

# Aportes para una Estrategia de Desarrollo Humano y Superación de la Pobreza



Mesa de Concertación  
Para la Lucha Contra la Pobreza

Lima, Octubre de 2003

## **INDICE**

- Cambio de Rumbo ..... Pag. 3  
J. Iguñiz
- Nuevo papel económico del Estado y la Sociedad en el Perú ..... Pag. 22  
J. Iguñiz
- Elementos para un documento de Lineamientos de  
Política Social ..... Pag. 28  
J. Abugattas
- Los Planes de Desarrollo Concertado (PDRC)  
¿qué son, qué contienen, cómo se formulan y actualizan? ..... Pag. 41  
F. Arnillas

**CAMBIO DE RUMBO:**  
**Objetivos intermedios y estrategia de lucha contra la pobreza**  
(Borrador para discusión 07-07-03)

**Javier M<sup>a</sup> Iguíñiz Echeverría\***

***I. Introducción: enfoque y objetivos***

1. La lucha contra la pobreza, en la medida en que ha sido establecido reiteradas veces que es la prioridad del Gobierno del Presidente A. Toledo, tiene que involucrar el conjunto de las acciones de gobierno. El que la propuesta a la que pretendemos contribuir se esté elaborando bajo el impulso del Primer Ministro y no de un ministerio sectorial coloca a su elaboración en un camino institucional que favorece la integralidad del enfoque. Ninguna actividad pública o privada puede ser dejada de lado como intrascendente ante la magnitud y complejidad del esfuerzo. Ninguna restricción o potencialidad, vengan de donde vengan, deben ser aceptadas sin un análisis minucioso de su resistencia o aporte al cambio y de la importancia de levantarla o potenciarla para atender el problema de la pobreza. Este análisis es crucial porque muchas restricciones que se presentan como irremediables no lo son y, además, dan lugar a profecías autocumplidas. Al revés, muchas soluciones suponen demasiadas condiciones previas como para ser parte de una propuesta para el debate y aplicación actual.
2. Pero reconocer esa integralidad no basta, pues es imprescindible apuntar en dirección convergente hacia el mismo fin y ello no ocurre cuando la pobreza se define de manera tal que cada sector apunta sin interacción con otros a “su” pobreza, esto es, al aspecto y a la extensión del problema que se encuentra más próxima dentro de la división del trabajo propia del gobierno o de la sociedad.
3. La pobreza es una situación que puede ser vista desde múltiples ángulos y ha sido caracterizada de diversa manera en las distintas épocas. Vamos a resumirlas para los efectos de la estrategia en discusión en dos tipos: las que ponen el acento en los recursos (bienes, derechos, etc) que las personas “tienen” para poder vivir y lo que las personas “son” para sí y para otros y “hacen” en su vida. Entre las más importantes dentro del primer tipo de enfoque están las económicas y, más recientemente, las que ponen el acento en recursos institucionales como los derechos individuales, políticos

\* Asesor del Presidente de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza.

y sociales de las personas (Rawls). Entre los intentos recientes de sintetizar la compleja realidad de la pobreza para la sociedad y de lo que significa ser pobre para las personas están la definición del problema como una innecesariamente reducida libertad para escoger el tipo de vida valiosa a la que se está impulsado por la propia vocación, habilidades, reconocimiento (Sen). En este caso, los bienes y servicios generados en el mundo de la economía o fuera de los circuitos mercantiles son medios para el fin de esa libertad entendida además de como “libertad negativa”, principalmente como ejercicio efectivo de aquello que surge de toda sana voluntad humana. En este gran enfoque, la economía es vista como instrumento de la lucha contra la pobreza, pero la abundancia de riqueza no es vista como el indicador de la erradicación de la pobreza. Más bien, el ejercicio de la libertad supone haber sido reconocido como alguien respetable en la sociedad, no ser insignificante en ella, merecer consideración, valorar su vida como la de cualquier otra persona.

4. La lucha contra la pobreza no es ni responsabilidad exclusiva del gobierno ni éste es el principal responsable. El Estado tendrá bajo su responsabilidad aquellas tareas que la sociedad le asigne y lo hará con los recursos que le conceda. Esa responsabilización dependerá de la conciencia moral de la sociedad, de las empresas, de los lazos de identidad que la unan, de la solidaridad mutua que expresen en los hechos. La responsabilidad principal está siendo plena y hasta heroicamente asumida. Demasiados padres y madres sacrifican literalmente sus mejores años de vida y sus aspiraciones más caras y legítimas para sacar, literalmente, adelante a sus hijos e hijas. Casi todas las familias pobres hacen ya más de lo que sanamente se puede para salir de la pobreza o, por lo menos, para que sus hijos e hijas lo logren hacer. A continuación, es la sociedad la responsable de enfrentarla y tiene la obligación moral de institucionalizar reglas de convivencia y solidaridad en la economía, la política y la cultura que no dejen a los ciudadanos desamparados, excluidos *en esa sociedad*.<sup>1</sup> La sociedad decide qué debe hacer el Estado dentro de las reglas socialmente establecidas. La conciencia moral de la sociedad es la que está en la base de la capacidad del Estado para dar su aporte. La tarea del gobierno es contribuir a la lucha contra la pobreza en la que están involucradas a mucho más que “tiempo completo” las familias del país y encauzar en todo lo posible el funcionamiento de la sociedad para que sus instituciones estén al servicio del bienestar y la libertad *de todos*. La universalidad es un criterio central de toda actividad pública. Si no complementa a una política realmente universal, en un país como el Perú, la focalización es una evasión de la lucha contra la pobreza.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Esto no es lo mismo que ser excluidos *de* la sociedad. (Lo Vuolo ...) En este caso, no se es parte de la sociedad, cosa que es absurdo. Estamos, pues, ante sociedades que en su interior tienen excluidos de ciertos bienes y reconocimientos, impedidos por diversas razones para realizar ciertos tipos de actividad, ejercer la libertad.

<sup>2</sup> Javier M. Iguíñiz E. (2003) “Lucha ¿contra qué pobreza?”. No publicado.

5. A pesar de situar a la producción y productividad como medios para el fin de la reducción de la pobreza humana, debemos considerarla, por su importancia instrumental, como una de las dos aproximaciones estratégicas pero tomando siempre en cuenta que no pueden convertirse sus logros en fines sino que tienen que ser evaluados según su aporte al desarrollo humano en sentido amplio. Crecer no es un objetivo en sí mismo, por muy importante que sea. De ahí, la importancia de la distribución y de la redistribución. Pero, por lo señalado antes, tampoco una mejor distribución y redistribución es suficiente porque nos mantenemos en el terreno del “tener” y no en el de lo que se “es” en la sociedad y en el de los que se logra “hacer”, en el desempeño que logra tener en las actividades en las que se está involucrado. Es más, las tendencias de la mayor parte de las economías nacionales desde el inicio de la economía moderna, hace más de dos siglos, asegura sin género de dudas, que el desarrollo entendido como el logro de una situación económicamente similar a la de los países ricos jamás será alcanzada. Los casos más rezagados en esa carrera ya han sido caracterizados como “inviabiles”, “desahuciados” y términos similares. Los menos rezagados, el tercio intermedio, como ha mostrado el Banco Mundial, siguen alejándose de los niveles de ingreso del tercio de países más ricos.<sup>3</sup> La ruta actual del ingreso per cápita promedio de los países es de subdesarrollo y no “en vías de desarrollo”. Por eso, tras bastantes “décadas del desarrollo”, el debate internacional actual sobre el problema del desarrollo gira cada vez más en torno al “qué es” desarrollo y erradicación de la pobreza que sobre el “cómo lograrlos”. Las viejas maneras de entender ambos no le ofrecen nada muy viable a la mayoría de los países del mundo.

Para nuestros efectos, la conclusión de lo anterior es que la lucha contra la pobreza y por el desarrollo tiene que ponerse objetivos que sean a la vez, más ricos en humanidad que el PIB o el ingreso per cápita y, a la vez, más viables, por lo menos en sus niveles básicos y universales. Estas miradas de lo que significa ser pobres tiende naturalmente a apuntar a distintas facetas de la situación de pobreza. Éstas asignan gran importancia a la atención explícita al problema de a) la pobreza de ingreso y de cada pobre pero también a b) la liberación de ciertos lastres para el desempeño adecuado en la vida, como son la desnutrición o el analfabetismo y, finalmente, como medio para avanzar más y más rápidamente y como fin valioso en sí mismo e indicador de progreso c) la participación de los pobres en su propio proceso de ampliación de la libertad y de liberación de las trabas que les impiden desplegar toda su potencialidad.<sup>4</sup> El primer aspecto es tratado por la propuesta de cambio en la estructura de productividades. El segundo por las políticas de educación, salud, y otras

---

<sup>3</sup> Banco Mundial (...)

<sup>4</sup> Para una visión de las diferentes maneras de definir la pobreza puede verse nuestro trabajo: “La pobreza es multidimensional: un ensayo de clasificación”.

de naturaleza universal así como por políticas focalizadas que en el caso del Perú involucran o deben involucrar muchas veces a las mayorías nacionales. El tercero corresponde al campo de las políticas de reforma del Estado y de la institucionalización de la participación social en todas las esferas en las que contribuye al desarrollo humano y a una mejor gestión de las políticas públicas.

6. El objetivo final del Acuerdo Nacional es la reducción más rápida y permanente posible de la pobreza. Todos los demás objetivos presentados son, en consecuencia, intermedios y deben ser evaluados con aquel fin en mente. La propuesta estratégica que presentamos se caracteriza por hacer dos tipos de distinción. La primera es la que distingue y toma en cuenta, para una más fructífera interacción de ambas, entre el cambio de rumbo en el proceso económico y el cambio en las prácticas de participación social y en la reforma de la gestión del Estado. Esa distinción da lugar a los dos capítulos de este texto. La segunda se da al interior de la parte económica de la primera y propone políticas económicas necesarias entre sí pero separables en dos tipos que se pueden poner en marcha con distinta velocidad. Más precisamente, sin poner en marcha las más rápidas y sin los pactos sociales que ellas presuponen, no se pueden lograr avances significativos en las segundas, por lo menos en un régimen democrático y con apertura de las acciones del gobierno. Esta última distinción es la que más se desarrolla en este breve texto y la que resumimos algo abstractamente en este resumen. Desarrollamos menos, por lo tanto, el aspecto político del cambio de rumbo a pesar de considerar que en él, el aspecto participativo es medular para hacer compatible la democracia con las difíciles condiciones en que tiene que intentarse el desarrollo económico.

## **II. Diagnóstico**

Veamos, en primer lugar, el diagnóstico de la situación y la herramienta que vamos a utilizar para hacerlo. En el Gráfico 1, se estiliza la estructura de la productividad en la economía peruana. Esa estructura puede ser vista como compuesta por muchas otras de similar perfil que constituyen los mercados específicos y que son, como se sabe, heterogéneos en su interior distinguiéndose entre empresas de punta, intermedias y menos productivas y, generalmente, menos competitivas dentro del país y en los mercados más amplios. Esas diferencias son las que denominamos “ventajas competitivas”.<sup>5</sup> También podría verse dicho gráfico como compuesto por las estructuras productivas de cada una de las regiones del país. En algunas de ellas se distinguirían en la forma de una gran escalón grandes minas muy productivas y relativamente pocas empresas, mucho menos productivas adicionales, como

---

<sup>5</sup> Son ventajas o desventajas competitivas las que tienen unos competidores respecto de otros al interior de una determinada rama de producción.

en Moquegua. Son los lugares en los que tiene sentido hablar de canon. O también un perfil bastante horizontal como en el caso de Apurímac o San Martín donde la predominancia del campesinado y la relativa ausencia de grandes empresas hace que las “puntas” altas del perfil de productividades sea casi imperceptibles por su estrechez. Señalamos esto para tener en mente que estamos también visualizando competidores aunque de una manera demasiado indirecta como para utilizar el gráfico para pronosticar el destino probable de los productores menos eficientes de cada rama y, de ese modo, diseñar una estrategia contra la pobreza que tenga en cuenta ese hecho. La moda por acentuar el aspecto productivo en la lucha contra la pobreza debería tener en cuenta tal contexto institucional competitivo, en otras palabras, debería tomar en cuenta al mercado y la correspondiente zonificación, cosa que no se hace. El cambio institucional supone mirar a y evaluar el funcionamiento de la institución más importante para los pobres, el mercado. Ello supone el diseño de una estrategia por mercados principales según su importancia para los pobres, incluyendo el laboral, y no sólo por territorios; estrategia que tiene que ser bastante detallada, cosa que escapa a nuestras posibilidades inmediatas aunque es muy importante. Nosotros vamos a utilizar el gráfico para otro fin, más macroeconómico y macro social.

En ese gráfico debemos empezar distinguiendo entre el perfil externo y la división en su interior.<sup>6</sup> El área debajo del perfil representa el conjunto del Valor Agregado o Producto Interno Bruto del país. La altura de cualquier punto en ese perfil muestra el Valor Agregado por trabajador, una de las maneras de ver la productividad de las empresas que ocupan a dichos trabajadores. La dirección horizontal nos indica al conjunto de la población ocupada del país. Las mayores alturas están a la izquierda al haber tomado en cuenta en primer lugar a los trabajadores de las empresas que obtienen el mayor valor agregado por trabajador (minerías, petroleras, etc.). Luego vienen bastantes ramas de la industria manufacturera y así sucesivamente hasta llegar a los independientes urbanos y al minifundio rural. La división interna permite distinguir, en grueso, tres partes. La primera, arriba a la izquierda, son las ganancias de las empresas antes de impuestos. La segunda área es la de abajo a la izquierda y representa la masa de remuneraciones salariales también antes de impuestos. La tercera es la larga cola de las unidades que logran obtener un menor valor agregado. Hay una cuarta área que está fuera del perfil y que es la economía mundial que nos interesa solamente porque es el destino de una parte del valor de la producción en el Perú, especialmente, el servicio de la deuda externa. También de ella llega la cooperación internacional.

Las recomendaciones de largo plazo apuntan al cambio del perfil externo, a la estructura y productividad de las empresas. Las medidas de corto plazo se basan en el aprovechamiento de la relativa flexibilidad de esa división interna. Es como si fuera una membrana que tiene cierta movilidad y que depende de

---

<sup>6</sup> Este tipo de gráfico se usó, que sepamos por primera vez, para el Perú en el estudio de Richard Webb sobre la distribución del ingreso que se basó en su tesis doctoral en la Universidad de Harvard. Véase su libro *Government Policy and the Distribution of Income in Peru*. Cambridge: Harvard University Press, 1977.

la capacidad de negociación de las distintas partes de la sociedad en un momento dado. Hemos simplificado dicha división dejando de lado subdivisiones que pueden ser importantes para análisis más detallados, como los que separarían las remuneraciones de obreros y empleados, o las ganancias de empresas nacionales o extranjeras, o el componente de impuestos directos en esa masa.

El gráfico 1 que hemos mostrado pretende ser una representación de otro, mucho más realista, elaborado en una ya antigua investigación con las cifras de las distintas empresas y ramas de producción del país, que es el gráfico 2. Se puede percibir la proporción entre el número de trabajadores en el “núcleo” más productivo de la economía, a la extrema izquierda. Llegan a alrededor del 10% de los trabajadores del país. Hay muy pocos sitios en los que el valor agregado por trabajador sea suficiente como para pagar decentemente a los trabajadores. Que esta estrechez de oportunidades para insertarse en las actividades que permiten vivir adecuadamente sigue vigente hasta hoy puede verse en el Cuadro 1 que presenta la estructura ocupacional aproximadamente en el año 1999. Se comprueba que las empresas que pagan a un trabajador el equivalente a la línea de pobreza para una familia de cinco miembros que es aproximadamente 350 dólares de los EE.UU., o a unos 1000 Nuevos Soles al mes son muy pocas. Alrededor del 80% de los trabajadores del Perú no pueden sostener su familia. Se necesita que otro miembro de la familia trabaje. Así se llega a la cifra que supera el 50% de pobres en el Perú. Si uno de los aportantes a la familia se enferma o tiene que cuidar a sus hijos, o tiene que atender a sus enfermos caen en los alrededores de la indigencia.

¿Qué ha sucedido en los últimos veinticinco años del siglo pasado? El enorme aumento del número de pobres en el Perú se debe principalmente al deterioro del poder adquisitivo de los sueldos y salarios. La curva intermedia se vino abajo. También aumentó la urbanización por lo que la larga cola es hoy más urbana que hace treinta años. La expansión de la informalidad es una de las consecuencias.

Lo que ha sucedido con la economía en el Perú es que en vez que los sectores que obtienen mayor valor agregado por trabajador expandan su riqueza a más sectores del país, se hayan defendido de la crisis, y como empresas, introduciendo a la pobreza en dicho sector con gran beneplácito pues eso permitía rebajar costos sin invertir, ni mucho menos, innovar tecnológicamente. En realidad, no ha sido una decisión propiamente empresarial, las políticas de estabilización del gobierno partieron del diagnóstico de que la inflación era debida a un “exceso de demanda” y, a costa de la expansión de las empresas que venden en el mercado interno, se consideró que lo más conveniente para el futuro de la economía era rebajar el poder adquisitivo de los asalariados y reducir dicho mercado interno. Junto con el recorte del gasto público se pretendía reducir el déficit fiscal lo que junto a las menores exigencias de importaciones permitían cumplir a costa de la calidad de los servicios públicos con el pago de la deuda externa exigido para apoyar económicamente la



estabilización. A la vez, abarataron las importaciones reduciendo aranceles cuando el tipo de cambio estaba bajo y para colmo, contribuyeron a que siguiera bajando con la simultánea apertura del mercado de capitales en un momento en el que éstos inundaban los “mercados emergentes” de América Latina debido a la poca rentabilidad que tenían en sus países de origen. El ensañamiento con las empresas para el mercado interno, especialmente con las que competían con las importaciones no podía ser mayor. Más aún, se empezó a exigir el pago de impuestos que la inflación había reducido a su mínima expresión y, previa o posteriormente a las privatizaciones, se elevaron los precios de los servicios públicos. Presionados por todas partes, la única holgura posible era por el componente que más importa para el sostenimiento y crecimiento de los mercados: las remuneraciones salariales.

Esta vocación de suicidio económico sigue, en gran medida, vigente. Los compromisos de pago del servicio de la deuda externa ahogan al fisco y desvían las escasas divisas que tenemos a fines ajenos al desarrollo de la economía nacional. Los dólares de nuestras exportaciones, tan necesarios para traer maquinaria y conocimiento internacional, son exigidos por los acreedores del Estado y de las empresas y, en el Perú por sus representantes. Los pagos de impuestos, tan necesarios para educar a nuestros estudiantes como para que puedan salir adelante sin delinquir y quedándose en el país son mezquinados de maneras sutiles y grotescas, en grandes cantidades y en pequeñas, mientras son exigidos por esos mismos acreedores externos. ¿Cómo gobernar así el país? Para algunos, cual profecía autocumplida, poniendo toda la esperanza en el capital extranjero. Es este ahogamiento que nos reduce como economía a la mínima expresión y expulsa a muchísimos peruanos calificados del país, que frena la innovación tecnológica a lo largo y ancho de los diferentes sectores y que frena el aumento de los ingresos cuando amplía la gama de nuevas necesidades y desestabiliza los empleos el que hay que aflojar para poner en marcha la economía nacional de una manera lo más continua posible y para hacerles un sitio decente a nuestro hijos en él.

