

## PRINCIPALES ORIENTACIONES, HERRAMIENTAS E INTERVENCIONES

### Orientaciones para una estrategia integral

Desde el enfoque de derechos los diversos actores, públicos y de sociedad civil, han venido dado cuenta de las brechas e inequidades que existen en nuestra sociedad y se han desarrollado propuestas y acciones para cerrarlas, vinculando derechos, planes y presupuestos, lo que ha contribuido a que avancemos como país en estos años.

En ese sentido, lo que se plantea en este acápite parte de la experiencia desarrollada por múltiples instituciones locales, regionales, nacionales e internacionales sobre los diversos temas y aspectos que son importantes para superar la pobreza, alcanzar el desarrollo humano integral y hacerlo sostenible en el Perú, y en particular aquellas desarrolladas en el marco de la Mesa de Concertación

Enfrentar la pobreza supone una **estrategia integral** que permita afrontar los desafíos y las urgencias que no pueden esperar en defensa de la vida, proteger a los pobres de los impactos de los shocks, como la crisis internacional. Y para ello es fundamental ir alineando las **políticas públicas** para hacer posible ese cambio. Pero también ser claros en que no sólo es un tema de políticas públicas, no es solamente el rol del Estado en el proceso, es también el rol de **los otros actores del proceso**, de la sociedad civil en un sentido amplio.

La MCLCP ha definido **tres desafíos centrales** a afrontar:

- que la economía sea más eficaz en reducir la pobreza;
- que el Estado se democratice y se fortalezca para garantizar la inclusión y la equidad;
- que toda la sociedad se comprometa con la superación de la pobreza.

En el marco del impulso a los Acuerdos de Gobernabilidad, la MCLCP planteó adicionalmente las siguientes orientaciones para la acción que es oportuno recordar en este punto, porque a partir de ella se trabajaron las metas por regiones, provincias y distritos, y se vienen realizando actualmente los procesos de seguimiento concertado a su cumplimiento:

- a) La centralidad de la persona humana y la interdependencia entre las cuatro dimensiones (social, económica, ambiental e institucional) a fin de que cada peruana y peruano tenga una vida digna, lo que incluye el desarrollo pleno de sus capacidades y la posibilidad de realizarse plenamente. Desde esta perspectiva ética, el desarrollo económico es un medio y no un fin en sí mismo y la sostenibilidad ambiental una condición de futuro.

- b) La vida digna y el desarrollo pleno de las capacidades humanas, implican un rol activo del estado en la provisión de servicios claves vinculados a derechos universales, como son: los derechos a la vida, a la identidad, a la salud, la educación, el trabajo, la participación social y política. También el derecho a ser asistido y protegido de situaciones u otros factores que puedan poner en riesgo su vida y bienestar.
- c) La consideración de la importancia que las personas puedan contar con medios de vida, ingresos y un trabajo digno. Se entiende como atributos importantes de un trabajo digno: el que éste se realiza en condiciones de libertad, equidad; en el cual los derechos de las personas son protegidos y cuenta con remuneración adecuada, derecho al descanso, seguridad social, seguridad ocupacional y una pensión justa.
- d) El desarrollo económico, a través de la producción, el comercio y los servicios, debe proveer
  - en cantidad, calidad y oportunidad adecuadas
  - los bienes que la sociedad y cada uno de sus integrantes necesita.
- e) El Estado, en sus diversos niveles de organización (nacional, regional y local), cumple un conjunto de roles claves en la generación de condiciones de base para el desarrollo de las actividades económicas, la generación de empleo e ingresos de la población, la prestación de servicios para garantizar derechos que les asisten a las personas en forma individual o asociada y la protección de dichos derechos.
- f) También es responsabilidad del Estado velar porque las actividades humanas no afecten el medio ambiente y permitan una utilización eficaz, eficiente y responsable de los recursos naturales, en especial de los no renovables, teniendo en cuenta las necesidades presentes y futuras de la población. Esto incluye la gestión de riesgos.
- g) La participación ciudadana, el derecho de cada persona y de todas las personas, a vivir en libertad y a participar en las decisiones que le afecten. Ello incluye los derechos de elegir y ser elegido, de estar informado por sus mandatarios sobre las acciones de gobierno, entre otros.

### **Herramientas priorizadas e intervenciones propuestas**

Es fundamental para concretar una estrategia integral orientada al desarrollo y la superación de la pobreza, llegar a **definir metas, y formas de intervención** lo más específicas posibles. Sólo así será posible hacer un seguimiento al avance en la implementación de la estrategia y el logro de resultados. A ello se ha dirigido el esfuerzo de la Mesa de Concertación en estos años, y ha coincidido también con una decisión del Estado, mayor en ciertos momentos y para ciertas áreas, de fortalecer la planificación y adoptar el enfoque de resultados.

