “E”<sup>3</sup>
- 3 El 82% del presupuesto público no financiero ni previsional del 2016 se asigna a programas presupuestales con enfoque de resultados. Baseline: El Presupuesto del 2012 asigna 41% bajo esta cobertura a programas presupuestales con enfoque de resultados. Fuente: DGPP Nota: Los gastos financieros y previsionales son menos predecibles. Además del servicio de la deuda y el servicio a pensiones, existen un gasto en gestión de los pliegos, transferencias financieras, subvenciones, entre otros que no se vinculan a programas presupuestales de este tipo

Para fomentar las capacidades financieras de las entidades públicas, se trabajará tanto a nivel nacional como a en los niveles subnacionales. La cooperación se concentrará en tres líneas de acción:

- Fomento del incremento de la tributación municipal y reforma de transferencias (descentralización fiscal)

---

<sup>3</sup>El Presupuesto Ciudadano es una presentación no-técnica del presupuesto del gobierno cuya intención es posibilitar que el público –incluyendo a quienes no están familiarizados con las finanzas públicas- entienda los planes del gobierno. Perú no produce un Presupuesto Ciudadano a tiempo oportuno. Las calificaciones referentes a la exhaustividad de la información suministrada en cada documento y su accesibilidad se calculan a partir del promedio de las puntuaciones recibidas en un subconjunto de preguntas de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2010 relacionadas con cada documento. Una puntuación promedio de entre 0 y 20 (poca información) recibe una calificación de E; entre 21 y 40 (mínima) recibe una calificación de D; entre 41 y 60 (alguna) recibe una C; entre 61 y 80 (considerable) recibe una B; y entre 81 y 100 (extensa) recibe una A.

- Mejoramiento de la gestión financiera y calidad del gasto orientada a resultados
- Fomento de la transparencia, “accountability” y vigilancia ciudadana en los tres niveles de gobierno

### **Campo de Acción 3: Cumplimiento de la Ley y Acceso al Derecho**

**Objetivo específico 3:** *Las condiciones necesarias que permitan garantizar la vigencia de los derechos fundamentales en un clima de seguridad pública para sus habitantes han mejorado*

- 1 El Congreso ha aprobado por lo menos dos leyes que mejoran la coherencia del sistema jurídico.
- 2 El nuevo Código procesal penal se aplica en Lima

En el campo de acción “justicia” se evaluarán las siguientes opciones temáticas que se definirán en el proceso de definición de los proyectos:

- Incrementar la coherencia del ordenamiento jurídico para proteger los derechos y promover el acceso a la justicia, incluyendo el reconocimiento efectivo del pluralismo jurídico que permita la coexistencia de diversos conjuntos de normas jurídicas, en especial siendo el Perú un país multicultural;
- Consolidación de la Reforma Procesal Penal; y
- Mejora en el funcionamiento de los procedimientos administrativos y contencioso-administrativos en el Sistema de Administración y en el Poder Judicial

En estos tres ejes o campos de acción se se trabajará con un enfoque de prevención de conflictos, incrementando las capacidades de las entidades públicas para prevenir, gestionar y transformar los conflictos sociales.

Las medidas en el área prioritaria toman en consideración el enfoque de derechos humanos de la cooperación alemana e impactan en la equidad de género en todas las áreas de la vida como llave para reducir la pobreza. En este sentido se trabaja tanto la implementación de Derechos Humanos, los temas indígenas, género y juventud como temas transversales más allá de tratarlos en los campos de acción específicos.

## 4.2 Instrumentos y niveles de acción

En el campo de acción 1, la CF y CT cooperan estrechamente. Partiendo de las experiencias con medidas de fomento estructural de municipalidades y proyectos del Fondo Contravalor Perú – Alemania, la CF interviene directamente en municipalidades seleccionadas en áreas de pobreza mejorando el acceso de poblaciones pobres a servicios públicos mediante inversiones y asesoría. Los servicios sociales básicos se fomenta mediante un apoyo presupuestal sectorial programático.

La CT parte de sus experiencias positivas adquiridas mediante políticas e instrumentos de modernización de la administración municipal a nivel nacional, en particular con medidas innovadores de simplificación administrativa y *poverty assessment*. Conjuntamente con la CF apoya al mejoramiento de programas sociales. Socios son la PCM, MIDIS, MEF y gobiernos subnacionales seleccionados.

En el campo 2, finanzas públicas y accountability, la CT apoya al MEF y a municipalidades en gestión financiera. Así acompaña indirectamente también medidas de la CF. Demás socios son la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo.

En el campo de acción 3, cumplimiento de la Ley a acceso al Derecho, actúa solamente la CT. Las principales medidas de acción son asesoría y capacitación de funcionarios del sector justicia (MINJUS, Poder Judicial, Fiscalía) así como municipalidades.