### ***III. Resumen de propuesta económica***

Vayamos al resumen de la propuesta. Recordemos que debemos distinguir entre el corto y mediano-largo plazo. En el primer momento del cambio de rumbo económico se pone el acento a) en la distribución “primaria” de los ingresos, esto es, la que principalmente resulta de la actividad privada directamente (salarios y ganancias principalmente, pero se puede incluir a los impuestos directos), b) en la revalorización de los activos que la gente y las empresas ya poseen (educación, fábricas, etc.), c) en la capacitación del personal existente, d) en la racionalización tributaria, entre otros. En el corto plazo, entonces, la política contra la pobreza debe buscar el uso de las actualmente desperdiciadas habilidades existentes hoy desperdigadas

deambulando de un destino a otro por todo el país por falta de empleo adecuado. Para reducir drásticamente y en corto tiempo el problema tanto de número de pobres como de la profundidad de la pobreza el enfoque dominante tiene que ser inicialmente de demanda aunque no se dejen de lado los problemas de oferta que también son necesarios para preparar un futuro más promisorio, pero que deben tener un efecto más lento y más definitivo. Conciliar ambos enfoques, de oferta y demanda, es una difícil tarea del momento. Hoy por hoy, hay un sesgo excesivo a favor del primero. Hay que balancearlos.

La mejora en la calidad del trabajo que se puede lograr muy rápidamente es la que resulta de una mejora del ingreso compatible con la mejora de productividad que es propia de todos los momentos de reactivación como el actual y ello supone, mayores remuneraciones en el sector urbano privado y, en parte como consecuencia de lo anterior, mayores precios, demanda y rentabilidad para los productores agrícolas y para los productores informales de las ciudades. Lamentablemente, no vemos otra fórmula que la propia de las negociaciones con sindicatos con capacidad de recurrir a la huelga. Esa capacidad ha permitido en el pasado anterior a los años 90s que las mejoras cíclicas en productividad se transfieran en parte a los asalariados contribuyendo a un menor deterioro de los mercados y la sobrevivencia de las empresas en contextos difíciles. La medida principal necesaria para ello es un cambio en la legislación laboral que debiera ser parte de una especie de “pacto social para el crecimiento con empleo adecuado” y que permitiría que las empresas aumentaran las remuneraciones de acuerdo a las posibilidades de cada una de ellas. El Consejo Nacional de Trabajo y el Acuerdo Nacional pueden ser los ámbitos en el que esa difícil negociación se realice. La única otra alternativa para repartir mejor los beneficios resultantes de la reactivación es la privatización de las demandas sociales, cosa que sin un cauce legal adecuado, puede llevar a la desesperación, a la frustración y a la reemergencia de viejos y nuevos tipos de violencia, de rupturas diversas del régimen democrático y de la retracción definitiva de la inversión nacional y extranjera. Hay cada vez más estudios que indican que cuanto más desigual un país, mayor es su propensión a la violencia y menor su coeficiente de inversión.

La lucha contra la pobreza más inmediatamente eficiente en estos momentos de reactivación con baja inflación y hasta deflación en ciertos mercados, es la que empieza con cambios en la distribución primaria del valor agregado en el país. En el corto plazo, la incidencia de la pobreza se puede reducir en alrededor de 10 puntos porcentuales con un “crecimiento con orientación redistributiva” que posibilite “arrastrar” al mundo rural e informal. En el Gráfico 1 podemos imaginar una ligera elevación de la curva de salarios y la reversión parcial del proceso redistributivo perverso por el cual aumentó la incidencia de la pobreza. Revirtiendo sólo parcialmente el desastre de las últimas décadas, se podría llegar a una meta de ese orden de magnitud. Pero ese proceso abortaría si es que no se atacan los factores que restringen el crecimiento de la oferta a largo plazo. La restricción externa sigue siendo la principal de ellas. En

lo inmediato, resulta imprescindible reducir drásticamente el servicio de deuda debido durante los próximos cuatro años y no aumentarlo con nuevos endeudamientos.

El perfil de las productividades en el país, que es el que tanto por su altura como por su menor heterogeneidad distinguen a un país desarrollado de otro no desarrollado, cambian en el mediano y largo plazo y se logran con políticas cuyos efectos son más lentos porque tienen que ver sobre todo con la calidad de la educación recibida por las mayorías. Simplificando, los cambios en la estructura de productividades del país, para hacerla más elevada y homogénea en los mercados particulares y en el conjunto de la economía nacional, tienen tres componentes que para ser útiles deben combinarse y que suponen tiempos de maduración distintos. La que denominamos “Estrategia 1” es la que se concentra en “ensanchar” el núcleo más productivo, generalmente orientado a la exportación pero, ahora, también a las actividades que no compiten con el exterior tan directamente u operan con mercados cautivos. Esta estrategia sola, aislada, es la que predominó en el régimen de Fujimori y lleva en muchos casos a nuevas “economías de enclave” y al uso de las divisas generadas que se quedan en el país en el pago del servicio de la deuda externa lo que agrava su aislamiento de la economía nacional. Los mecenazgos o la “responsabilidad social” normalmente practicada por algunas de ellas hacen poco para revertir la doble foraneidad de las empresas, tanto por su capital como por sus efectos en la economía nacional. La principal responsabilidad social de las empresas es diversificar su actividad en el país, pagar impuestos sin recurrir a subterfugios y tratar bien a sus trabajadores.

Las divisas son imprescindibles para el país, sobre todo para el crecimiento de las importaciones sin las cuales la industria manufacturera y muchas otras ramas no pueden crecer, ni las familias alimentarse. Pero quizá más importante para los efectos de atender con los recursos económicos disponibles a las demandas de la sociedad es que las divisas propias son determinantes del grado de soberanía del país. Sin divisas propias los gobiernos de turno tienen que mendigar todos los años por recursos que vienen condicionados por las exigencias de los acreedores, añaden conflicto a los ya existentes y prolongan la inviabilidad económica del país. Por todo eso, resulta urgente

- a) promover las exportaciones, con el mayor valor agregado posible en el país;
- b) Retener para el Perú la mayor proporción de las divisas generadas con las ventas al exterior;
- c) Aumentar y cambiar la estructura de importaciones para que se eleve la proporción de ellas que constituye adquisición de equipo y maquinaria, de software y conocimientos en general que se combinen con la experiencia propia del país;
- d) Facilitar financieramente, con información y por otros medios la adquisición de esos bienes de capital por la industria y, con acento especial, por las PYMES instaladas y nuevas en todo el país. Este uso

de las divisas es imprescindible para que las otras dos estrategias operen. Ello supone, una vez más, reducir el servicio de la deuda externa. Todos estos factores ayudan a darle dinamismo a la oferta y a la parte de la demanda de bienes y servicios que ella estimula gracias a la diversificación productiva, tecnológica y organizativa, de la economía.

Simplificando, pues hay otros aspectos a considerar en una estrategia de participación, en esto consiste insertarse adecuadamente en la economía mundial. La “Estrategia 2” es la que amplía la industria y otras actividades generalmente orientadas principalmente al mercado interno. Éstas empresas son principales responsables de la diversificación productiva, del aumento del empleo, de la calificación más avanzada de la mano de obra, de la preparación de nuevos pequeños empresarios, de la asociatividad con unidades productivas de menos escala y sofisticación, de la difusión del cambio técnico y de las mejores prácticas corporativas, entre otras. La industria de un país sigue siendo decisiva incluso en esta época de “servicios”. El “ensanche” de esa clase de empresas (véase el gráfico 1) es una parte de la estrategia, la número 2. Es este sector el principal responsable de la inversión productiva y la evolución de esta variable tiene un componente cíclico que depende del nivel de demanda en la economía en su conjunto. Es esta inversión la que más hay que estimular para generar empleo decente. La creciente participación de estas empresas en las exportaciones del país que sea reflejo de la calidad adquirida en su abastecimiento del mercado interno. Los incentivos financieros, tecnológicos y otros deben ser creados y coordinados. Pero ese ensanchamiento no basta, dada nuestra estructura productiva, para ocupar decentemente a nuestra población en edad de trabajar. Es más, sabemos por larga experiencia que puede dar lugar a una concentración geográfica de la producción en pocas ciudades, a la aceleración de la emigración desde las provincias y, al final, a un empeoramiento prolongado de la distribución del ingreso.

La “Estrategia 3” depende de las anteriores pero es, además, crucial para avanzar al fondo del problema de la ausencia de trabajo decente y de la reducción de la pobreza económica o de ingreso, que es de lo que tratamos en esta parte. Se trata de “elevar” la productividad de una buena parte de las actividades propias del mundo de las micro y pequeñas unidades productivas urbanas y rurales. En otros términos se trata de un desarrollo de “ancha base” y que resulta distributivo por que amplía la gama de ofertantes. Para ello, resulta imprescindible una demanda sostenida y creciente por sus productos, cosa de la que hemos tratado, pero también incentivos para aumentar la productividad de sus empresas. Las políticas de descentralización ayudan en esa dirección al contribuir a un mayor conocimiento de la propia realidad cultural, natural y social de las regiones y del aprovechamiento posible para generar empresas y oportunidades de empleo calificado, para reducir costos de transacción, para mirar directamente y no a través de Lima hacia el mundo, mejorar la infraestructura de puertos y caminos e instalaciones necesarias para el acopio, conservación y transformación de los productos, etc., etc.

Por eso, sobre los logros del primero, en el segundo momento, se pone el acento en la generación de activos nuevos y no tanto en el uso más pleno de los que hay, en las reformas educativas y no tanto en la calificación *in situ*, de salud, más allá del salvataje de los que nacen y viven sus primeros meses con alta probabilidad de daño irreversible, de seguridad social universal que rompa la discriminación actual. En los gráficos indicados, en el corto plazo se cambia la distribución interna del valor agregado y en el mediano y largo el perfil de dicha curva exterior, esto es, la estructura de productividades que depende principalmente de las características de las unidades productivas del país. En los gráficos indicados, en el corto plazo se cambia la distribución interna del valor agregado y en el mediano y largo el perfil de dicha curva exterior, esto es, la estructura de productividades que depende principalmente de las características de las unidades productivas del país y que supone muchas más medidas e incentivos que en esta visión gruesa de la estrategia podemos indicar.

El segundo gran cauce de conexión entre la locomotora del país y la lucha contra la pobreza nos parece que es el tributario. Elevar los tributos es imprescindible para la unidad y tranquilidad del país. Esa elevación debe ser tal que permita por medios eficaces lograr una situación de estabilidad fiscal permanente. La primera razón es política y se trata de una cuestión de soberanía nacional y viabilidad de la democracia. Un país tan endeudado no puede tener cuentas permanentemente deficitarias. La reducción del nivel permanente de estímulo de la demanda es un precio menor si es que, a cambio, se puede depender siquiera algo menos de la influencia externa. Junto a la falta de divisas propias, el déficit fiscal primario es un agravante de la dependencia por los requerimientos de endeudamiento que supone. Sostener un superávit fiscal o un equilibrio sustentados en aumentos de recaudación graduales pero sostenidos conforme la productividad promedio del país se eleva es un factor de libertad para administrar los recursos a favor de las mayorías ciudadanas del país. Uno de los resultados de esa soberanía debe ser la utilización de criterios que permitan actuar contracíclicamente y no como ahora, que se agravan las crisis y se sobrepasan las reactivaciones ambos con grave daño para la sociedad.

El aumento de la recaudación tributaria debe orientarse principalmente a la mejora de la calidad de la educación pública, de los servicios de prevención de y atención a los problemas de salud, al cuidado de la primera infancia y a los programas de emergencia por razones naturales o económicas. En general, a todo aquello que potencie las habilidades humanas y amplíe los márgenes de acción de las personas. Todo esto constituye un proceso de “distribución secundaria” del ingreso y complementa, sólo complementa, el aporte principal a la lucha contra la pobreza de la distribución primaria.

De ese modo, se entrelazan dos aspectos de la lucha contra la pobreza que descansan en el desarrollo económico del país. Los relativos a la productividad que, en realidad incluyen a la educación y a la salud, pero también estos

últimos en cuanto tienen valor por sí mismos y merecen atención y no deben sacrificarse bajo cualquier circunstancia económica.

#### **IV. Estrategia de participación social**

Junto a la estrategia en el campo económico y en el campo de la llamada política social, se hace necesario incluir a la política de cambio institucional que abre el cauce a la deliberación plural y a las decisiones concertadas.

##### 1. Definiciones:

El desarrollo propiamente dicho, como se indicó al inicio incluye mucho más que su aspecto económico. También indicamos que el desarrollo incluye el uso efectivo, el ejercicio creciente y no sólo de la existencia, del no impedimento al uso, de los márgenes de libertad que provienen de los derechos fundamentales y políticos de las personas. En esto, nos aproximamos a la propuesta de Amartya Sen sobre el concepto de desarrollo. En ese sentido del desarrollo, la creciente participación social en las decisiones que afectan a la sociedad y, sobre todo, a los pobres, es parte constitutiva y no sólo instrumento del desarrollo. Es ambas a la vez, medio y fin. Más alimentación con menos libertad para participar hace dudosos los avances en el desarrollo entendido como ampliación de la libertad efectivamente ejercida. La diferencia con el “buen estado” en el que pueden encontrarse otras especies viviente y el desarrollo humano no está en la garantía de ciertos bienes de subsistencia sino en aquello que se logra hacer con esos bienes y en el reconocimiento que se merezca en la sociedad y en el mundo.

##### 2. Diagnóstico, objetivo y estrategia

Se suele caracterizar la historia peruana como poco propensa a la participación social. La tradición autoritaria habría hecho mella en la voluntad de los ciudadanos y ciudadanas para intervenir en la actividad pública orientada al desarrollo económico y a la lucha contra la pobreza. Sin entrar a un análisis crítico de esa afirmación podemos apoyarnos en la conciencia de la necesidad de una mayor participación de la sociedad en las decisiones públicas y en todo lo que conduce y se deriva de ello.

- a) El *objetivo* de la política de participación es lograr que los ciudadanos y sus organizaciones sean parte del proceso de decisiones en aquellos asuntos que influyen más decisivamente en su futuro familiar, social, así como en el futuro del país. Esto constituye en sí mismo un logro de reconocimiento social, de construcción de una identidad nacional, de convivencia sana, tranquilidad y cooperación en la vida cotidiana que son elementos indispensables en toda vida de calidad. Todos estos son objetivos valiosos en sí mismos. Sin embargo, hay que tener cuidado

pues se puede acabar aceptando que la participación es suficiente independientemente de la eficacia y eficiencia de tal participación. El “se jugó bien, pero se perdió” es parte de la psicología nacional para algunos comentaristas deportivos. En el mundo de las ONGs también se puede oír que la participación es suficiente resultado de la promoción humana. Ciertamente, también debemos estar precavidos del uso exclusivamente instrumental de la participación social. La búsqueda de una mayor eficacia en el gasto público, de una mayor confianza para la generación de asociaciones para la generación de empresas, el ahorro de los recursos del Estado son objetivos comúnmente mencionados y son importantes pero no son el objetivo final de la participación. También son objetivos la búsqueda por medio de la participación de la sociedad civil de una descentralización más transparente, eficaz y eficiente en la tarea del desarrollo regional y la lucha contra la pobreza.

- b) La experiencia de participación en el país es antigua y diversa, aunque no cubra muchos campos de actividad. Las más masivas en el campo son las heredadas de la tradición comunera. Hay también una trayectoria más reciente de organización de mujeres para la lucha contra el hambre por medio de “comedores populares” y del programa de “vaso de leche” principalmente urbanos. También hay experiencias antiguas de concertación en ciertos municipios como el del Ilo, Villa el Salvador, y algunos otros. Hay recientes mesas de concertación sobre asuntos sectoriales en diversos lugares del país.
- c) La *estrategia* para la creciente participación de la población en los asuntos del desarrollo y la lucha contra la pobreza consiste en potenciar las distintas formas de concertación existentes en el país y asegurar la presencia de los pobres en ellas. La gama de asuntos que requieren de concertación es amplia pudiendo ser sectorial, territorial, sobre objetivos específicos o más generales.
- d) En la medida en que la lucha contra la pobreza tiene como componente principal la actividad económica privada y el ingreso “primario”, la participación de la sociedad civil tiene que incentivar e impulsar la inversión productiva de las empresas de todos los tamaños. En ese sentido, la inclusión de la participación en la lucha contra la pobreza es parte y a la vez orientadora del esfuerzo en pro del desarrollo económico.
- e) En el Perú, esa participación debe incluir un fuerte acento descentralista. El excepcional centralismo en las decisiones públicas obliga a una manera de democratizar las instituciones de participación que involucre a los pobres cada vez más y lleve hasta el nivel distrital dicha práctica.
- f) El descentralismo tiene que movilizar las actividades privadas y públicas. La concertación debe, por tanto, incluir la presencia de todos

los sectores de la sociedad civil que tengan, gracias a su actividad, importancia para reducir la pobreza. Desde las familias hasta las empresas, pasando por organizaciones sociales, ONGs, iglesias y otras entidades.

- g) La participación social, además de ser un fin en sí mismo, debe ser un instrumento para:
- una nueva manera de gobernar y de gestionar los recursos de todos los peruanos por medio de la concertación,
  - una manera de aumentar la eficiencia en el gasto social público y privado por medio de la transparencia,
  - un aporte a la lucha contra la pobreza dentro de planes de desarrollo por medio de la incorporación de los pobres en la determinación de prioridades,
  - una contribución democratizadora de la descentralización al incluir a la sociedad civil en las deliberaciones sobre el curso a seguir,
  - una columna de la gobernabilidad al promover el diálogo entre las partes involucradas en las demandas sociales.
- h) El *Acuerdo Nacional* es la expresión de esa participación al nivel del Estado Nacional, de los partidos nacionales y de las organizaciones de la sociedad con mayor alcance nacional e importancia social, económica o moral. Ese acuerdo sienta una pauta novedosa e importante para el futuro pues establece un ámbito de concertación que no es estatal y tampoco solamente de la sociedad civil. Se trata de un foro que trasciende los gobiernos de turno y que contribuye a la generación del mayor consenso posible sobre el curso de la economía, de la organización del Estado y la democracia y la lucha contra la pobreza.

En el caso de la *lucha contra la pobreza*, la estrategia que más se ha expandido recientemente es la de las Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP). En el proceso de descentralización, las MCLCP convocan y pueden convocar al Estado y la sociedad civil de las regiones para establecer orientaciones generales de largo plazo para el desarrollo y prioridades de inversión para los sucesivos presupuestos regionales. Las MCLCP se constituyen en una potencial manera de darle legitimidad y estabilidad a las iniciativas de los gobiernos regionales y locales al estar constituidas por instituciones que tienen más continuidad que los gobiernos de turno.



## V. Indicadores

Los indicadores principales que sugerimos para el seguimiento de ese proceso son tres que, a su vez, pueden dividirse cada uno en tres secundarios o instrumentales.

1. Integración creciente y adecuada con el mundo. Se trata de aumentar la calidad de la inserción económica en el mundo por medio de la adquisición de conocimiento aplicado a la producción que se combine con la experiencia en el país.

**Importación de equipos y maquinaria / habitante = (Importac. eq. y maq./ Import. Totales) x (Import. Totales / PIB)x(PIB/habitante)**

El indicador principal recuerda la necesidad de que todos los trabajadores del país estén informados y en contacto con la tecnología más avanzada posible de obtener y combinar con la propia. En casi todos los campos, es hoy mundial. Por otro lado, cualquier avance en algunos de los tres indicadores secundarios, sin que disminuya alguno de los demás, es un aporte al objetivo de inserción creativa en la economía mundial. El primer indicador secundario apunta a la estructura de importaciones y recuerda que debemos traer más conocimiento y, por ejemplo, menos comida. El segundo indicador secundario recuerda la importancia de las exportaciones pero, en particular, que las exportaciones deben generar dólares que usemos para importar y no tanto, en pagar deuda externa pública o privada. El tercero reafirma la importancia del crecimiento de la economía.

2. Atención de las exigencias de desarrollo humano y de la calificación de la fuerza laboral. Se trata de aumentar la calidad de la educación de todo el sistema educacional, de la prevención y atención a los problemas de salud y de la seguridad ciudadana.