Herramientas fundamentales en este proceso han sido y deben seguir siendo: los **Planes de Desarrollo Concertado**, los **Presupuestos Participativos**, los **Presupuestos por Resultados**, los **Planes Nacionales**, las **Agendas Nacionales** y los **Acuerdos Regionales**. En todos los casos, el espacio de la Mesa de Concertación ha sido un lugar privilegiado para dar el impulso inicial y/o aportar de manera importante al desarrollo de esas herramientas.

A través de la apropiación y el uso de esas herramientas, se han podido plasmar en documentos y compromisos que constituyen orientaciones fundamentales para la acción ya sea a nivel sectorial, temático o territorial. Es importante mencionar también que estos se enmarcan en otros compromisos mayores como los que asumió el Perú a nivel internacional al suscribir los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2000-2015 (cuya nueva versión está en plena elaboración) así como en las políticas del Acuerdo Nacional al 2021 y el Plan Bicentenario.

**1. Planes de Desarrollo Concertado (PDC):** Recogiendo experiencias de planeamiento participativo de los años 80 y 90, su elaboración fue promovida en el marco de la MCLCP, de manera concertada entre estado y sociedad civil, en la etapa inicial de instalación de las Mesas Regionales y Locales. Esta iniciativa fue propuesta y recogida como mandato constitucional como parte del proceso de reforma descentralista de 2002, conjuntamente con el **presupuesto participativo**. El PDC, para ser tal, se elabora participativamente y constituye una guía (vinculante) para la acción de las entidades del Estado y un marco orientador para la acción del sector privado. El plan se orienta a convocar esfuerzos y enfocar recursos, individuales e institucionales para alcanzar una visión colectiva de desarrollo construida en base al consenso de todos los actores y población de un territorio determinado. Se realizan en el nivel regional y local (provincial y distrital) información los 26 PDC regionales puede encontrarse en este mismo Portal en: <http://www.mesadeconcertacion.org.pe/planes-de-desarrollo-y-politicas-nacionales> y también en: <http://www.ceplan.gob.pe/planes/planes-desarrollo-regional-concertado>

**2. Presupuestos Participativos (PP):** Es el complemento indispensable del proceso de PDC ya que mediante la asignación de recursos presupuestales y otros que la comunidad pueda movilizar, se busca articular la acción del corto plazo con la visión, objetivos y prioridades del Plan. Como en el caso del PDC, su aplicación es un mandato constitucional introducido con la reforma descentralista de 2002 y pieza importante para el éxito de la descentralización y la democracia. El primer gran proceso de PP, fue la “operación piloto de presupuesto participativo” realizada en el primer semestre de 2002 para el proyecto de Ley de Presupuesto de 2003 y que en su implementación respondió a un acuerdo concertado entre estado y sociedad civil en el seno de la MCLCP. Este proceso se formaliza con la Ley de Bases de Descentralización y con la Ley de Presupuesto para el año fiscal 2003.

El 2004 se dio la Ley 28056 Marco de Presupuesto Participativo que recogió y consolidó la experiencia realizada de los años 2002, 2003 y del propio 2004. El nuevo marco normativo permitió masificar el proceso de PP en todos los GR y a la gran mayoría de municipios. Es

de señalar que en 2008 a través de la Ley 29298 se modifica la Ley 28056, Ley Marco de Presupuesto Participativo, limitando la participación ciudadana.

Es importante destacar que el Presupuesto Participativo contribuye y requiere de Transparencia de la autoridad y un efectivo control ciudadano. Por lo que el debilitamiento de los procesos de PP tiene un efecto negativo en la calidad de la gestión. Más información puede encontrarse en:

[http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1940&Itemid=100288&lang=es](http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=1940&Itemid=100288&lang=es)

**3. Actividades Prioritarias, Programación Presupuestal Estratégica/Presupuesto por Resultados:** con base en el enfoque de derechos y bajo el lema de *“En el presupuesto público las niñas y los niños primeros”* la MCLCP promueve el año 2005 el reconocimiento de un conjunto de acciones del estado como *“actividades prioritarias”* para garantizar los derechos de las niñas, niños y adolescentes (NNA) y la necesidad de utilizar un *“clasificador de gasto”* específico para esas actividades a fin de visibilizar la asignación de recursos para esas actividades y poder hacer el seguimiento la ejecución de los mismos en el presupuesto público. Estas modificaciones se introducen en la Ley 28653, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del sector público para el año fiscal 2006 y La Ley 28652, Ley de Presupuesto para el año fiscal 2006, que en su artículo 6, literal g establece el uso de clasificadores de gasto a nivel de actividad y/o componente para visibilizar, proteger y permitir el seguimiento del uso de los recursos.

Las disposiciones de 2006 solo se implementan parcialmente pero su existencia abre paso a la incorporación de la reforma de la metodología de presupuestación bajo el enfoque de programación presupuestal estratégica y de presupuesto por resultados incorporado en la **Ley 28927**, Ley de Presupuesto para el año fiscal 2007 y efectivamente operacionalizado en la Ley 29142, Ley de Presupuesto 2008 en la que se asigna 2,725 millones de soles a 5 programas presupuestales entre ellos el programa articulado nutricional, el de salud materno y neo natal, el programa de logros de aprendizaje, el de acceso a la identidad, y el de acceso a servicios de mercado, los que tienen en su formulación un esquema “multiactor” y “multinivel”.