## 5. Lessons learnt (Lecciones aprendidas)

La Cooperación Alemana ha podido brindar un aporte significativo al mejoramiento de las estructuras de gobernabilidad en todo el país, apoyándose y enfocándose en mecanismos y entidades estratégicos en el nivel nacional y subnacional. Esto facilitó un aprovechamiento eficiente de los recursos disponibles y fortaleció entidades nacionales, regionales y locales, que a la vez son motores de la reforma continua y sostenible. Este procedimiento se debe mantener, pero en la medida en que se pasa desde reformas estructurales a reformas de procesos, se debe profundizar el enfoque cada vez más hacia los niveles subnacionales en determinadas regiones y municipalidades, enfatizando la participación activa de la sociedad civil.

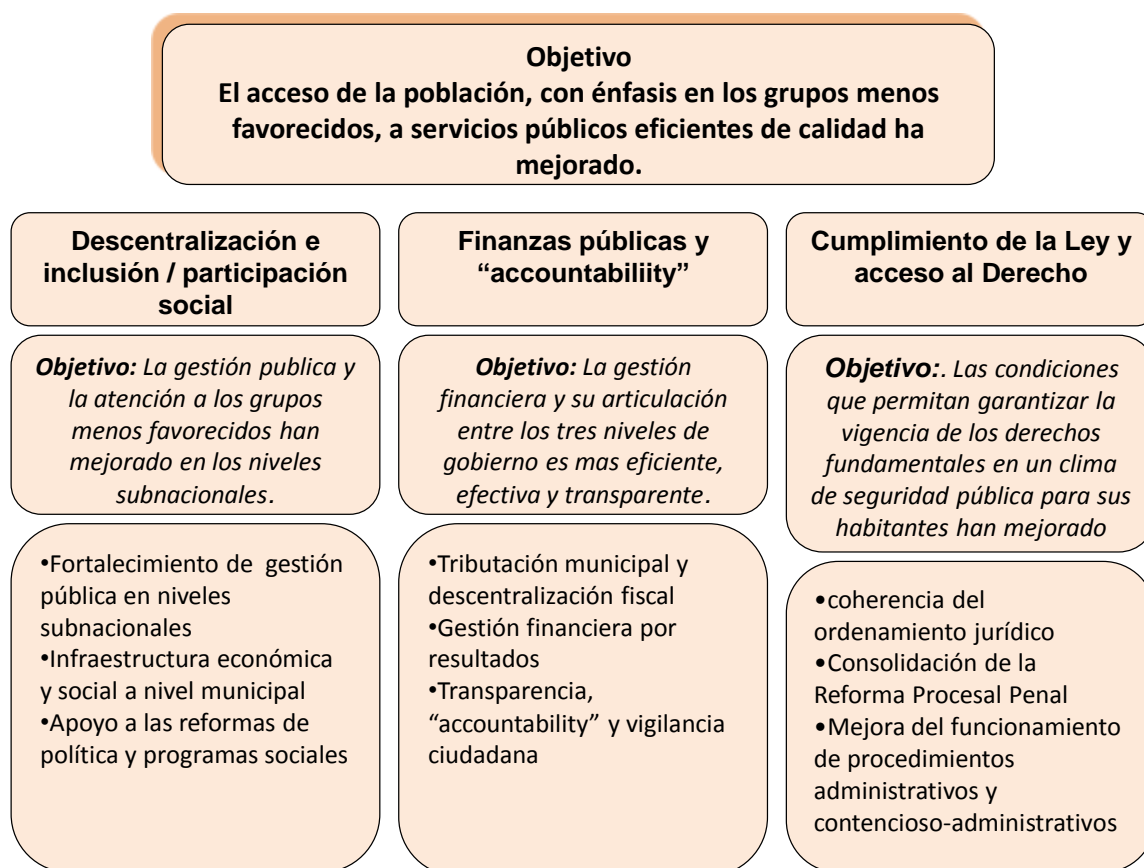
Los abajo firmantes, en el marco de sus funciones, suscriben la presente estrategia para el área prioritaria “Democracia, Sociedad Civil y Administración Pública” en el Perú (2012-2016), a los doce días del mes de junio del año 2012 en la ciudad de Lima, Perú.

**Luís Humberto Olivera Cárdenas**  
Director Ejecutivo  
Agencia Peruana de Cooperación Internacional

**Paul Garaycochea**  
Director de América del Sur  
Ministerio Federal de Cooperación  
Económica y Desarrollo - BMZ



## ANEXOS



## Lista de abreviaturas

ACDI	Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional de Desarrollo
ANGR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
APCI	Agencia Peruana de Cooperación Internacional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BMZ	Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo
CGR	Contraloría General de la República
CERIAJUS	Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia
CF	Cooperación financiera
CT	Cooperación técnica
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDIS	Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social
MINJUS	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
PBI	Producto Bruto Interno
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PEFA	Informe de Desempeño de la Gestión Financiera Pública
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SECO	Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
USAID	Agencia de los EE.UU para el Desarrollo Internacional