**Gasto social / habitante = (Gasto social / Impuestos totales)x(Impuestos / PIB)x(PIB / habitante)**

El indicador principal es una aproximación a la importancia económica asignada a la preparación de las personas para la lucha por la vida y para la realización personal y colectiva de los conciudadanos. El primer indicador

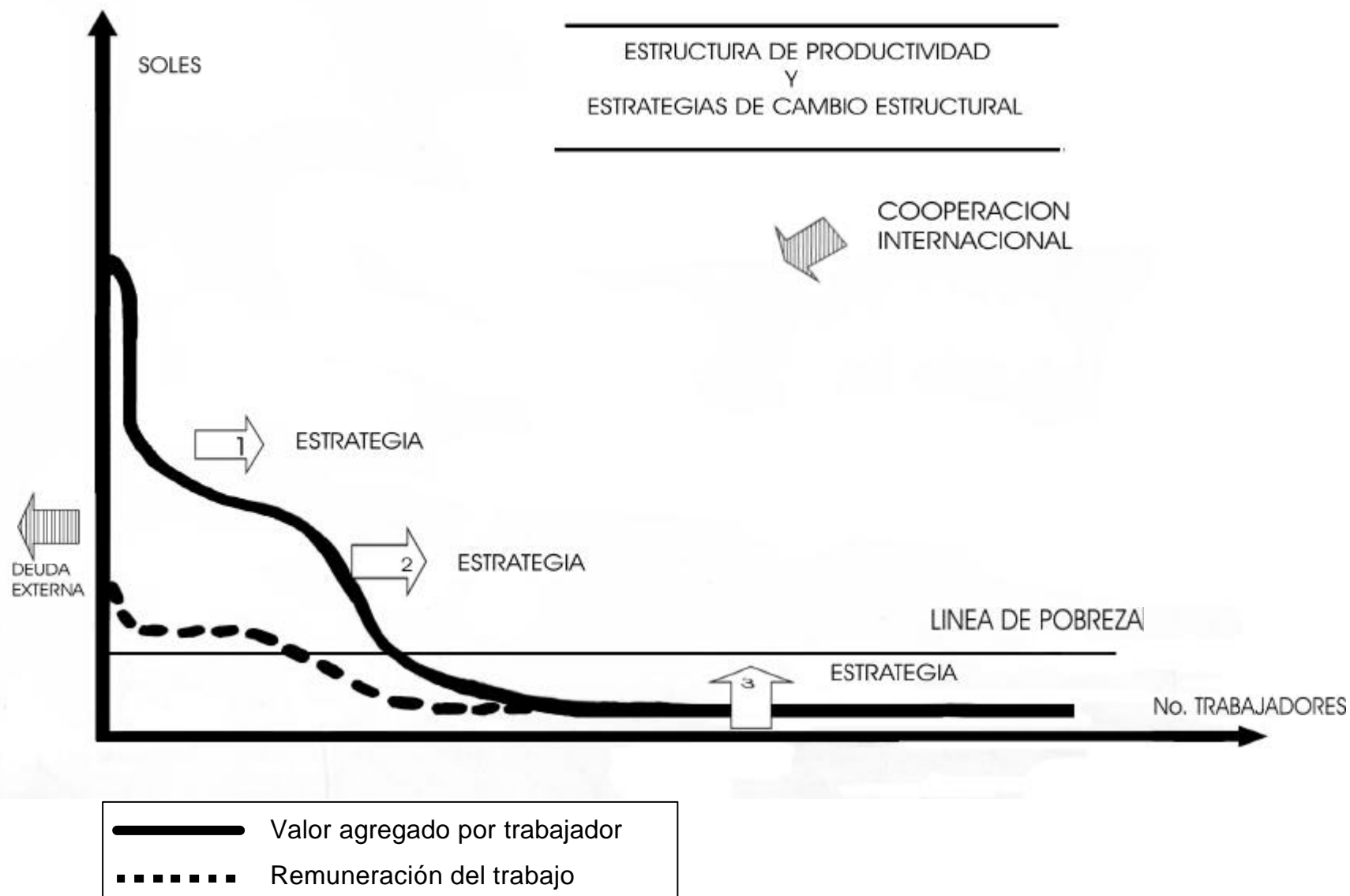
secundario se refiere a la estructura del presupuesto y revela la importancia relativa del gasto social. El segundo indicador secundario se refiere al tamaño del Estado. Cuanto más desarrollado es un país, mayor es ese tamaño. El tercero reafirma la importancia del crecimiento de la producción

3. Atención especial a los más pobres. Se trata de asumir las situaciones más graves con la urgencia debida. La magnitud de daños irreversibles es muy grande y, en este asunto, cada caso cuenta.

**Índice de Pobreza Humana =  $1/3$  (% que morirá antes de los 40 años) +  $1/3$  (% adultos analfabetos) +  $1/3$  (% acceso a servicios de salud, % de acceso al agua potable y % de desnutridos menores de 5 años)**

Este indicador es útil separado y merecería un seguimiento componente por componente como en los casos anteriores.

# GRAFICO NO. 1



## GRAFICO No. 2



Fuente: Patricia Ann Wilson: "From Mode of Production to Spatial Formation: The regional consequences of Dependent Industrialization in Peru" (Thesis). Graduate Field of City and Regional Planning University, Ithaca New York, 1975

Nota: Los sectores no señalados pertenecen a la Manufactura

## CUADRO No. 1

### **Segmentos de la economía y el mercado laboral** (Perú 1999)

SEGMENTO	PBI (est.)	Empleo	Empleo	Merc. Consumo	Ingreso Mens. (Est.)
	%	%	Millones	%	\$ mes
<b>SECTOR PRIVADO</b>					
Gran empresa (200+trab)	29	5	0.6	15	700
Emp. Mediana (50+199 tr.)	17	3	0.3	9	450
Pequeña emp. (10--49 trab.)	10	7	0.8	11	350
Microempresa (2-9)	18	20	2.3	21	220
<b>S u b t o t a l</b>	<b>74</b>	<b>35</b>	<b>3.9</b>	<b>56</b>	<b>Prom. 320</b>
<b>SECTOR PUBLICO</b>					
	<b>6</b>	<b>10</b>	<b>1.1</b>	<b>14</b>	<b>280</b>
<b>AUTOEMPLEO</b>					
Independiente calificado	2	2	0.2	3	350
Independiente urbano no calif.	11	23	2.6	18	160
Campesinado minifundista	6	28	3.2	7	50
<b>S u b t o t a l</b>	<b>19</b>	<b>53</b>	<b>6</b>	<b>29</b>	<b>Prom. 109</b>
<b>HOGARES</b>					
	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>0.2</b>	<b>1</b>	<b>150</b>
<b>T O T A L E S</b>					
	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>11.3</b>	<b>100</b>	<b>Prom. 200</b>

Fuente: MTPS, INEI. Elaboración SASE

# **NUEVO PAPEL ECONÓMICO DEL ESTADO Y LA SOCIEDAD EN EL PERÚ: CUATRO CONEXIONES**

(Versión del 19-10-2003)

**Javier M<sup>a</sup> Iguíñiz Echeverría \***

El Perú sigue siendo un país económicamente empobrecido porque no logra revertir ni la restricción externa a su crecimiento, ni la desigualdad y división internas en su sociedad. Generación creciente y continua de divisas y mejora en la distribución del ingreso tienen que ser los aportes de la economía a la convivencia pacífica dentro del territorio nacional y a la soberanía del país. Los políticos, los agentes de la economía y los ciudadanos deben perseguir esos objetivos para, a su vez, ampliar la gama de las opciones de desarrollo personal al alcance de todos los peruanos y peruanas de todas las regiones, cuidar las condiciones naturales para la vida actual y futura y lograr el enriquecimiento de su democracia. Pero poner al Perú en el buen camino no es ya tarea del Estado; lo es del Estado y la sociedad civil en una colaboración abierta y concertada en todos los niveles de decisión pública.<sup>i</sup>

Las propuestas que siguen aportan al componente económico de una estrategia de salida de la gran crisis en todos los órdenes del último cuarto del siglo XX.<sup>ii</sup> La crítica pone la primera mirada en la antigua desconexión entre las actividades más competitivas en el país y el bienestar económico y la seguridad de las mayorías nacionales y la segunda en el deplorable record de las exportaciones durante las últimas décadas. Un país sin divisas propias es un mendigo internacional cuya única aspiración es llegar al fin del año con el interesado favor de los acreedores internacionales y sus representantes. Un país sin cohesión interna no puede ni reaccionar constructivamente a las dificultades propias de los desastres de la economía o de los naturales ni sostener con continuidad políticas que incorporen y enriquezcan el conocimiento productivo en el país y aumenten su productividad.

Las propuestas que siguen suponen una crítica y, a la vez, una complementación de las experiencias en el tercer cuarto de ese siglo. El salto exportador de los 50s distribuyó insuficientemente sus beneficios en la sociedad y provocó, junto con el clima ideológico de la época, una reacción espasmódica contra la inversión extranjera y la estrategia exportadora de recursos naturales. El continuo deterioro de la calidad del empleo y de la educación pública, la bancarrota del sistema público de pensiones y la incertidumbre que sienten así como la vulnerabilidad que afecta a millones de peruanos mientras los exportadores de recursos naturales exhiben sus nuevos logros ha hecho que durante los 90s se hayan reavivado parcialmente esos antiguos sentimientos. Por otro lado, la industrialización nacionalista y proteccionista en los 60s y 70s contribuyó por un breve lapso de tiempo al aumento de la inversión y el

\* Profesor Principal del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Asesor del Presidente de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza y Miembro del Acuerdo Nacional.

empleo adecuados pero se encontró con los límites resultantes de su incapacidad para generar las divisas que requería. La crisis subsiguiente, agudizada hasta niveles inimaginables por la crisis de la deuda externa durante los 80s, llevó a la hiperinflación y al hundimiento final de los presupuestos familiares en todo el país y de prácticamente todos los sectores sociales. Durante todos esos periodos, ambas juntas, exportaciones de recursos naturales e industrialización proteccionista elevaron a nuevos niveles el centralismo económico. Lo nuevo consistirá, por lo tanto en conectar constructivamente esos componentes sectoriales y regionales del crecimiento económico.

Nos parece, por ello, que el reto del momento y de bastantes lustros hacia delante es hacer del Perú una sociedad en permanente renovación del conocimiento aplicado a las empresas de todo tamaño y a la gestión privada y pública. Las principales vías para conectar entre sí las distintas partes de la economía del país y, sobre todo, los destinos de sus ciudadanos son las divisas, los tributos y los salarios. Las divisas deben servir para traer del mundo más conocimientos aplicados a la producción y relativamente menos productos alimentarios. Este nos parece que es el papel del agro nacional: hacerle sitio al conocimiento. Los tributos deben servir para educar mejor y mantener saludable y segura a toda la población preparándola así para absorber y recrear el conocimiento tecnológico y organizativo mundial y no tanto, como en la actualidad, para financiar actividades improductivas y crecientemente innecesarias. Los salarios, crecientes y estables, deben servir para ampliar el mercado interno e incentivar la producción e innovación tecnológica en la pequeña empresa del campo y la ciudad. Sin aumento estable de la demanda agregada interna la inversión de las pequeñas empresas en nuevos insumos, equipos y maquinaria, en aumentos de productividad es una actividad frustrante pues se traduce en un deterioro de precios. El salto hacia el mercado externo supone una experiencia mínima en un mercado nacional algo menos exigente en innovación y en logística. De esas maneras, la creciente generación de divisas y la diversificación industrial se pueden conectar con la economía de las micro, pequeñas y medianas empresas, regadas por todas las regiones del territorio nacional.

Por ello, nos parece que la alternativa económica tiene que incluir las siguientes tareas<sup>iii</sup>:

**1) Conectar la generación de divisas con el aumento de la productividad y ampliación de mercados de las PYMES de todas las regiones del país.**<sup>iv</sup>  
*Ello supone entre otras cosas:*

- i) Aumentar de manera rápida y continua las exportaciones per capita, lo que equivale a una exportación cada vez más diversificada y con mayor elaboración y contenido tecnológico.<sup>1</sup>
- ii) Retener una parte creciente de las divisas generadas en el país por medio de negociaciones con las empresas exportadoras.
- iii) Usar una creciente proporción de esas divisas para la importación de conocimiento (equipos, maquinaria, etc.) reduciendo la importancia relativa de las importaciones agropecuarias.

---

<sup>1</sup> Es la orientación de la decimo octava política de Estado en el Acuerdo Nacional.

- iv) Crear facilidades crediticias y de capacitación a las PYMES de todo el país para la mejor organización empresarial, la mayor inversión en maquinaria y equipo y para comercializar en mercados cada vez más amplios.
- 2) Conectar la recaudación tributaria con la universalización, mejora y homogeneización de la calidad de la enseñanza y de la atención a la salud y la seguridad ciudadana necesarios para la creación de “capital humano”. Ello requiere por ejemplo:**
- i) Elevar la recaudación tributaria reduciendo la evasión, la elusión, la regresividad y la estrechez de la base.<sup>2</sup>
  - ii) Reducir la proporción de gastos improductivos (burocráticos, defensa) en el presupuesto público del país.
  - iii) Elevar la proporción del gasto público en educación, salud y seguridad ciudadana.<sup>v 3</sup>
  - iv) Homogeneizar la calidad de la enseñanza priorizando especialmente la elevación de la calidad de la educación en las escuelas del mundo rural.
- 3) Conectar la demanda nacional e internacional con la oferta de las microempresas y PYMES en todo el país. Para ello, consideramos que se requiere al menos:**
- i) Reformar la legislación laboral con el fin de generar una mayor cooperación entre empresarios y sindicatos y lograr que los aumentos de productividad sean mejor distribuidos y contribuyan más a la expansión del mercado interno.<sup>4</sup>
  - ii) Priorizar el mantenimiento de las vías de transporte existentes y mejorar el servicio de puertos y aeropuertos. Ampliar la infraestructura de comunicación electrónica.
  - iii) Mejorar la regulación de las empresas de servicios públicos logrando una participación adecuada de los usuarios y reorientando su actividad para asegurar la calidad en el servicio a consumidores y pequeños productores.
  - iv) Estimular la creación de cadenas productivas entre empresas industriales y comercializadoras y pequeñas empresas productoras del campo y la ciudad.

---

<sup>2</sup> El Acuerdo Nacional estableció la necesidad de una presión tributaria “no menor al 18% del PIB”.

<sup>3</sup> Una de las pocas cifras acordadas en el texto principal de la décimo segunda política de estado del Acuerdo Nacional es la que pone como objetivo llegar gradualmente al 6% del Presupuesto de la República.

<sup>4</sup> El Consejo Nacional de Trabajo, que reúne a empresarios, sindicatos y gobierno está discutiendo las reformas en este sector, aunque en condiciones de excesiva desigualdad.



4) **Conectar la toma de decisiones del Estado en todos sus niveles con la voluntad ciudadana.** Las tres conexiones anteriores pueden lograr un gran consenso y ser viables si es que van juntas y si se instituyen nuevas formas de participación social en la decisiones públicas. A nuestro juicio, ello requiere entre otras cosas:

- v) Fomentar la expansión de experiencias de diálogo y concertación entre el Estado y la sociedad civil en todos los niveles de decisión y ámbitos territoriales para establecer visiones ampliamente consensuadas del futuro, contribuir a la mejor asignación de los recursos públicos y privados y asegurar la continuidad y la complementariedad de las políticas de desarrollo económico local, regional y nacional, el alivio en situaciones de emergencia y pobreza extrema crónica contribuyendo además a la mayor legitimidad de las autoridades democráticamente elegidas. Deben para ello fortalecerse y se debe mejorar la calidad tanto de las más eficientes entre las antiguas maneras de gestionar la vida en comunidad como las embrionarias experiencias más recientes. Entre estas últimas están: el Acuerdo Nacional y su aprobación de las 30 políticas de Estado, los acuerdos regionales y sus compromisos per-electorales, los cientos de Mesas de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza y la experiencia de los planes concertados de desarrollo y presupuestos participativos, las mesas temáticas, los más recientes Comités de Coordinación Local y Regional y, desde antes, las diversas experiencias de concertación local promovidas por sus alcaldes en muchas ciudades del país.<sup>5</sup>
- vi) Aumentar permanentemente la transparencia en la gestión pública por medio de la información hasta en sus mínimos detalles sobre el uso de recursos, sobre los procedimientos utilizados en su asignación y sobre los resultados obtenidos. La lucha contra la corrupción, contra la ineficiencia estatal y por la responsabilidad social de las empresas no puede tener resultados permanentes sin institucionalizar dicha transparencia y participación ciudadana. Fomentar la vigilancia social para el seguimiento, monitoreo y la evaluación desde todos los sectores de la ciudadanía sin frenar o impedir la discrecionalidad necesaria en la toma de decisiones públicas es una tarea urgente.
- vii) Promover desde todos los ámbitos de reunión privada y especialmente desde la familia, la calle, la escuela y los medios de comunicación de masas una educación en los valores y actitudes necesarias para la asunción de responsabilidades

---

<sup>5</sup> La cuarta Política de Estado se propone la "Institucionalización del Diálogo y la Concertación. "... el Estado (a) promoverá y consolidará una cultura de diálogo y concertación; (b) institucionalizará los canales y mecanismos de participación ciudadana que contribuyan al mejor ejercicio de las funciones ejecutivas y legislativas en los niveles nacional, regional y local; u (c) institucionalizará la concertación en los procesos de prospectiva nacional, formulación presupuestal y planeamiento estratégico." (Acuerdo Nacional)

públicas en un contexto de amplia transparencia y participación ciudadana.

- viii) Crear nuevas maneras de compulsar a la opinión pública y mejorar las existentes, especialmente en los asuntos de mayor trascendencia para las localidades del país o para el país en su conjunto.

## **Conclusión**

Esta última conexión es la que nos parece la decisiva para que el desarrollo económico se logre con el enriquecimiento simultáneo de la democracia y de la seguridad ciudadana en el país.<sup>vi</sup> Estas y otras formas de concertación entre agentes sociales, económicos y políticos nos parece crucial para generar una cultura de confianza entre los ciudadanos del país y hacia los gobernantes, para orientar la reforma del Estado de una manera que no sea meramente dirigida al logro de la eficiencia. Enseñar al funcionario a dialogar es una tarea tan urgente como difícil; enseñar a los ciudadanos y ciudadanas a aportar constructivamente a la gestión pública es igualmente difícil. Ni eficientes funcionarios de carrera aislados de la sociedad, ni miembros de la sociedad con alta rotación e improvisados que asuman responsabilidades públicas. Consideramos que sin concertación público-privada en general y no simplemente estatal-empresarial se logrará tanto la estabilidad y continuidad de las decisiones públicas como la convergencia de esfuerzos y la distribución amplia de los beneficios. Pero esa relación entre Estado y sociedad civil requiere tener una concepción clara y, a la vez flexible, del papel de cada uno. ¿Cómo se define dicho papel? Estamos convencidos que sólo en la práctica dirigida a enfrentar ciertos problemas consensualmente determinados y de importancia para la población se irán descubriendo las responsabilidades exclusivas y compartidas de la sociedad y del Estado. El válido argumento de la subsidiariedad no debe ser la excusa para que ocurra como con el perro del hortelano: que ni comía (hacía) ni dejaba comer (hacer). Todas las instituciones y personas que pueden ayudar a que los pobres enfrenten mejor su pobreza deben hacerlo sin otra restricción que la calidad del trabajo al respecto que ya se está haciendo. El país, sobre todo sus mayorías, pobres crónicos o sectores empobrecidos, espera un curso de acción al cual aportar pero también resultados lo antes posible.

## **Referencias**

- Iguíñiz Echeverría, Javier M. (2002) "Racionalidad individual, participación institucional y desigualdad. Salida, voz y lealtad". En: *Economía y Derechos Sociales. Ensayos*. Lima: IBC-CEP.
- Pease, Henry y otros (1986) *Regionalización y gobiernos locales*. Lima: IPADEL-TAREA.
- Platteau, Jean-Philippe y Anita Abraham (2002) "Participatory Development in the Presence of Endogenous Community Imperfections". *The Journal of Development Studies*, Vol. 39. No. 2, December, pp.104-136.
- RED-PERU (2001) *Concertación local: camino para articular la democracia y el desarrollo*. Lima.
- Romero, Inés editora (1991) *Concertación para el desarrollo*. INP-CCNP-Cámara de Diputados CCN-PNUD-FF Ebert, Lima.

Saavedra, Jaime y Pablo Suárez (2002) "El financiamiento de la educación pública en el Perú: el rol de las familias". Documento de trabajo ño. 38. GRADE, Lima.  
Sen, Amartya (2002) "Juicios sobre la globalización" <http://www.fractal.com.mx/F22sen.html>  
Texto reproducido el 06-10-2003. Traducción de Ilán Semo de: "How to Judge Globalism" *The American Prospect*, Invierno, pp. A2-A6.  
Stecher y otros (1986) *Descentralización y desarrollo regional*. ANC. Lima.

---

<sup>i</sup> Los antecedentes de esta inquietud concertadora son múltiples pero una parte de ellos data de las iniciativas de promoción de los gobiernos locales y otra de las propuestas de regionalización. Entre los más sistemáticos o insistentes en el tema están las colecciones de conferencias siguientes: (Stecher y otros 1986, Pease y otros 1989; Romero editora 1991; RED-PERU 2001)

<sup>ii</sup> Dejamos de lado, por lo tanto, los aspectos relativos al diseño de las políticas de universalización de la enseñanza, atención de salud y de demandas de justicia de calidad, de las políticas de focalización para enfrentar la pobreza que resiste a las políticas económicas que sugerimos con las orientaciones que siguen, de las políticas para aliviar a la población en situaciones de emergencia por crisis económica o por desastres naturales y de erradicación de la violencia delincuencia. Como puede verse, en esta oportunidad no pretendemos resumir una política de lucha contra la pobreza que incluya todos los frentes.

<sup>iii</sup> Debemos mucho a muchos trabajos de otros y a muchas reuniones; las referencias que hemos incorporado sólo son una ínfima parte de las que, en justicia, deberían estar. Sugerencias al respecto serán bienvenidas.

<sup>iv</sup> Hay muchas expresiones similares a esta formulación. Por ejemplo: "El problema central reside en cómo hacer uso de las ventajas que encierran el intercambio económico y el progreso tecnológico, de tal manera que la atención se centre en los intereses de los explotados y los marginados." O también, "El reto principal se relaciona con la inequidad—tanto internacional como intranacional".(Sen 2002)

<sup>v</sup> "A pesar de las mejoras en los noventa, el nivel de gasto por alumno es extremadamente bajo en comparación con otros países..." (Saavedra y Suárez 2002, 13)

<sup>vi</sup> No se trata, sin embargo, de convertir la participación en panacea. Por ejemplo, resumiendo a Hirschman, hemos recordado los efectos sociales desigualizantes de la participación de los padres de familia en las escuelas, de los vecinos en los barrios y así en otros ámbitos. (Iguíñiz 2002, 57-81) Sobre las imperfecciones de las comunidades locales y el empeoramiento que pueden generar puede verse Platteau y Abraham (2002).

# ELEMENTOS PARA UN DOCUMENTO DE LINEAMIENTOS DE POLÍTICA SOCIAL PERÚ 2003<sup>1</sup>

(Propuesta)

Javier Abugattas<sup>2</sup>

## ***Introducción***

Somos más de 27 millones de personas, en el Perú de agosto de 2003, que intentamos mantener la cohesión de nuestra sociedad a pesar de nuestra diversas y de nuestra heterogeneidad en todos los campos.

El Perú atraviesa un proceso de cambios muy complejos que incrementan las tensiones en la sociedad, en el estado y en las relaciones mutuas. Es importante reconocer que es un proceso doloroso y confuso de crecimiento donde tenemos que aprender a escucharnos, entendernos, a reconocer las limitaciones, y a explorar y hacer crecer las potencialidades.

La transición democrática (ver fines del 2000 para adelante) dio lugar a nuevas formas de interacción de la población con el manejo político del Estado. (Vale la pena analizar temas como la violencia desde 1980 y la transición demográfica entre otros elementos que hacen complejo el conjunto de decisiones y reacciones de la gente)

La transición demográfica, los cambios en la composición de nuestra población, exige esfuerzos mayores de la sociedad respecto a los que serían necesarios si fuésemos un país uniforme y estabilizado.

Esta presentación pretende esquematizar los elementos principales relacionadas con las personas, las necesidades básicas, principales variables y lineamientos para el desarrollo integral en el Perú.

En general se presentan sólo los temas y algunas cifras aproximadas para una visión de conjunto, reconociendo que cada tema requiere análisis adicional; sin embargo se ha preferido mencionarlos aún con el riesgo de no explicarlos completamente.

## ***Situación y perspectivas a manera de diagnóstico***

---

<sup>1</sup> Basado en la presentación al I Congreso Peruano de Población y Desarrollo, El Desafío Demográfico en la Descentralización de la ASOCIACION PERUANA DE DEMOGRAFIA Y POBLACION.- Julio 2003. Presentación de Javier Abugattás

<sup>2</sup> Miembro del Comité Ejecutivo Nacional de la Mesa de Concertación para La Lucha Contra la Pobreza, en representación del Ministerio de Economía y Finanzas

Se intenta a continuación una visión de conjunto de algunos aspectos necesarios para las decisiones y la acción en aspectos sociales-económicos y de desarrollo humano básico.

- A) La heterogeneidad del Perú como sociedad, como población y como estructura productiva y de empleo. Este aspecto requiere analizarse especialmente para orientar las políticas generales.

El potencial productivo del país y la sociedad son grandes, pero se requiere una transformación profunda de actitudes y una orientación a largo plazo.

Lima se separó del resto del país desde los años 1940; hay distorsiones en la estructura económica y productiva.

EL Gráfico 1, muestra como Lima se aparta de los 24 departamentos. Este mismo análisis se puede hacer al interior de un departamento, de una provincia o de un distrito y podrá observarse la diversidad y complejidad de nuestra realidad.

Aunque se puede y se debe trabajar con la delimitación geográfica provincial se debe recordar que usualmente una comunidad no coincide con la delimitación política; esto acrecienta la complejidad pero es la única forma de aproximarnos a la realidad diaria de cada comunidad y respetarla en los procesos de decisiones comunal, distrital, provincial, departamental y nacional.

El esquema óptimo es que cada una de nuestras comunidades conozca su realidad, identifique sus problemas y potencialidades, seleccione las opciones para su desarrollo integral y proponga las acciones priorizadas para lograrlo; es la base de todo plan de desarrollo concertado.

Ese diagnóstico local (comunal) debe responder a preguntas como ¿Cuántos somos en la comunidad?, sin excluir a nadie. ¿Cuántos nacen, mueren, migran y porque?, ¿Cómo han sido los hechos en el pasado y cual es la tendencia de largo plazo?

- B) La evolución y tendencia de la población total del país para no perder la visión de conjunto. Somos 27 millones y tenemos más de 625 mil nacimientos por año; la mayoría de las niñas y niños nacidos están en riesgo de perder capacidades por falta de atención adecuada (ver déficit temprano) : La transición demográfica exige enfoques adecuados en todos los sectores.

El Gráfico 2, muestra la población total desde 1900 y su tendencia en el largo plazo. Hagamos un esfuerzo por imaginar la vida diaria de todos, ahora y en el futuro. Pensemos en todas las personas, sus necesidades básicas, su vida diaria, las características, recursos y organización personal, familiar, comunal, distrital, provincial, departamental y nacional y en como construimos un desarrollo integral y armónico.

- C) Tendencias del déficit de consumo de las familias. Ver el Gráfico 3 de Población adecuadamente empleada (se puede actualizar con ENAHO 2002). Señala urgencia de inversión privada y de un piso mínimo para el desarrollo

La diferencia entre la población que busca trabajo y la población que tiene trabajo adecuado es lo que llamamos el déficit de consumo de las familias peruanas. Un déficit de consumo tan grande es socialmente y personalmente inaceptable. Más de

Este tema está identificado en el MMM 2004-200 y se dice : (Recuadro 9.- ... “Como el crecimiento económico no reduce inmediatamente la pobreza, es imprescindible reorientar el gasto social hacia acciones de mayor rentabilidad social, a realizar intervenciones que incrementen las capacidades básicas (educación, salud, nutrición e inversión social) y a dar énfasis a los grupos más vulnerables (familias pobres extremas, los menores de 6 años y las gestantes) con la finalidad de cortar la herencia de la pobreza en las actuales familias pobres y pobres extremas.”

Este déficit sólo se resuelve con inversión, producción y productividad principalmente privada (grande, mediana, pequeña a nivel nacional, regional o local). El sector público debe generar las condiciones para la acción no pública se desarrollo; esto significa adecuadas políticas, inversión publica en infraestructura que apoya la producción (aunque no genere empleo) y en general disminución de costos en la economía.

- D) El déficit individual temprano que daña el potencial de la persona y lleva a una diversidad de exclusiones. (Pérdida de años de vida saludable por causas que pueden ser evitadas). Señala la urgencia de salud preventiva y atención a familias en riesgo

EL Gráfico 4, es un primer intento de llamar la atención hacia el período crítico donde se estima se originan el 70% o más de las pérdidas de capacidades humanas; si no se evita el daño temprano la persona y la sociedad verán disminuida su vida diaria por los siguientes 60 o 70 años.

Como sociedad no se puede permitir que ninguno de las más de 620 mil niñas y niños que nacen cada año pierda potencial. Para facilitar el tema se hace mención al periodo de un año antes y un año después del nacimiento. Si hoy y las siguientes semanas no actuamos, por ejemplo en un mes, pueden ocurrir perdidas de capacidades irreversibles en cerca de 60 mil niñas y niños.

- E) Tendencia a perder oportunidades. (Ver el Gráfico 5 de PBI por habitante ; también en la página 3 del MMM).- Nos ha pasado como país algo parecido a lo que puede ocurrirle a un infante. Si la tendencia de los años 50 se hubiera mantenido el producto por habitante estar hoy en 10 mil dólares por habitante por año en lugar de los menos de 2300 que en realidad tenemos. En las últimas décadas hemos perdido las oportunidades al no habernos podido organizar como sociedad. Se puede observar como la tendencia queda cada vez en un piso más bajo después de las caídas alrededor de 1983, 1989 (la

más profunda caída), 1995. La pérdida de oportunidad esta vez puede tener consecuencias aún más graves por la transición demográfica.

## **ORIENTACIONES PRINCIPALES POR EL GOBIERNO**

- A) La Política General de Gobierno (presentada en el Congreso el 18 de julio de 2003) incorpora diversos aspectos. Una visión de país a largo plazo, las orientaciones en la economía y los principales temas sociales en salud y educación
- B) Visión de la largo plazo: una sociedad cohesionada, ... con diversidad cultural, con igualdad de derechos y donde los valores éticos determinan los modos de producción y las relaciones entre las personas e instituciones; ..” donde el dialogo y la tolerancia habrán permitido que seamos eficaces y erradicado las desigualdades extremas y la violencia”.

El Mercado y el Estado deben estar al servicio de los ciudadanos y no al revés. La seguridad o estabilidad jurídica deben corresponder y beneficiar a la mayoría de la población, y no a una minoría. “regular, adecuadamente, los mercados de bienes y servicios, de capitales y de trabajo, ....

“Sistemas de mantenimiento de la infraestructura pública de carácter preventivo y periódico y por Sectores: fuente de empleo permanente, ahorro y evitar el deterioro de los bienes públicos (se evita volver a invertir)”

Política Social “En una propuesta de economía social de mercado, con actividad complementaria y reguladora del Estado, el papel de la política social resulta fundamental, en la medida en que los mercados no estén desarrollados ni el bienestar alcance a la mayoría de la población, es indispensable el concurso de una sustantiva política social del Estado”

“Los dos principales servicios sociales básicos que debe brindar el Estado, por su importante cobertura y efectos en el tiempo son: la educación y la salud”.

Educación “Declarar a la Educación en estado de emergencia mejorando, gradualmente, las remuneraciones de los maestros, dando prioridad a la educación básica, por su cobertura universal y por ser pilar del resto de la educación, amén de tener la mayor tasa de retorno”

Cultura “política cultural que busca fortalecer la identidad nacional, eliminar los factores de discriminación y exclusión y estimular la producción cultural”

Salud – “el énfasis en el Sector Salud debe estar en las políticas de prevención e información, que son menos costosas en..... “mejorar la calidad de los servicios”.

## **ORIENTACIONES ESPECÍFICAS PROPUESTAS**

- A) El empleo adecuado es el desafío mayor en la sociedad peruana a agosto de 2003. Esto está asociado a las tendencias de población, etc. El crecimiento del empleo adecuado corresponde al sector privado (grande, mediano o pequeño) a nivel nacional, regional, provincial, distrital y comunal. El estado debe generar condiciones para la inversión, producción y productividad. Lo que el estado si puede y debe hacer en empleo directo está asociado al mantenimiento preventivo de activos públicos (ver PGG).- Una orientación es que el mantenimiento se realice con el máximo uso de mano de obra

técnicamente factible. Se realizará un esfuerzo para cuantificar en cada Programa Funcional el nivel de mantenimiento preventivo técnicamente necesario; se estiman unos 700 millones de soles como necesarios para mantenimiento de caminos y otra infraestructura pública que no puede ser asumida por el sector privado.

B) Lo social básico requiere atención relacionado con lo anterior. Asumiendo que el tema de empleo adecuado está siendo enfrentado por el conjunto de la sociedad se requiere acciones urgentes en temas esenciales para la vida en sociedad y el desarrollo integral con énfasis en el desarrollo humano.

1.- Un primer objetivo es que no se nos dañe, si es posible, ninguno de las 625 mil niñas y niños que nacen cada año. Más de 1700 por día. El no hacerlo lleva a daños irreversibles cada día. No hay inversión más importante que esta.

En la práctica alcanzar este objetivo puede tener un costo de cerca de 300 millones de soles por año en controles de madre- niño y parto seguro. La asignación actual de recursos públicos a al Gobierno Nacional y gobiernos regionales al programa funcional Salud Individual supera la los 2000 millones de soles; se debe priorizar la ejecución de las actividades preventivas en general y las relacionadas a madre-niño y familias en riesgo en particular:

- a) Mejorar el registro de nacido vivo (MIN. Salud y RENIEC) ahora no se cumple adecuadamente.
- b) Identificación y corrección temprana de riesgo utilizando como herramientas el carné prenatal, el de crecimiento y desarrollo, la participación de la comunidad y fichas de riesgo.
- c) El apoyo nutricional por 6 meses a las familias identificadas en riesgo por el sistema de salud. Esto permite asegurar que no se excluya a nadie. (Costo estimado de 500 millones de soles por año)

2.- Donde se detectan embarazos o niños en riesgo además se dirige inversión social adicional. Se inicia por preinversión en la provincia hasta lograr un diagnóstico y plan de desarrollo concertado de distritos y provincia. (Puede costar en total unos 5 millones de soles en el año) . Esto debería orientar la inversión social adicional por hasta 500 millones de soles

3.- Educación primaria elemental.- La Comunidad y el Municipio pueden promover acciones para saber si todos los niños de 6 años asisten a 1er año y cuántos de 11 años están en 6to grado. También cuántas horas efectivas se dictan (deberían ser 1000 pero estamos en algunos casos en menos de 300 horas) y hacer un seguimiento y vigilancia. La asignación actual de recursos públicos por programa funcional a nivel nacional y regional es de más de 2000 millones de soles por año para el programa Educación Primaria; se sabe que estos recursos son insuficientes; la mayor parte de los casi 500 millones de soles anuales adicionales deben ir a mejorar la calidad de la educación primaria, en especial en las áreas con familias en alto riesgo.



- C) Las variables principales para las proyecciones. Además de las usuales en el MMM (PBI, exportaciones, importaciones, deuda, inflación, etc); es importante analizar y proyectar agregados acerca de la población, sus necesidades básicas, los recursos, déficit principales (fiscal, de consumo de las familias, personal, etc), en una perspectiva de largo plazo. Nos fuerza a ver canasta básica, lo fiscal en conjunto (funciones del estado nacional, regional y local, necesidades, prioridades, recursos, déficit, tributación coherente); los Macro equilibrios generales, etc.
- D) Propuestas factibles en el corto plazo.- desde la acción en la comunidad, las alertas tempranas y las acciones necesarias del Estado. Esto incluye:
- 1.- Recordar siempre para quienes tomamos las decisiones,
  - 2.- La necesidad de atender el principal indicador: las capacidades humanas
  - 3.- No permitir más daños al potencial humano AHORA. Es posible.
  - 4.- Las Familias en riesgo son la señal. Es el eje principal de lucha contra la pobreza. Basado en salud local que también orienta cualquier recurso público de Inversión social adicional y Preinversión promotora de desarrollo sostenible y competitividad. Esto vale para los lineamientos y el proceso de descentralización
- E) La prevención con recursos públicos. El estado no puede genera muchos empleos productivos pero es su deber mantener preventivamente la infraestructura pública para no perder lo ya invertido; junto con esas actividades se debe realizar el diagnostico complementario necesario para entender la comunidad y para mejorar los PDLC.

## **Conclusiones**

- A) Se requiere enfrentar las transiciones que atraviesa el país (democrática, demográfica, productiva y del Estado) dentro de una estrategia para el desarrollo integral del Perú en una perspectiva de largo plazo. El diagnóstico es complejo y eso demanda propuestas que puedan ser compartidas por toda la población con unos pocos indicadores para asegurar el cumplimiento para el bienestar general.
- B) Asumiendo que el tema de empleo adecuado está siendo enfrentado por el conjunto de la sociedad se requiere acciones urgentes en temas esenciales para la vida en sociedad y el desarrollo integral con énfasis en el desarrollo humano.
- 1.- Un primer objetivo es que no se nos dañe, si es posible, ninguno de las 625 mil niñas y niños que nacen cada año.  
Se cuenta con los recursos para asegurar la prevención y atención alrededor del primer año de vida. Incluye desde prevención, controles de madre- niño (6 durante el embarazo y 7 el primer año después del parto), parto seguro . Los aspectos concretos son a) Mejorar el registro de nacido vivo (principal responsable es MIN. Salud y RENIEC) b) Identificación y corrección temprana

de riesgo con el carné prenatal, el de crecimiento y desarrollo y la participación de la comunidad. c) El apoyo nutricional por 6 meses va a las familias identificadas en riesgo por el sistema de salud. Esto permite asegurar que no se excluya a nadie.

- 2.- Donde se detectan embarazos o niños en riesgo además se dirige inversión social adicional. Se inicia por preinversión en la provincia hasta lograr un diagnóstico y plan de desarrollo concertado de distritos y provincia. Esto debe orientar toda la inversión social adicional
- 3.- Educación primaria elemental.- La Comunidad y el Municipio pueden promover acciones para saber si todos los niños de 6 años asisten a 1er año y cuántos de 11 años están en 6to grado. También cuántas horas efectivas se dictan (deberían ser 1000 pero estamos en algunos casos en menos de 300 horas) y hacer un seguimiento y vigilancia.
- 4.- En casos de emergencia el apoyo transitorio debe hacerse a través de las redes mencionadas antes.
- 5.- El mantenimiento preventivo
- 6.- El Censo 2004 y las ENAHO como instrumentos para seguimiento y evaluación.

### ***Recomendaciones finales***

Se recomienda que todos busquemos una transformación de actitudes expresándolas en líneas de acción como las señaladas a continuación:

- A) Oportunidades de trabajo digno y productivo.- La inversión es principalmente no pública. El estado mejora la Inversión pública de apoyo a la producción y realiza una Inversión social adicional (ISA) que tiende un puente a las comunidades con familias con alto déficit de consumo. Esta ISA se guía por las señales de alerta basadas en las familias en riesgo.; esto permite integrar y simplificar las diversas acciones aisladas descritas en el diagnóstico.
- B) Acceso a salud-nutrición y educación.- La estrategia central es la atención adecuada a las condiciones alrededor de cada uno de los cerca de 610 mil nacimientos anuales.
  - 1.- Significa cuidar especialmente todo lo que ocurre un desde un año antes hasta un año después del nacimiento. Cualquier hecho fuera de lo normal genera una alerta que debe ser atendida por diversos sistemas
  - 2.- Educación concentrada en asegurar en el corto plazo asistencia y número de horas para todo niño entre 6 y 11 años. Indicadores simples

C) Estado al servicio de las personas

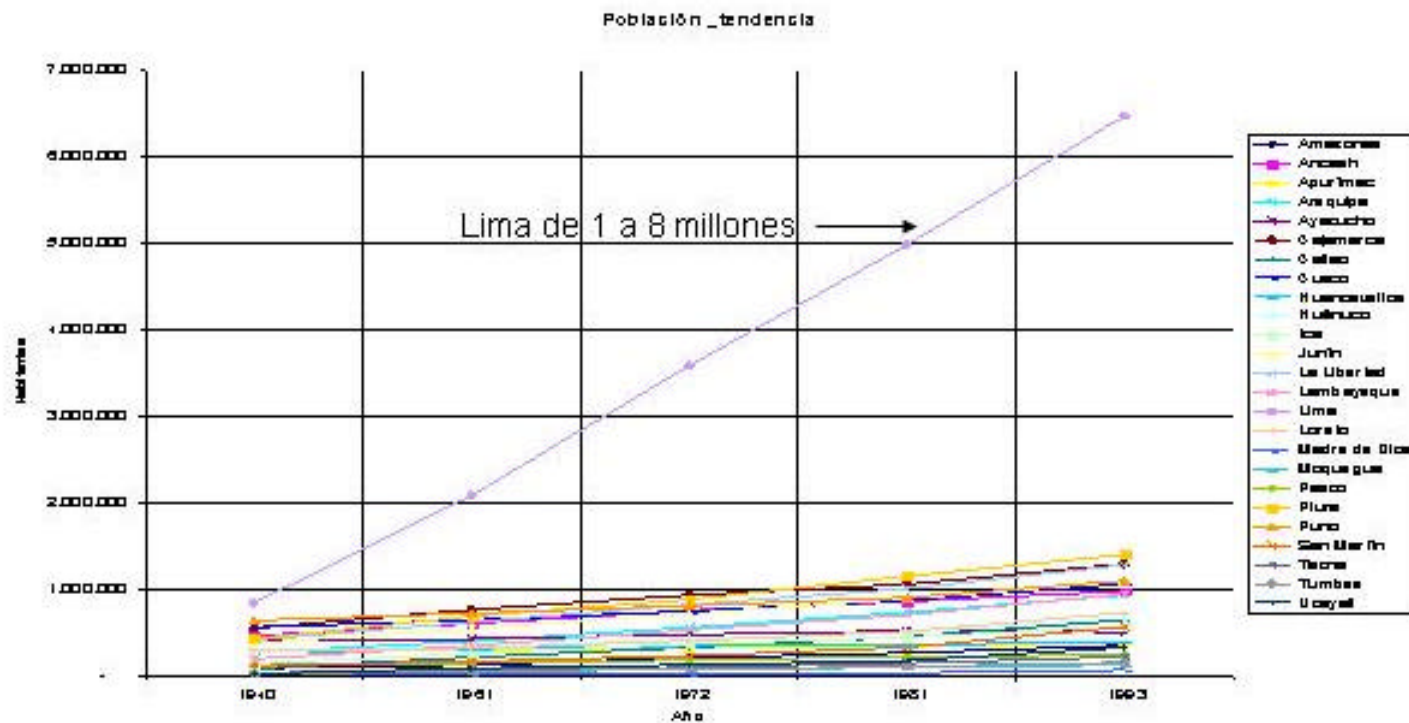
- 1.- Toda entidad pública elabora sus planes de mediano plazo tomando en cuenta los planes concertados regionales y locales y las orientaciones nacionales. Los planes son la base para la formulación del presupuesto anual.
- 2.- Promover que cada distrito tenga un diagnostico con los temas esenciales. Se financia con ISA para toda localidad con personas en riesgo.- Las provincias primero.
- 3.- Acceso a información

La simplificación de las propuestas y su difusión a nivel provincial, distrital y comunal es indispensable.

El no perder más potencial humano requiere decisiones serias y difíciles de todos los miembros de la sociedad. El sector público debe expresar las prioridades en los documentos y leyes anuales que presentará el 30 de agosto al Congreso (ver asignación nacional por programa funcional), pero cada persona en su comunidad tiene la responsabilidad de orientar y vigilar las acciones.

## Gráfico No. 1

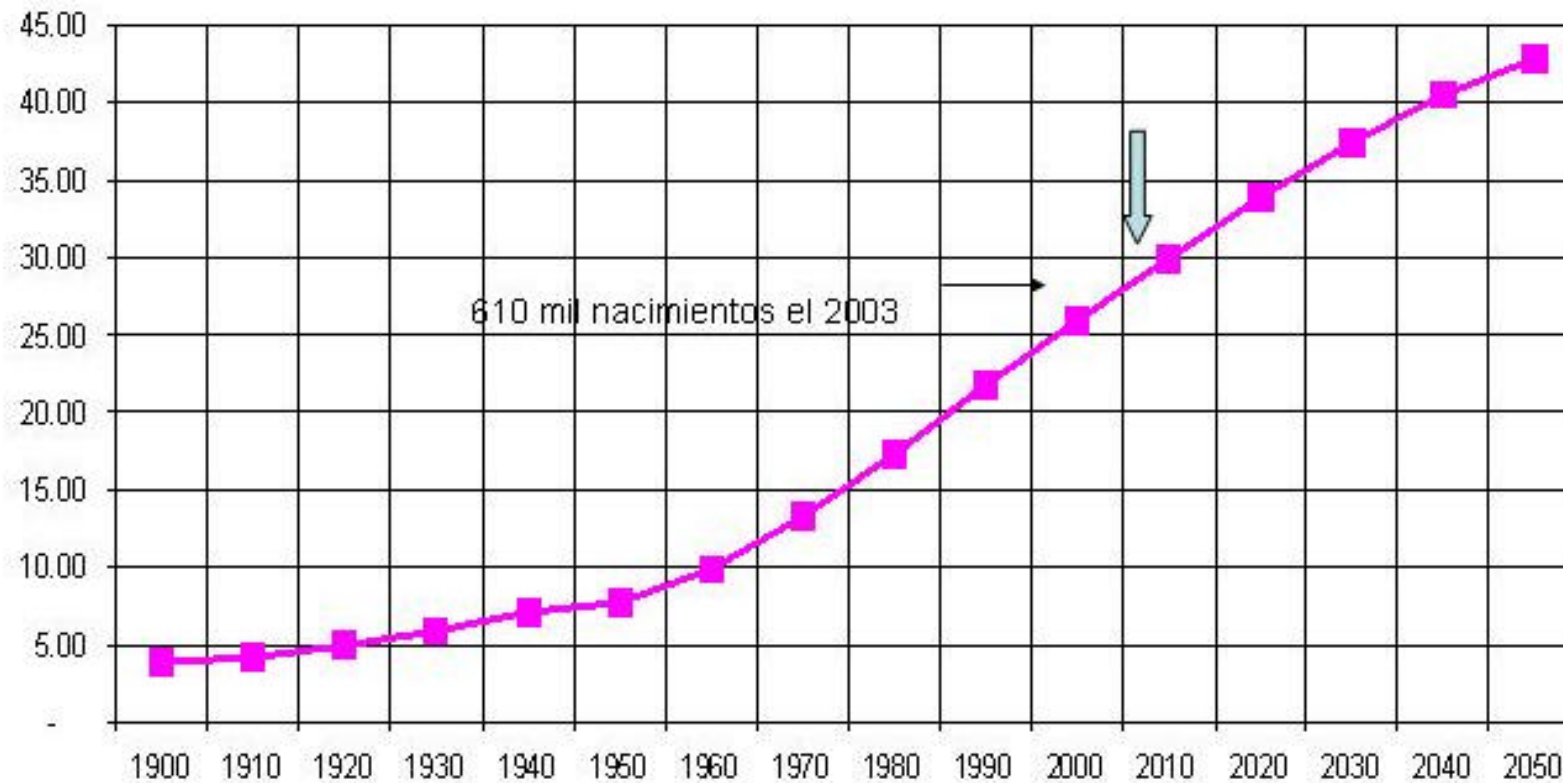
**Crecimiento de nuestra población : Lima y las otras 24 áreas  
Heterogeneidad es un desafío para el Desarrollo Integral  
Lima se separa del resto del país (24 departamentos)**



Fuente: INEI. Elaboración propia

## Gráfico No. 2

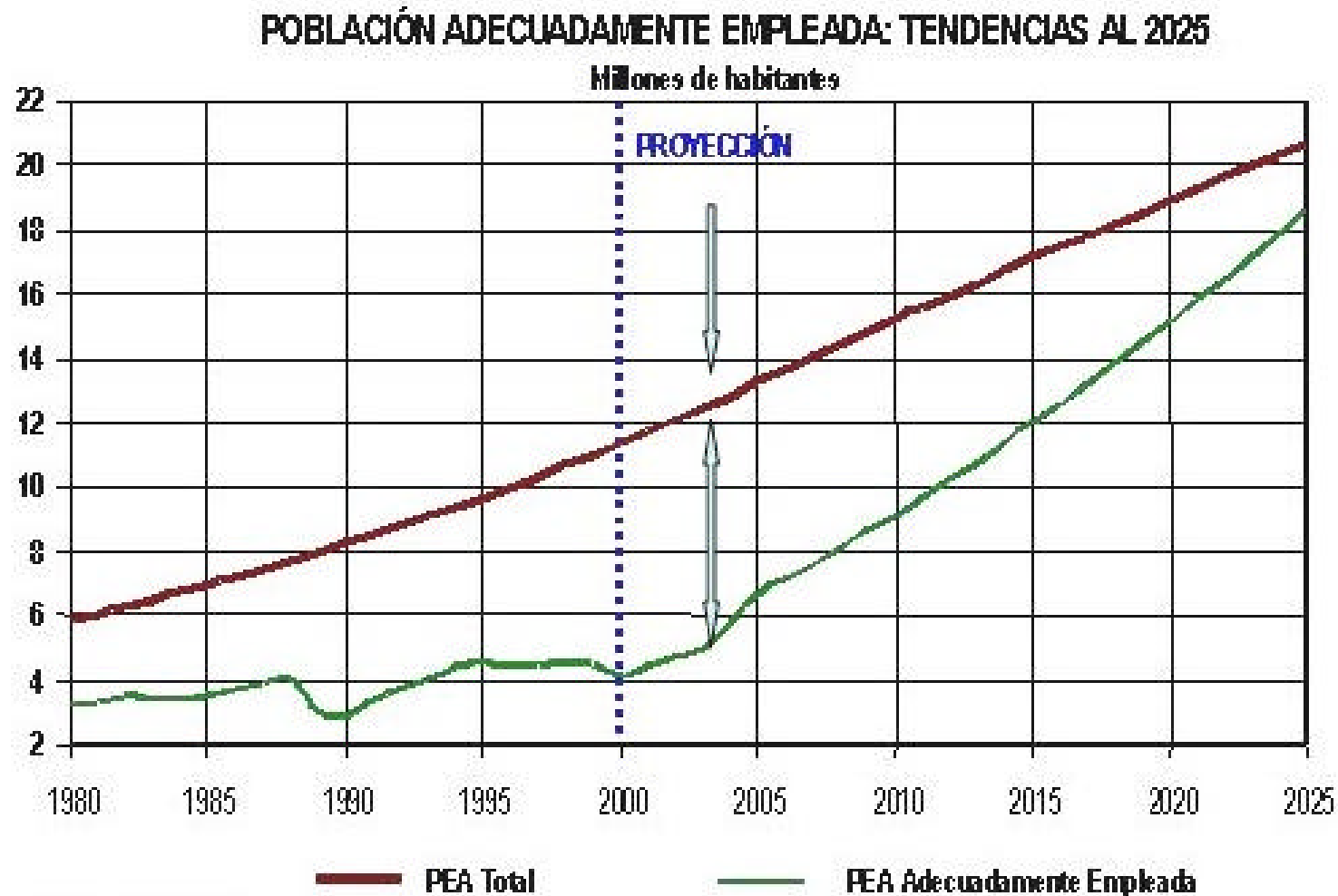
### Población total 1900 a 2050



Fuente: INEI. Elaboración Javier Abugattás

### Gráfico No. 3

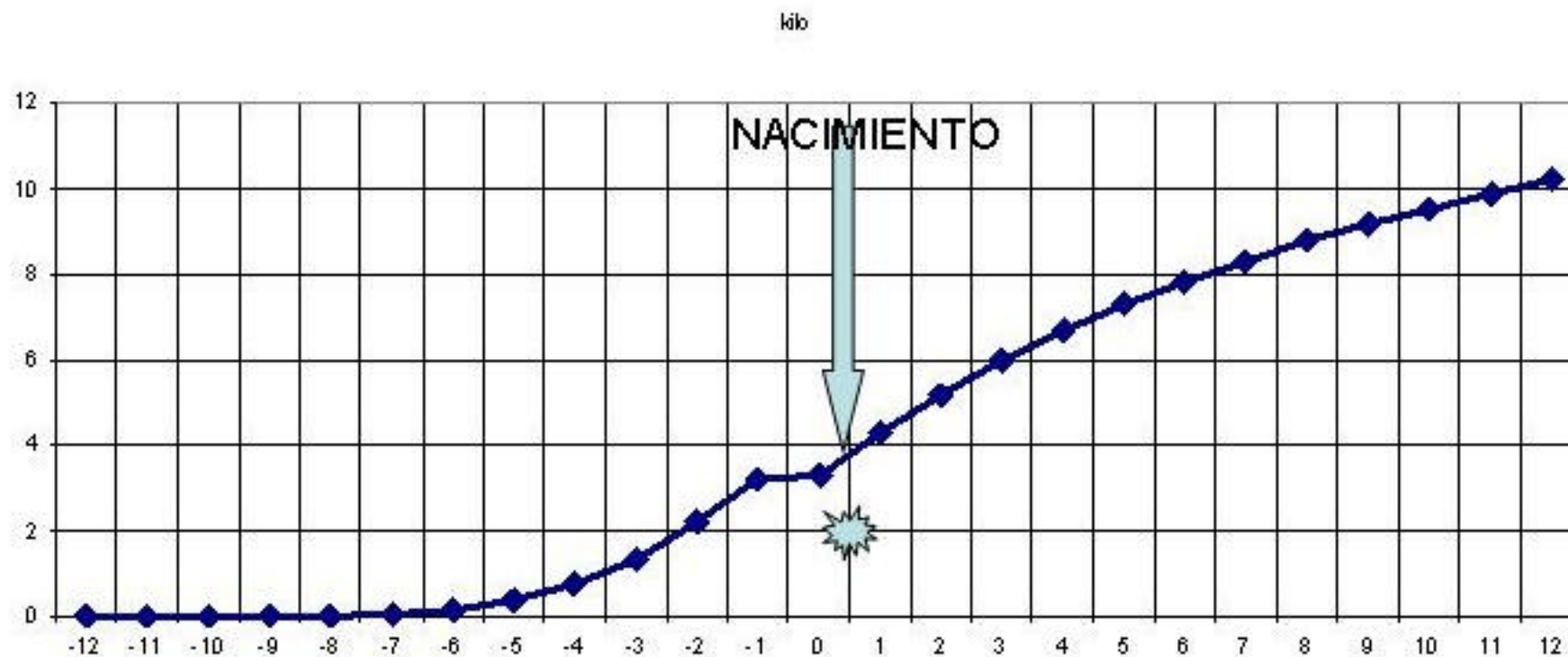
## Déficit de consumo de las familias peruanas



Fuente: INB y MEF

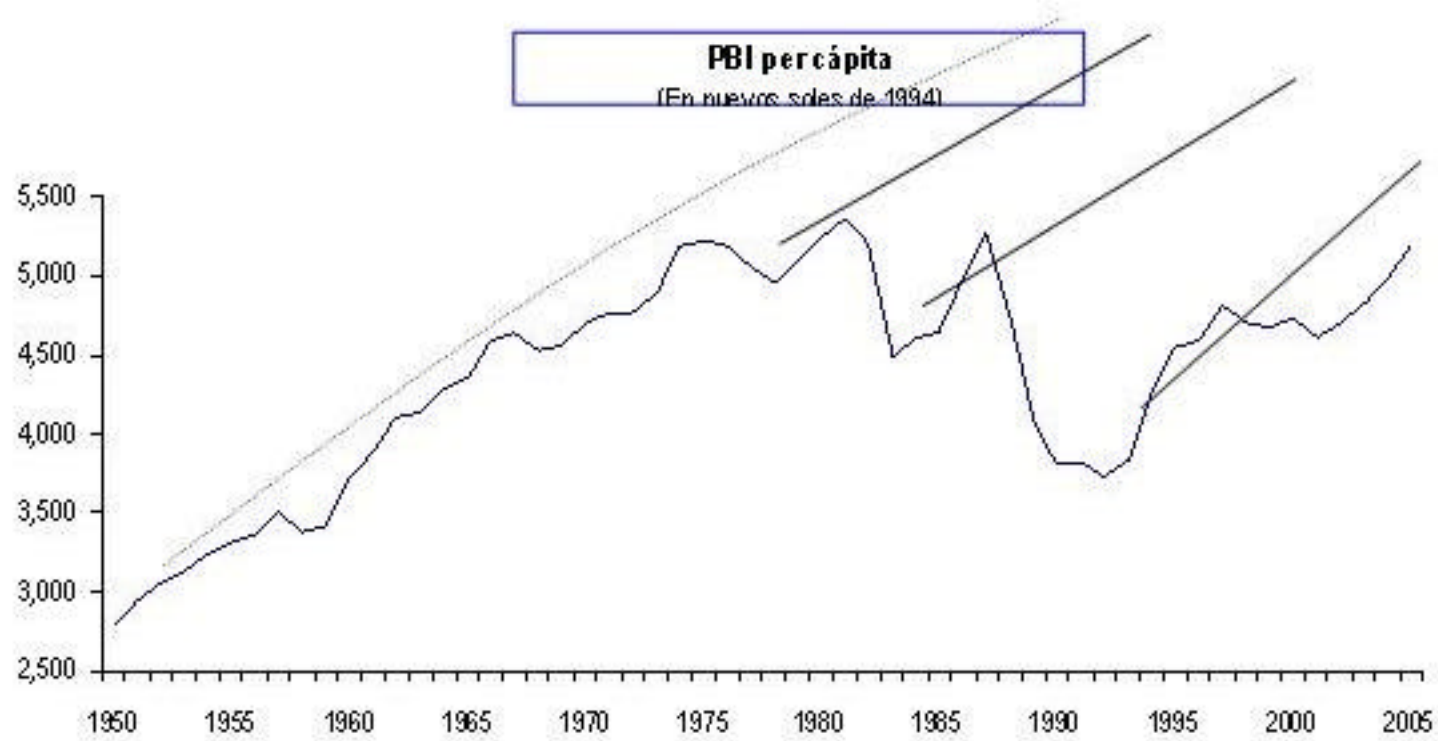
### Gráfico No. 4

## Crecimiento individual sin déficit. Primer año Alrededor de cada NACIMIENTO



## Gráfico No. 5

### NO PERDER OTRA VEZ LA OPORTUNIDAD



Fuente: INEI, BCRP, MEF (proyecciones 2002-2005)



# **Los Planes de Desarrollo Concertado (PDRC) ¿qué son, qué contienen, cómo se formulan y actualizan?<sup>1</sup>**

*Federico Arnillas Lafert*<sup>2</sup>

## **1.- Base Legal**

Los Planes de Desarrollo Concertados se formulan al amparo de la Constitución Política del Estado, la misma que establece la planificación concertada y el presupuesto participativo como dos instrumentos de gestión descentralizada del Estado.

Se formulan también al amparo de la Ley Orgánica de Bases de la descentralización, la misma que retoma la norma constitucional en la materia, y las leyes orgánicas de Gobiernos Regionales y Municipalidades.

## **2.- Antecedentes**

Desde mediados de los años 80 se han desarrollado en el país diversas experiencias de planeamiento concertado de base territorial. La mayor parte de ellas en la escala comunal, distrital y provincial.

En lo que se refiere a los Planes de Desarrollo Regional Concertado su antecedente inmediato son los Planes de Desarrollo Departamental Concertados (PDDC) formulados entre el 2001 y mediados del 2002 como parte de una iniciativa concertada entre el Estado y la Sociedad civil a través de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCPLCP).

Los PDDC sirvieron a su vez de base a la formulación de una cartera de proyectos prioritarios 2003-2006 y los presupuestos participativos de nivel departamental/ regional para el presupuesto 2003 dentro de un proceso que se denominó como la “operación piloto” de presupuesto departamentalizado participativo.

En lo que atañe a sus alcances para fines de formulación del Presupuesto de la República 2003, estas acciones fueron oficializadas a través de directivas e instructivos de la Dirección Nacional de Presupuesto Público y, en su caso, de la Oficina de Inversiones del MEF; instancias rectoras del proceso de formulación presupuestal y del sistema de inversiones, respectivamente.

---

<sup>1</sup> Tomado de “**Guía de apoyo para los procesos de plan concertado y presupuesto participativo**” ANC. Convenio ANC – Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza – Banco Mundial. Enero 2003.

<sup>2</sup> Miembro del Comité Ejecutivo Nacional de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza

Es de señalar que en el proceso de formulación de la Ley Orgánica de Bases de la Descentralización, se dio cuenta al Congreso de la República de las actividades antes reseñadas, incluyéndose en el texto final de la referida Ley una mención expresa a la operación piloto ya mencionada.

La formulación de los planes concertados ha seguido cuatro etapas básicas:

a) Primera etapa: hasta mediados del 2001.

En ese periodo y por acuerdo entre los representantes del Gobierno de Transición y de la Sociedad Civil en el marco de la recién constituida Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza se plantea la formulación de las versiones preliminares de los planes de desarrollo departamental concertados, de la mano del proceso de formulación de la "Carta Social".

En esas actividades, en especial en lo referido a las versiones preliminares de los PDDC participaron los representantes de las instituciones públicas que operaban en cada departamento y de las organizaciones de la sociedad civil de nivel departamental, así como representantes de gobiernos locales y de organizaciones de la sociedad civil de nivel provincial y distrital donde se habían instalado o venían operando mesas de concertación.

Los resultados de este trabajo fueron revisados en un Encuentro Nacional de la MCPLCP y presentado en su oportunidad a las, en ese entonces, recién electas autoridades del actual gobierno.

De manera paralela se puso en agenda el tema del "presupuesto departamentalizado", a partir del análisis del presupuesto 2001, realizado por la ANC.

b) Segunda etapa: desde agosto del 2001 a julio del 2002

En esta etapa se pueden distinguir dos momentos básicos: el primero hasta enero del 2002 y el segundo de febrero a julio del mismo año.

En el periodo que va hasta enero del 2002 se dan dos procesos paralelos. De un lado, se trabajó una propuesta de visión de país a través del "Consejo de la Visión", la misma que circuló entre los representantes de la sociedad civil y del sector público que participaban en las mesas de concertación y de otro, se promovió la formulación de los planes locales o por lo menos, la discusión de las versiones preliminares de los planes departamentales en espacios provinciales.

A partir de febrero del 2002 se entró a la formulación de una nueva versión de los Planes de Desarrollo Departamental Concertados (PDDC). Para el desarrollo de este proceso se recogieron diversas propuestas

metodológicas y se definieron las características básicas que se esperaban de los planes.

Se identificaron los productos a ser elaborados de manera progresiva, fijándose tres etapas que fueron definidas como las versiones 2002 A (a abril) y 2002 B (a agosto) y la versión 2003 (abril de ese año) de los planes concertados.

Por diversas consideraciones, los plazos inicialmente previstos para entregar el producto de abril se ampliaron, por lo que esta etapa se extendió hasta julio.

En ese primer momento se formularon 22 planes departamentales, 9 de los cuales fueron calificados para ser incorporados en el presupuesto 2003 como casos pilotos.

Los documentos formulados fueron entregados a la opinión pública y los partidos políticos y demás instituciones participantes en el Acuerdo Nacional en julio del 2002.

A lo largo del proceso se presentaron diversas tensiones en especial como resultado de la existencia de propuestas metodológicas diferentes pero sobre todo de directivas y exigencias no debidamente armonizadas entre las diferentes partes involucradas en el proceso.

c) Tercera etapa: de julio del 2002 a enero del 2003

Luego de la entrega de los PDDC y los presupuestos participativos al MEF, los diversos espacios departamentales siguieron trabajando sus respectivos planes con miras a tener versiones más completas de los mismos.

Los esfuerzos fueron en diversas direcciones según los casos. En unos se amplió el documento base del plan en lo que a diagnóstico y fundamentación del mismo se refiere. En otros, se avanzó en precisar la visión, los ejes y objetivos estratégicos o bien, se puso el acento en los proyectos prioritarios.

Estas versiones ajustadas y desarrolladas de los planes fueron entregadas a las diversas fuerzas políticas en cada espacio departamental y fueron también objeto de presentación a la opinión pública regional. Todo ello tanto para su difusión como para promover la suscripción de acuerdos de gobernabilidad regional.

d) Cuarta etapa: de enero del 2003 a la fecha

En enero del 2003 se instalaron las nuevas autoridades regionales y locales, entrándose a una nueva etapa del proceso de descentralización.

Desde el punto de vista de los procesos de planeamiento concertado y presupuesto participativo los elementos más relevantes han sido:

- v La obligatoriedad de generalizar estos procesos a todos los niveles de gobierno sub nacional.
- v La constitución de los CCRs y el inicio del proceso de constitución de los CCLs, como instancias con responsabilidades en los procesos de planeamiento concertado y presupuesto participativo.

### **3.- La necesidad de contar con un sistema de planeamiento y planes de desarrollo territorial concertados**

El desarrollo territorial es una tarea de largo plazo que sobrepasa al esfuerzo que de manera individual pueda hacer cualquier actor regional o local ya sea este una institución pública, un partido político o cualquier otra organización de la sociedad civil regional.

La magnitud de la tarea requiere del esfuerzo sostenido y concurrente del conjunto de los actores regionales y locales del desarrollo así como establecer formas de cooperación y alianza entre los actores de nivel nacional y regional, y con actores de las otras regiones y localidades, en especial vecinas o con las cuales se encuentren formas de complementariedad.

#### **Recuadro 1**

##### **Pensar para actuar**

Todos estamos interesados en hacer cosas y lograr resultados exitosos con las cosas que hacemos. Y, aunque a veces hacemos las cosas sin pensar, sabemos que pensar antes de actuar, contribuye al éxito de lo que hagamos.

La planificación es el momento reflexivo que precede a la acción.

En este sentido, *el proceso de planificación* contiene el conjunto de las actividades por medio de las cuales establecemos qué queremos lograr, cómo lo vamos a hacer y de que medios nos vamos a valer para ello.

La experiencia muestra que ese esfuerzo concurrente no es el resultado espontáneo de la acción de los actores, sino que requiere de un proceso de PLANIFICACIÓN Y DE CONCERTACIÓN entre las partes.

El sistema de planeamiento territorial esta definido por el conjunto de actores que participan en el proceso de planificación y concertación; incluye las

normas, instrumentos y demás herramientas de las que se valen para ese trabajo conjunto. El Plan de Desarrollo Concertado es el producto del trabajo que realizan dichos actores integrados al sistema de planeamiento.

#### 4.- ¿Qué es el planeamiento estratégico concertado?

El planeamiento estratégico es un enfoque de planificación aplicable a campos de la vida social tan variadas como los vinculados a la actividad económica, política, gestión pública y la acción militar. El planeamiento estratégico incluye todos los elementos claves de un proceso de planificación.

La planificación estratégica se destaca porque en el proceso de planificación se considera como un elemento muy importante la evaluación anticipada de los posibles cursos de acción que desarrollarán los otros actores sociales respecto al logro de los objetivos que el sujeto de la planificación acción se propone.

##### **Recuadro 2:**

El Plan de Desarrollo Territorial Concertado es un instrumento para orientar la acción de los actores públicos y privados que viven, producen, laboran, crean, y desarrollan diversas actividades sociales, políticas económicas y culturales de la región o localidad.

Se basa en la capacidad de observación, anticipación, adaptación, diálogo y concertación de las personas y sus organizaciones e instituciones públicas y privadas frente a los desafíos y oportunidades que generan tanto el entorno externo como su realidad interna, asegurando el cumplimiento de sus respectivos roles en función del bien común.

Es un proceso que involucra la capacidad de todos los actores sociales de determinar objetivos, asociar recursos, definir cursos de acción en un horizonte temporal de largo plazo, que permitan cumplir dichos objetivos, seguir procesos, examinar resultados y las consecuencias de las decisiones adoptadas en su oportunidad, teniendo como referencia las metas establecidas.

El plan de desarrollo concertado responde a los principios generales que guían el proceso de descentralización y a los objetivos nacionales de desarrollo.

Guarda una relación de concordancia y armonía con el Plan Nacional del cual es parte, así como con los respectivos planes de desarrollo local concertados de los cuales se alimenta y a los cuales a su vez orienta.

En la planificación estratégica los otros actores son competidores o potenciales enemigos a combatir o neutralizar; eventualmente aliados en los cuales apoyarse para el logro de los propios objetivos.

El Planeamiento Estratégico Concertado es una modalidad de planeamiento estratégico que busca construir una alianza de actores sociales en base a objetivos compartidos y cursos de acción comunes, buscando desde el principio generar el máximo de condiciones sociales favorables para el éxito, con la mayor eficacia y eficiencia posible. El Planeamiento Estratégico Concertado reconoce en el punto de partida la existencia de actores sociales con intereses distintos, pero promueve una lógica de cooperación antes que una lógica de competencia o conflicto entre los actores.

Al priorizar la cooperación sobre el conflicto, el Planeamiento Estratégico Concertado pone por delante la construcción del bien común como resultado del esfuerzo intencional y concurrente de los actores y no como resultado espontáneo de su acción.

La propuesta de planificación estratégica concertada para los PDC se basa en el hecho que los diversos actores sociales que comparten un territorio como espacio de vida y trabajo se verán afectados o beneficiados por lo que ocurra dentro de dicho ámbito.

Atendiendo a esta consideración, se plantea la conveniencia y necesidad de convocar a los actores sociales de la región o localidad para formular concertadamente la propuesta de desarrollo que traiga más beneficios para la jurisdicción en su conjunto.

En este sentido, el Plan de Desarrollo Concertado, es el resultado o producto del proceso de planeamiento estratégico concertado. Busca comprometer en su elaboración y aplicación a los actores sociales públicos y privados de la región o localidad, a través de la definición de una visión compartida de desarrollo a largo plazo, además de formular en función de esta visión y de las necesidades, los problemas y potencialidades de la jurisdicción, los objetivos estratégicos de desarrollo y los cursos de acción que se proponen para el logro de los mismos.

**EL PLAN DE DESARROLLO TERRITORIAL CONCERTADO ES MÁS AMPLIO QUE EL PLAN DEL GOBIERNO REGIONAL O DEL GOBIERNO LOCAL. PUES BUSCA INCLUIR LAS ACCIONES DE LOS OTROS ACTORES DEL DESARROLLO, EN ESPECIAL DE LOS ACTORES SOCIALES Y EMPRESARIALES DE LA JURISDICCIÓN.**

### **Recuadro 3**

#### **CONCEPTOS CLAVES**

*ACTORES: El sujeto de la planificación y el sujeto de la acción*

Es la persona o grupo de personas que llevarán a cabo el proceso de planificación y el proceso de acción derivada de la planificación.

Cuando es la misma persona la que planifica y actúa, la relación entre lo que planificamos y lo que hacemos es más fluida. A su vez, al ir haciendo las cosas podemos revisar lo que hemos planificado y ajustar la planificación realizada a las nuevas condiciones y por ello ajustar también nuestras nuevas acciones a dichas condiciones, mejorando con ello las probabilidades de éxito. Este proceso de ajuste se llama retroalimentación.

En las estructuras sociales más complejas, se puede producir una separación entre los sujetos de la planificación y los sujetos de la acción, de forma que unos planifican lo que otros deben hacer. Esta separación tiene algunas ventajas pero sobre todo trae riesgos importantes pues contribuye a que lo que formalmente se ha planificado no sea necesariamente lo que se haga ya que las personas encargadas de hacer las cosas tienen sus propios intereses, opiniones propuestas y sus "planes ocultos" de lo que quieren.

*La situación de Acción*

Es el contexto en el cual se encuentran inmersos los sujetos de la planificación y de la acción. Este contexto es el que plantea retos o dificultades (amenazas y oportunidades) a la acción de los sujetos. También forma parte de la situación de acción los recursos de los cuales se puede valer el sujeto de la acción para lograr sus objetivos.

*La visión de futuro*

Es la situación futura considerada como deseable por los sujetos de la planificación acción.

*El tiempo de la acción u horizonte temporal de la planificación - acción.*

Es el lapso que se establece entre la situación de acción y el logro de los objetivos que los sujetos de la planificación y de la acción se trazan para acercarse a la visión de futuro deseable.

Es importante tener en cuenta que mientras más amplio es el horizonte temporal, hay más incertidumbre sobre el futuro y, a su vez, es mayor el campo de lo que podemos cambiar.

### *La información o el conocimiento que disponemos*

Es el conjunto de saberes de los que dispone el sujeto de la planificación y la acción sobre: i) la situación y su posible evolución futura, ii) los recursos existentes y el uso que puede dar a los mismos, iii) sus propias habilidades y debilidades (fortalezas y debilidades).

Mientras más amplio y certero sea el conocimiento del que disponemos, más certera será la planificación y mayores las probabilidades de éxito de la misma. Un buen conocimiento de la situación y los factores que operan sobre ella, un buen conocimiento de los recursos disponibles y de las técnicas para hacer uso de ellas y un buen conocimiento del sujeto sobre sus propias fortalezas y debilidades y las de los otros actores, nos permiten definir mejor nuestro plan y realizarlo con mayores oportunidades de éxito.

Además, es importante tener en cuenta que el conocimiento no es estático. Puede crecer y desarrollarse como resultado de diversos factores entre ellos el propio proceso de retroalimentación en el medio del cual contrastamos lo que nos propusimos con lo que hicimos y con lo que logramos, generando nuevos saberes que podemos usar en los procesos siguientes.

## **5.- Fases del proceso de planeamiento estratégico concertado territorial**

El proceso de planeamiento es permanente. A su interior, es posible reconocer un ciclo que consta de ocho fases articuladas entre sí:

- v Formulación
- v Integración y Armonización
- v Consulta
- v Aprobación
- v Ejecución
- v Seguimiento
- v Evaluación
- v Actualización y reformulación

### a) Fase de Formulación:

Corresponde al proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Concertado y sus respectivos insumos locales y funcionales. Incluye el diagnóstico estratégico de la jurisdicción, la definición concertada de la visión de desarrollo, así como de los objetivos estratégicos, las políticas para alcanzarlos, la definición de las metas y los indicadores que se usarán para el seguimiento y evaluación del plan en su proceso de ejecución.



Se realiza de manera participativa y con un apoyo o soporte técnico y metodológico. Mas adelante, se presenta una propuesta para desarrollar este proceso.

Intervienen en el proceso el conjunto de los actores públicos y privados de acuerdo a reglas de participación establecidas para tal fin.

Se debe buscar garantizar en el proceso la representación y aporte de los diversos espacios locales que integran la jurisdicción y de los diversos actores funcionales. Al desarrollarse de manera continua, el proceso de planeamiento concertado, la evaluación de lo realizado en las fases previas y los cambios ocurridos en el entorno se convierten en insumos para el nuevo proceso.

#### b) Fase de Integración y armonización

Es la fase de consolidación y articulación de las propuestas y planes locales y funcionales de desarrollo en el plan regional; pero también de armonización del mismo con las orientaciones nacionales de desarrollo.

Se realiza a través de las instancias de coordinación como el Consejo de Coordinación Regional y concluye con la presentación para la aprobación del plan a través del Consejo Regional o del Concejo Municipal respectivo. Antes de ser presentado para su aprobación, es conveniente que la propuesta sea presentada a consulta pública.

#### c) Fase de Consulta Pública

Es la fase de presentación a la opinión pública de la versión integrada y armonizada del Plan de Desarrollo Concertado, para su conocimiento y enriquecimiento.

#### d) Fase de aprobación

Es la fase en que el Consejo Regional o en su caso el Concejo Municipal, recibe debate y aprueba el Plan de Desarrollo Concertado.

#### e) Fase de Ejecución.

Es la etapa de implementación del Plan a través de la acción de los diferentes actores públicos y privados que integran la sociedad regional o local.

f) Fase de seguimiento.

De carácter permanente, consiste en observar de manera periódica los avances en la ejecución del plan en términos de logros cualitativos y cuantitativos.

g) Fase de evaluación

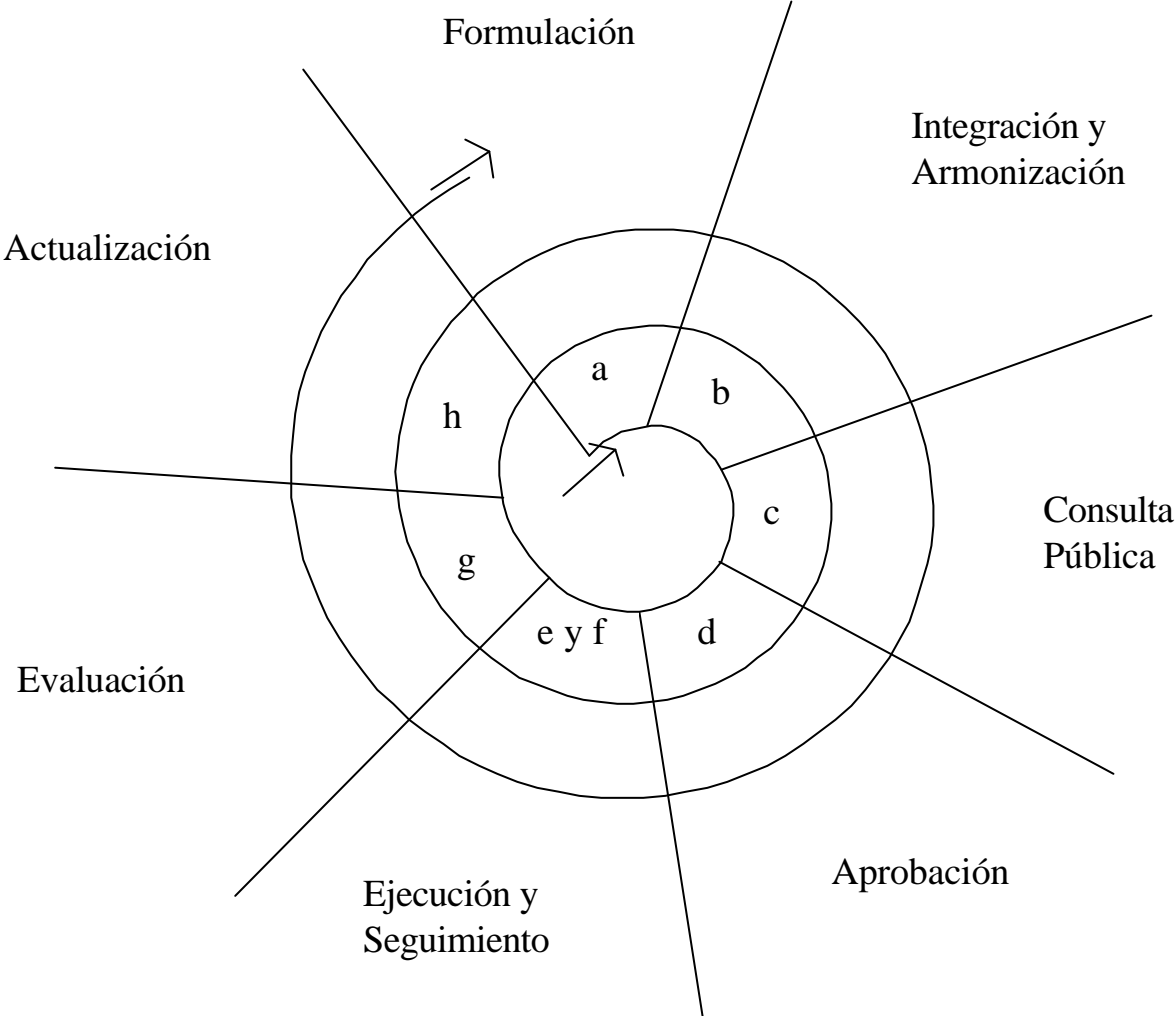
De carácter anual. Consiste en establecer los resultados y los impactos que se van logrando. Busca identificar las limitaciones y dificultades para el logro de los objetivos y permite establecer recomendaciones de cambio o ajuste al plan según el desarrollo del proceso.

h) Fase de actualización y/o reformulación

Es la fase en la cual ya sea como resultado de la evaluación y/o de cambios en el entorno, y en consulta con los actores involucrados, se hace un proceso de ajuste o reformulación del plan. Lo que nos lleva al punto de partida del proceso ya descrito.

El gráfico muestra la relación entre estas etapas y la necesaria expansión de los procesos.

# G2 – Proceso Deseable de Mejora de los PDRC en el Tiempo



## **6.- Calidad del proceso de planeamiento y del producto plan**

El planeamiento es un proceso permanente, que se realiza por ciclos. En el desarrollo de cada ciclo del proceso de planeamiento debemos buscar por cierto mejorar la calidad del proceso y del producto.

La calidad del producto esta asociada a la calidad técnica y participativa de los procesos de los que surge.

### **6.1 Las dimensiones técnicas y participativas del proceso de planeamiento estratégico concertado.**

#### a) Dimensión Técnica:

La dimensión técnica del proceso de planeamiento estratégico concertado y con ello, la calidad técnica del proceso de planeamiento está fuertemente asociada a:

- v La información de la que se dispone. Las palabras claves acá son: acceso, oportunidad y confiabilidad de la información
- v Los marcos teóricos y analíticos con que se cuenta para hacer los análisis y las proyecciones. Las palabras claves acá son: rigurosidad, simplicidad, efectividad.
- v Los procesos que se aplican para acceder, diseminar, procesar e interpretar la información disponible. Así como los que se tienen para revisar y desarrollar los marcos teóricos y analíticos, en función de las características específicas de la realidad en la cual se actúa. Las palabras claves acá son: agilidad, eficiencia.
- v La calificación de los recursos humanos vinculados a los procesos antes descritos tanto para identificar, recibir y procesar, como para comunicar. Las palabras claves acá son: excelencia, creatividad, flexibilidad, sencillez, capacidad de diálogo y afabilidad.

#### b) Dimensión participativa

La dimensión participativa del proceso de planeamiento estratégico concertado y con ello, la calidad participativa del proceso de planeamiento está fuertemente asociada a:

- v Voluntad efectiva de participar. Expresada de manera explícita al incorporarse a los procesos y sujeta a renovación periódica. Es muy importante lograr que al explicitar la voluntad de participar se de cuenta de las motivaciones para participar y de lo que se espera del proceso. Las palabras claves son compromiso pensado y transparencia de intereses.
- v Amplitud de actores involucrados en el proceso. En su dimensión cualitativa buscar que la mayor parte de sectores estén involucrados. En su dimensión cuantitativa en cada sector el mayor número posible. La pluralidad se

construye en el proceso, mientras que en el punto de partida es muy importante garantizar la diversidad, ser sensibles a los no involucrados y tener estrategias de diálogo y acercamiento. Las palabras claves son: pluralidad y respeto a la diversidad.

- v Relación fluida representantes representados. Las organizaciones siempre son representadas por personas; es muy importante que estas personas no se distancien de sus representados. Se debe buscar y de ser posible exigir y facilitar la relación representante representado, sin interferir con ello en los procesos internos de las organizaciones. La palabra clave es comunicación.
- v Reglas de juego claras para todas las fases del proceso. Las menos necesarias, para que todas las partes las conozcan bien y los procesos no sean lentos y farragosos, pero lo más completas posibles para administrar situaciones de conflictos sin quebrar los procesos de concertación.
- v Igualdad de condiciones para acceso a la información necesaria y para analizarla y procesarla. Las palabras claves son: transparencia y formación de recursos humanos.
- v Aplicar metodologías Interactivas que garanticen la participación de las partes. La palabra clave es técnicas participativas.
- v Opción preferente por la búsqueda de consensos. Las palabras claves son respeto a las minorías y apertura al diálogo y la concertación.

## **6.2 Mejora permanente del proceso de planeamiento concertado**

La calidad de los procesos se juega tanto en la dimensión técnica como en la dimensión participativa. Visto en el tiempo, la importancia de ambas dimensiones para determinar la calidad del planeamiento varía de la dimensión participativa a la dimensión técnica.

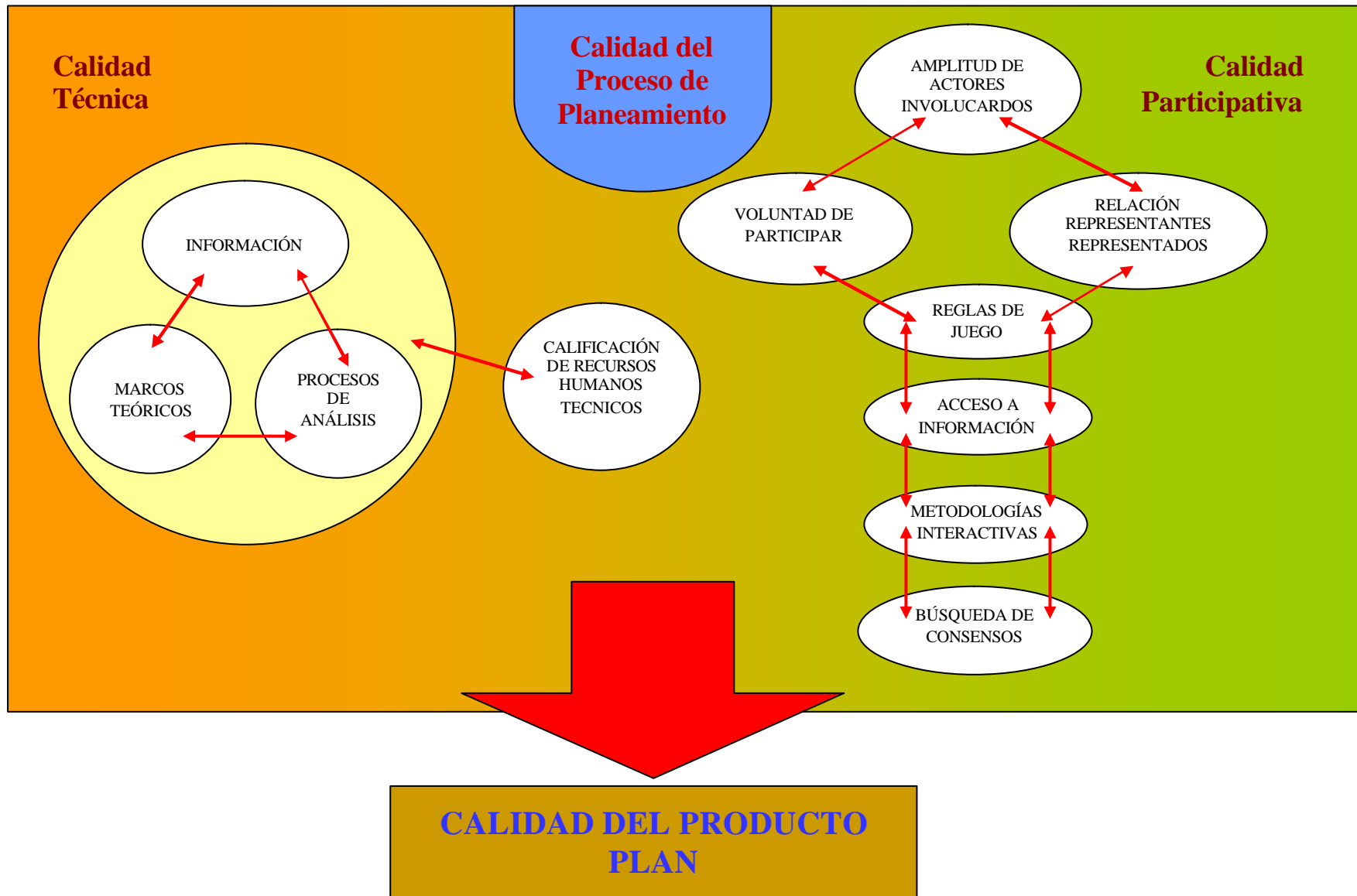
Es decir: en las etapas iniciales, en los primeros años de poner en marcha un proceso de planeamiento participativo se debe ser más sensible a lograr mejoras en la calidad participativa del proceso y conforme esta dimensión se consolida, mejorar la calidad técnica del mismo.

Hay sin embargo, un piso técnico que se debe garantizar desde el inicio, sin los cuales no es posible tener los éxitos iniciales indispensables para que el proceso se legitime socialmente y políticamente.

Asumir la necesidad de una calidad técnica mínima en el inicio del proceso es parte de los compromisos que los actores participantes deben reconocer al entrar en él.

Es importante que al iniciar cada ciclo del proceso de planeamiento se establezca con antelación las mejoras de calidad que se quieren lograr en este nuevo ciclo tanto en la dimensión técnica como en la dimensión participativa.

# G3 – Factores de Calidad del Proceso de Planeamiento



### **6.3 Articulación entre la dimensión técnica y la dimensión participativa y manejo de los conflictos: el rol “facilitador”**

La articulación entre ambas dimensiones es un reto permanente. En especial porque cada una de ellas responde a racionalidades y lógicas distintas.

Un factor desestabilizador recurrente es la aparición de conflictos entre ambas lógicas o racionalidades.

De la mano con ello están las diferencias de intereses efectivas o potenciales entre los actores que participan en el proceso. Estos son también un foco potencial de conflicto.

La experiencia de los procesos de concertación y de planeamiento estratégico concertado muestra la necesidad de contar con equipos de apoyo que permitan hacer el puente entre ambas dimensiones o racionalidades y entre los actores con intereses distintos.

Estas personas tienen un rol especial en los procesos de planeamiento concertado: son los “facilitadores” del proceso.

Es importante garantizar que los procesos de planeamiento concertado cuenten con equipos de facilitadores, los cuales deben contar con el respaldo de todas las partes.

## **7.- La Fase de Formulación (actualización y/o reformulación) del PDC**

Como hemos señalado, el proceso de planeamiento es permanente y adopta la forma de un ciclo que se repite en el tiempo, debiendo buscar en cada reinicio del proceso las mejoras de calidad técnica y participativa que se quieren introducir.

### **7.1 Preparación técnica del proceso**

El propósito principal en esta sub fase del proceso de planeamiento es generar las mejores condiciones técnicas posibles para el desarrollo del proceso de formulación del PDC.

Esto implica:

- v Recoger, organizar y presentar de manera amigable la información de la que se dispone. De manera complementaria establecer los niveles de confiabilidad de la información así como las ausencias relevantes.
- v Hacer el análisis y las proyecciones a que haya lugar con base en la información existente. Organizar los resultados del análisis para su fácil presentación y uso. En las materias donde hayan enfoques o análisis diferenciados o incluso contrapuestos, presentarlos.

El conjunto de los materiales antes mencionados deben ser puestos a disposición de los diferentes actores que integran la sociedad regional.

#### **Recuadro 5**

##### **Materiales para entregar a los participantes del proceso de planeamiento**

Lo ideal es recoger todos los insumos posibles para apoyar el proceso de planeamiento.

Se consideran como insumos importantes:

- \* Planes territoriales elaborados previamente. (Ej: PDDC)
- \* Planes provinciales o distritales existentes. (Ej: PDLC)
- \* Planes funcionales y/o sectoriales (Ej: Plan de Igualdad de oportunidades)
- \* Información estadística y diagnósticos de diverso tipo disponibles, en especial los que se refieren al conjunto de la localidad o región y/o los que tocan aspectos tales como condiciones de vida de la población, oportunidades de desarrollo, situación de los mercados a los que se destina la producción regional, etc.
- \* Información presupuestal del sector público en la región (incluidos los gobiernos locales y regionales).
- \* Información sobre programas y proyectos públicos o privados en ejecución.
- \* Información sobre nuevos programas y proyectos de desarrollo.

Conjuntamente con ellos, los materiales que dan cuenta de las políticas y planes nacionales, cuyo conocimiento y manejo será relevante para los participantes.

Esta lista es sólo referencial.

## **7.2 Preparación de los Talleres Participativos para el proceso de planeamiento**

El propósito principal en esta sub fase del proceso de planeamiento es generar las mejores condiciones posibles para la participación de los diversos actores públicos y privados en el desarrollo del proceso de formulación del PDRC.

Esto implica:

- v Convocar al proceso.
- v Informar a la ciudadanía sobre el proceso; en qué consiste, qué se espera de él y de su participación.
- v Elegir y acreditar las representaciones institucionales.
- v Preparar la participación.

En general se plantea lograr una representación de las diferentes provincias que integran la región, así como de los diversos estamentos sociales y económicos.



Las propuestas para definir el número y composición de los participantes en los Talleres se presenta en una sección posterior.

### **7.3 Inicio del proceso de formulación (revisión-reformulación). Sesión de instalación del Taller de Planeamiento Concertado.**

El propósito de esta sub fase es construir un diagnóstico actualizado compartido sobre la situación de la región y las sociedades locales que la integran, en el marco de la situación macro regional y nacional.

Identificar y evaluar los escenarios futuros posibles y las opciones que estos plantean para el desarrollo territorial.

Poner en debate las posibles opciones en términos de las ventajas y problemas que ellas conllevan.

Se propone que este Taller se realice en febrero de cada año y que se vincule con el proceso de presupuesto participativo.

### **7.4 Diseminación de información, consultas a grupos organizados y desarrollo de las propuestas**

El propósito de esta sub fase es desarrollar un diálogo entre representantes y representados (sea a nivel territorial como funcional) sobre los elementos tratados en la primera Sesión del Taller de Planeamiento con que se dio inicio a cada ciclo del proceso.

Se trata de realizar talleres o encuentros sectoriales o locales entre marzo y mayo, en los que los participantes en el Taller de febrero presentan los resultados del taller de febrero y estos se debaten para enriquecer el diagnóstico y las propuestas a través de las consultas con los grupos organizados de la población.

Estos talleres además de contribuir a revisar el plan se deben vincular también con el presupuesto participativo, siendo una buena oportunidad para identificar proyectos de inversión así como los programas permanentes más importantes que debe brindar el gobierno regional o local.

### **7.5 Segunda sesión del Taller de Planeamiento: discusión final y síntesis de aportes**

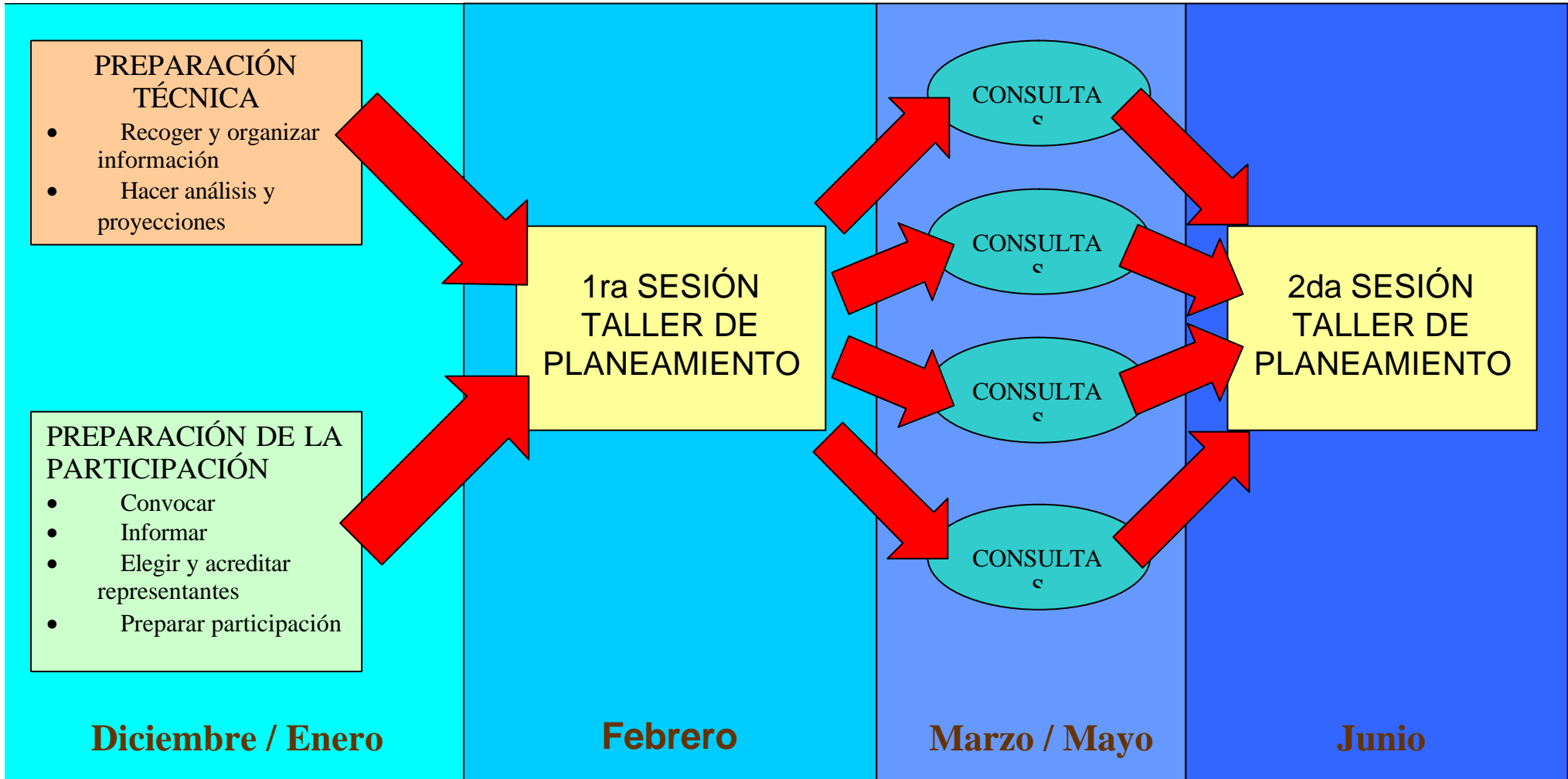
El propósito de esta sub fase es recoger el aporte de las primeras consultas para su integración a la propuesta de plan.

En este taller, los representantes de los diversos estamentos presentan los resultados de los eventos sectoriales o locales, los que se discuten colectivamente.

La relatoría del Taller da fin a esta fase del proceso.



## G4 – Actividades de la Fase de Formulación y / o Formulación del PDRC



## **8.- Redacción y aprobación del PDC**

La redacción del PDC es una tarea especializada que se apoyo en un equipo técnico mixto conformado por representantes del gobierno regional, los gobiernos locales y del sector público regional, así como de la sociedad civil de la jurisdicción.

Se basa en la relatoría del Taller de síntesis y del proceso antes mencionado, en diálogo con los planes locales concertados y las orientaciones nacionales vigentes al momento de su formulación, revisión, actualización o reformulación.

El borrador es presentado al Consejo de Coordinación Regional o Local según sea el caso, para su discusión y pre-aprobación para la *consulta pública*.

**La consulta** es un proceso público en el que cualquier persona natural o jurídica puede hacer observaciones, sugerencias o aportes al plan dentro de un periodo de tiempo estipulado para tal fin y según los canales de participación que para ello se establezca.

El Consejo de Coordinación Regional o Local, con apoyo del equipo técnico mixto, recoge, organiza y procesa los aportes para su inclusión en el documento respectivo.

La aprobación del Plan la realiza el Consejo Regional o el Concejo Municipal, con base en el documento presentado por el Consejo de Coordinación Regional o Local y el informe que lo acompaña donde se deja constancia de los consensos y, de ser el caso, los disensos existentes.

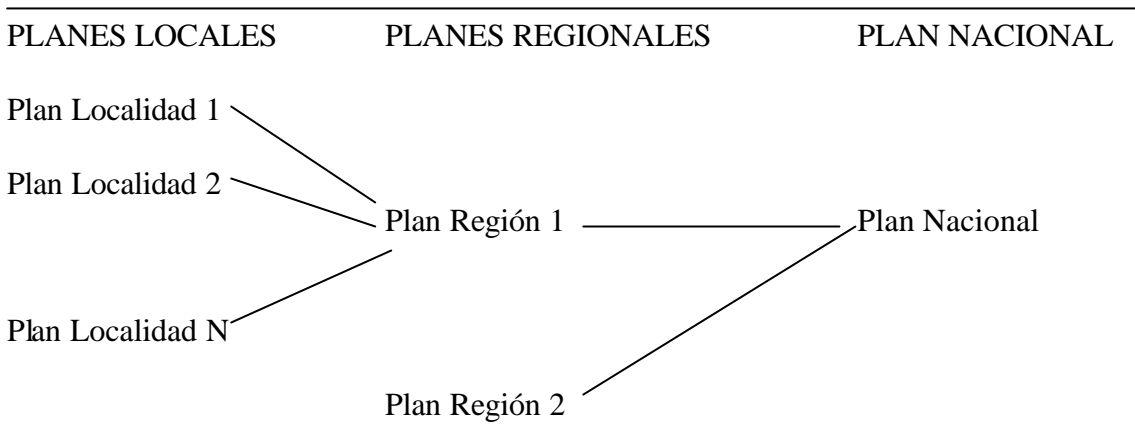
## **9.- El producto “Plan de Desarrollo Territorial Concertado”**

Como hemos señalado, el Plan es un *producto* del proceso de planeamiento concertado y su calidad depende de los insumos con que se cuente y del proceso que se realice.

El plan producto debe cumplir con algunos estándares básicos de calidad en lo técnico y en lo participativo.

Además, en el proceso de elaboración de este producto, es importante tener presente que el plan regional debe tener relación de un lado, con los planes locales y de otro, con el plan nacional.

## Gráfico



Esta función articuladora entre lo local y lo nacional, en el ámbito del producto plan, exige contar con algunos elementos mínimos comunes que deben tener los planes regionales entre sí. Así pues, se busca homogenizar los contenidos mínimos de un plan concertados y que sean comunes a todas las regiones.

En la tabla anexa se presenta el esquema básico de contenidos que debe tener un plan teniendo en cuenta a su vez la función articuladora antes mencionada.

### 10.- Vinculando el PDC y la Gestión del Desarrollo Territorial

El Desarrollo Territorial es una tarea compartida entre actores públicos y privados de la sociedad regional o local con el esfuerzo concurrente de los actores nacionales, en especial del gobierno nacional, y de la cooperación internacional.

La formulación concertada del PDC busca que esa tarea compartida se pueda realizar de la manera más eficaz y eficiente con el mejor uso de los escasos recursos existentes y con la mayor sinergia posible entre las acciones e intervenciones de los actores involucrados.

Debe tenerse en cuenta que una vez formulado, el PDC es como la partitura de un concierto. Si nadie la usa para tocar su instrumento, quedará en el olvido. Si algunos o muchos la usan para organizar su trabajo mantendrá vigencia. Si no hay quién dirija la orquesta podremos reconocer la melodía en cada instrumento pero puede sonar desafinado; pero si hay quien lidere la interpretación se podrá apreciar el valor musical de la obra.

**El PDC es el plan de y para TODA la sociedad regional y local.**

Cada actor de la sociedad regional o local, apoyándose en el PDC debe desarrollar su propio plan en función del rol que le cabe cumplir para el desarrollo regional y local y los compromisos que en esa dirección haya asumido.

En esa línea el Gobierno Regional, tomando del PDC como marco de referencia, debe formular el plan multianual del sector público regional y los otros instrumentos de gestión institucional, articulando así PDC con su propio rol en la gestión pública regional. Lo propio debe hacer el Gobierno Local.

A su vez, y de manera paralela, se espera que las autoridades electas cumplan un rol de liderazgo en todo el proceso de planeamiento y gestión concertada del desarrollo regional o local.

Su participación en el proceso es un mandato constitucional y legal. Al presentarse a las elecciones así lo asumen. Si para el resto de los actores es un derecho que pueden ejercer discrecionalmente, para ellos (autoridades regionales y locales surgidas del voto popular), la participación en el proceso deviene en obligación inherente al cargo para el cual fueron elegidos.

## **11.- Acciones de información seguimiento y evaluación**

Es muy importante señalar que el proceso de planeamiento estratégico concertado y el producto del mismo, el PDC, deben ser objeto de una acción permanente y sistemática de información y difusión hacia la comunidad.

Se debe prever el desarrollo periódico de este tipo de acciones por diversos medios. En estas acciones se debe garantizar el uso de un lenguaje sencillo y por cierto, ir acompañadas de acciones de capacitación.

El seguimiento y la evaluación periódica del plan son también acciones que se deben tener en cuenta. Para ello, se debe contar con instrumentos y una metodología de modo de garantizar la participación de los actores involucrados en su formulación.

El seguimiento y evaluación del PDC no sólo se hace sobre los compromisos del sector público sino que debe incluir por cierto al conjunto de los actores involucrados en el proceso.

Los resultados de la evaluación son insumos para los procesos periódicos de revisión y actualización de los PDC.

**ANEXO 1**  
**RUTA CRÍTICA DEL PROCESO DE PLANEAMIENTO**  
**CONCERTADO**

<b>I FASE: FORMULACIÓN PARTICIPATIVA</b>		
<b>Actividad</b>	<b>Propósitos Específico</b>	<b>Tipo De Acciones Implicadas</b>
Preparación Técnica del proceso de planeamiento	Contar con el mejor equipo técnico posible para dar apoyo y soporte al proceso de planeamiento	Identificar y convocar a los mejores técnicos y profesionales. Organizar el equipo. Formular el plan de trabajo, estableciendo las responsabilidades respectivas.
	Contar con la mejor información de base que sea posible sobre los diversos aspectos relevantes de la realidad local o regional.	Establecer la información que será requerida. Recoger y organizar la información. Evaluar la confiabilidad de la misma. Identificar los vacíos de información y las implicancias de ello para los procesos posteriores. Establecer las acciones para subsanar las deficiencias.
	Procesar, analizar y presentar la información y los resultados del análisis de forma clara y útil para todos los actores participantes	Hacer los informes parciales o integrales necesarios. Identificar tendencias y realizar las proyecciones. Hacer el tratamiento pedagógico de los informes en función de las necesidades y características de los actores a ser involucrados en el proceso.
Preparación de la Participación Social en el proceso	Contar con una amplia, plural y representativa participación de la comunidad organizada.	Contar con un registro actualizado de las diversas organizaciones locales o regionales. Convocar Públicamente a todas las organizaciones. Promover su participación en el proceso.

	Lograr la mejor identificación de los problemas, propuestas y compromisos posibles de ser asumidos por cada actor social participante	Realizar reuniones de información y capacitación. Establecer los compromisos de los representantes y los mecanismos de información y consulta necesarios. Preparar la participación con el aporte de representantes y representados, a través de talleres u otras actividades equivalentes.
Llevar adelante los talleres participativos de formulación del PDC	Construir un consenso sobre los valores y principios que guían la acción individual y colectiva	Realizar talleres y reuniones con participación de los representantes de los diferentes actores para: Identificar y definir los valores y principios comunes.
	Identificar los problemas centrales a cuya resolución quieren comprometerse todos los actores	Recoger, analizar y evaluar las demandas y propuestas de los diferentes sectores participantes.
	Definir por consenso la Propuesta de Desarrollo en la que todos se comprometen	Establecer los retos que de manera colectiva enfrentará la localidad en los próximos años. Formular por consenso la Visión de Desarrollo, los Objetivos Generales, las estrategias para lograrlos, los objetivos específicos más importantes, las metas que se proponen y las acciones para alcanzarlas.
	Establecer las prioridades de acción, las responsabilidades y los compromisos de las partes	Definir el rol que se espera de cada uno y las posibilidades que se tienen para cumplirlo satisfactoriamente. Los compromisos que se plantea asumir.
	Validar estos elementos y los compromisos establecidos dentro de las diversas organizaciones participantes	Presentar los resultados al interior de las organizaciones participantes y ratificar los compromisos. Recoger los resultados y sintetizarlos en el borrador del PDC



**II FASE: CONSULTA PÚBLICA**

<b>Actividad</b>	<b>Propósitos Específico</b>	<b>Tipo De Acciones Implicadas</b>
CONSULTA PÚBLICA	Dar a todas las personas naturales y jurídicas, independientemente de que participen o no en alguna organización representativa, la posibilidad de aportar al PDC	Difusión de la consulta y de la propuesta. Promoción del debate en medios de comunicación Recepción de las observaciones y propuestas. Análisis y procesamiento de las observaciones y propuestas recibidas.
	Validar el plan en la comunidad	Incorporación de los aportes pertinentes al borrador del Plan. Información a la comunidad de los resultados de la consulta.

**III FASE: APROBACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO LOCAL CONCERTADO**

<b>Actividad</b>	<b>Propósitos Específico</b>	<b>Tipo De Acciones Implicadas</b>
APROBACIÓN U OFICIALIZACIÓN	Dar carácter oficial al PDC	Presentación del PDC al Concejo Municipal o al Concejo Regional. Debate de la propuesta. Levantamiento de observaciones. Aprobación por parte del Concejo Municipal o del Concejo Regional según sea el caso. Difusión del PDC al interior de la jurisdicción y entre los otros niveles de gobierno.
	Institucionalizar y los mecanismos de ejecución, coordinación, transparencia, rendición de cuentas y vigilancia social	Conformar las instancias de coordinación y seguimiento. Establecer y poner en operación los sistemas de información y rendición de cuentas, así como los de vigilancia social

<b>IV FASE: EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO</b>		
<b>Actividad</b>	<b>Propósitos Específico</b>	<b>Tipo De Acciones Implicadas</b>
EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO	Poner en marcha el PDC y las acciones y compromisos que de él se derivan.	Desarrollar los planes estratégicos institucionales, los planes operativos anuales y asignar los recursos necesarios para realizar las acciones previstas y cumplir los compromisos establecidos. Formular los acuerdos o compromisos complementarios Organizar los equipos de trabajo Proceder a realizar las acciones, programas y proyecto que conforman el plan.
	Hacer los ajustes necesarios para la mejor realización de las actividades y el logro de los objetivos	Verificar periódicamente el cumplimiento de los compromisos y los avances en el logro de los resultados Verificar el comportamiento de los factores externos que pueden afectar el cumplimiento del plan
<b>V FASE: EVALUACIÓN PERIODICA Y FINAL</b>		
<b>Actividad</b>	<b>Propósitos Específico</b>	<b>Tipo de Acciones Implicadas</b>
EVALUACIÓN	Establecer los logros alcanzados y las dificultades encontradas, cómo se superaron y cuáles se mantienen.	Realizar informes especializados Realizar talleres y reuniones con los actores involucrados para discutir los informes y para formular propuestas de ajuste y actualización.
	Sacar las lecciones del proceso	
	Identificar las nuevas condiciones de acción y los nuevos retos	

## ANEXO 2

### CONTENIDOS DEL PLAN CONCERTADO DE DESARROLLO

INDICE	CONTENIDO
PRESENTACIÓN (I)	Describe el contenido del documento, la metodología que se siguió para su elaboración y destaca los principales compromiso de los actores públicos y privados para su ejecución.
VALORES Y PRINCIPIOS (I)	Relación de los valores y principios que la comunidad regional o local considera más importantes para la convivencia social y el desarrollo
I. DIAGNOSTICO: Situación y tendencias	En esta sección recoge los elementos más importantes que dan cuentas de las necesidades de la población, los problemas que enfrenta para atenderlas y las potencialidades con que cuenta la jurisdicción para su desarrollo.
1.1 Características generales	En esta sub sección se recogen los elementos principales que caracterizan la jurisdicción a la fecha de formulación del plan y las proyecciones básicas. Incluye aspectos tales como: demarcación, población, tasa de crecimiento, principales actividades, niveles de pobreza por NBI y por Línea de Ingresos.
Antecedentes históricos ( R )	Breve referencia a elementos histórico culturales relevantes para comprender la jurisdicción y su población.
Territorio ( R )	Descripción de las principales características físico espaciales del ámbito y de las unidades político administrativas que lo integran, tales como: demarcación política y/o administrativa extensión, topografía, regiones naturales, climas, otros. También incluye información sobre la red vial y de comunicación existente.

<p>Población, condiciones de vida y organización social ( R )</p>	<p>Incluye aspectos tales como población, tasas de crecimiento, distribución espacial, estructura de edades y sexo, PEA. Situación de la población respecto a educación, salud, nutrición, otros servicios básicos, vivienda, pobreza y desigualdades o inequidades internas. Grupos claves: mujeres, infancia, jóvenes, pueblos indígenas, grupos etno lingüísticos, adultos mayores, otros. También es conveniente puede incluir información sobre el tejido social e institucional existente. Como por ejemplo: principales organizaciones e instituciones, demandas y propuestas, participación ciudadana, etc.</p>
<p>Aspectos económicos y productivos ( R )</p>	<p>Incluye información sobre actividades económicas de la jurisdicción. PBI departamental, estructura por ramas de producción, unidades productivas, desarrollo tecnológico, competitividad, mercados y circuitos económicos. Evolución de la actividad económica. Proyecciones para estas actividades.</p>
<p>Recursos Naturales y patrimonio histórico ( R )</p>	<p>Incluye información sobre los principales recursos naturales renovables y no renovables con que cuenta la jurisdicción. También una identificación del patrimonio histórico o monumental y recursos paisajísticos. Estado de conservación y aprovechamiento, así como las perspectivas futuras de los mismos dadas las prácticas actuales de explotación, manejo, etc.</p>
<p>Síntesis territorializada de necesidades problemas y potencialidades a la fecha de formulación del plan. ( I )</p>	<p>Resumen de las necesidades, problemas y potencialidades identificadas a la fecha expresadas territorialmente y por grupos afectados.</p>
<p>1.1.7 Caracterización sintética del Escenario futuro. ( I )</p>	<p>Resumen de las principales características que definen escenario futuro más probable pero no necesariamente deseable para la jurisdicción, dadas las tendencias observadas y de no mediar una acción concertada.</p>
<p>1.2 Diagnóstico Estratégico</p>	<p>En esta sub sección se realiza un análisis prospectivo de la jurisdicción.</p>

Oportunidades y amenazas ( R )	Análisis del entorno macro regional, nacional e internacional
Fortalezas y debilidades ( R )	Análisis de las capacidades internas para aprovechar oportunidades y contrarrestar amenazas.
1.2.3 Escenarios Alternativos ( I )	Resumen de caracterización de los escenarios alternativos posibles y/o o deseables de mediar un adecuado aprovechamiento de las oportunidades y fortalezas, así como un buen manejo de las debilidades y amenazas
2. PERSPECTIVAS DE MEDIANO Y LARGO PLAZO	En esta sección se desarrolla la visión de futuro para la jurisdicción. Se establecen los ejes estratégicos de desarrollo, los lineamientos de políticas y se identifica el sistema de actores (roles-compromisos) para el desarrollo de la jurisdicción.
Visión de Desarrollo ( I )	Es la visión de futuro más deseable-posible que comparten los actores públicos y privados de la jurisdicción. Esta visión de desarrollo debe dar cuenta de la relación del jurisdicción con su entorno macro regional y rol de la misma en el país. El horizonte temporal óptimo es al 2021, pero si ya se cuenta con acuerdos para otros plazos no es mayor problema.
Ejes de Desarrollo y propósitos estratégicos. ( I )	Se derivan de la visión y del análisis estratégico. Los ejes de desarrollo están referidos a los grandes campos o áreas en las cuales se prioriza y concentra la acción de desarrollo y para cada uno de ellos se establece un propósito estratégico y como se conectan entre sí.

<p>Lineamientos de Política ( R )</p>	<p>Están referidos a los ejes de desarrollo y los propósitos estratégicos. Dan cuenta de las orientaciones que deben seguir los actores públicos y privados en cada uno de ellos. Se basan en los valores y principios que inspiran la acción colectiva</p>
<p>Actores y Roles ( I )</p>	<p>Señala cuales son los principales actores institucionales, públicos y privados cuya participación es central para el desarrollo de la jurisdicción y el rol que les compete y/o que asumen para lograrlo. También incluye aliados que se busca comprometer con el proceso y los ejes de las alianzas con estos.</p>
<p>III. OBJETIVOS, METAS, PROGRAMAS Y PROYECTOS</p>	<p>En esta sección se establecen los objetivos estratégicos y específicos, así como las metas que se buscarán alcanzar en el mediano plazo. También se identifican los principales programas y proyectos a realizar o seguir realizando, para alcanzar esas metas. Se establecen a su vez los indicadores para la evaluación posterior del Plan.</p>
<p>Objetivos Estratégicos: Generales y específicos ( I )</p>	<p>Se identifican los objetivos generales y específicos para cada propósito estratégico dentro de los horizontes temporales del plan.</p>
<p>Metas. ( I )</p>	<p>Se identifican las metas por objetivo específico al 2006 y los resultados que se esperan ir alcanzando año a año. Se incluye los indicadores para medir avance (de ser necesario geo-referenciados).</p>
<p>Programas y Proyectos ( R )</p>	<p>Se identifican para cada objetivo específico que así lo requiera, los programas regulares prioritarios y/o proyectos de inversión a realizar para el logro de las metas y objetivos propuestos. Se incluye una breve descripción del programa o proyecto de ser el caso con las modificaciones necesarias para alcanzar los objetivos buscados.</p>

<p>IV. PRIORIDADES DE INVERSION ( R )</p>	<p>Se incluye la lista priorizada de principales proyectos de inversión que se propone ejecutar en el corto plazo. Incluye programas ya en ejecución, o nuevos. En el caso de los nuevos proyectos debe tenerse en cuenta el estado de avance en los mismos para que puedan ser incluidos.</p>
<p>ANEXO 1 ( I )</p>	<p>Relación de instituciones que respaldan el Plan.</p>
<p>ANEXO 2 ( R )</p>	<p>Otra información relevante sobre el Plan en sus diversas secciones, en especial “ficha de proyectos priorizados”. Se puede incluir acá los informes más detallados correspondientes a los puntos 1.1.1. a 1.1.5 así como los referidos a los puntos 1.2.1 y 1.2.2.</p>
<p>ANEXO 3 ( R )</p>	<p>Soporte estadístico y planimétrico</p>