El marco normativo avanza a la par que se promueve una modificación metodológica que permite vincular el ciclo de planificación evaluación de la intervención pública con el ciclo del presupuesto (asignación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación del Presupuesto Público). En ese sentido implica superar la tradicional manera de realizar el proceso presupuestal, centrado en instituciones (pliegos, unidades ejecutoras, etc.), programas y/o proyectos y en líneas de gasto o insumos; a otro en el que el eje es el Ciudadano y los Resultados que éstos requieren y valoran.

Según la norma, el Presupuesto por Resultados (PpR) está a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas, y se implementa progresivamente a través de los programas presupuestales, las acciones de seguimiento del desempeño sobre la base de indicadores, las evaluaciones y los incentivos a la gestión, entre otros instrumentos. En el caso de Perú,

el Presupuesto por Resultados (PpR) se rige por el Capítulo IV “Presupuesto por Resultados (PpR)” en el Título III, “Normas Complementarias para la Gestión Presupuestaria”, de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. Más información sobre los Programas Presupuestales, tanto a nivel nacional y regional como local y otros aspectos en: [http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2122&Itemid=101162&lang=es](http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2122&Itemid=101162&lang=es)

**4. Planes Nacionales:** de acuerdo a la [Directiva General del Sistema de Planeamiento Estratégico del CEPLAN](#), los planes estratégicos pueden ser de dos tipos: de gestión y especiales. Los primeros comprenden los Planes Sectoriales Multianuales-PESEM, los Planes de Desarrollo Concertado (regionales y locales), los Planes Estratégicos Institucionales y los Planes Operativos Institucionales. Los del segundo tipo comprenden los Planes Especiales Multisectoriales, los Planes Especiales Territoriales y los Planes Especiales de otros organismos públicos (Poder Judicial, Legislativo, organismos autónomos, Universidades). Los Planes Nacionales a los que hacemos referencia corresponden a los que la directiva define como Planes Especiales Multisectoriales en la medida que permiten instrumentalizar Políticas Nacionales y requieren para su desarrollo la participación de dos o más sectores. Se elaboran para periodos de 5 años. Los Planes Nacionales que son de particular interés para la lucha contra la pobreza son aquellos vinculados a las poblaciones priorizadas por la MCLCP: infancia y adolescencia, mujeres, adultos mayores.

El Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia-PNAIA 2012 2021 es uno de los pocos planes nacionales que responden claramente a un enfoque de derechos y a un enfoque de gestión por resultados, con las herramientas presupuestales principales asociadas y con recursos asignados para avanzar en el logro de los resultados previstos en dicho plan y que cuenta con sistemas de información tanto por el lado de los registros administrativos como de fuentes tipo censo y encuestas para monitorear el proceso de implementación y los resultados que se van alcanzando.

Si bien no corresponden exactamente a la categoría de Planes Nacionales, otros documentos que contienen orientaciones estratégicas en temas específicos como prevención del embarazo adolescente, lucha contra la anemia, o seguridad alimentaria, constituyen también herramientas importantes para orientar las acciones de lucha contra la pobreza en la medida que incluyen muchas veces resultados esperados, metas e indicadores para orientar compromisos y acciones en estos temas. Los documentos completos de los planes, estrategias y políticas más relevantes pueden encontrarse en este Portal en el siguiente link: <http://www.mesadeconcertacion.org.pe/planes-de-desarrollo-y-politicas-nacionales>

**Agendas Nacionales:** la MCLP ha promovido la suscripción de acuerdos entre los candidatos presidenciales en los procesos electorales de los años 2006 y 2011. En estos acuerdos se ha buscado poner el énfasis en aspectos de las políticas públicas que generalmente no concitan la atención de los medios de comunicación ni de las propias

fuerzas políticas pero que son claves en la lucha contra la pobreza y el logro de una vida digna para todos. La prioridad de la infancia ha sido uno de los temas que gracias a esas iniciativas, se ha ido incorporando a la agenda de los partidos y los medios y se ha expresado crecientemente en las políticas implementadas por los últimos gobiernos.

En el marco del proceso electoral nacional del año 2011, específicamente, la MCLCP trabajó en la preparación de varios documentos con indicadores y metas consistentes técnica, social y políticamente, para proponer a los partidos y movimientos políticos participantes. Estos fueron el fruto del trabajo de un conjunto de entidades especializadas, plataformas y espacios de diálogo y concertación que, desde lo local y regional, así como desde lo nacional, validaron técnica y socialmente las propuestas de prioridades de política, indicadores y metas. Los documentos recogieron y desarrollaron en términos de políticas nacionales los 25 acuerdos regionales que habían sido suscritos en la campaña electoral regional del año 2010, recogiendo a su vez las experiencias regionales anteriores de los años 2002 y 2006. Un proceso similar de acuerdo a nivel nacional se había impulsado también para las elecciones presidenciales del año 2006.

Las Agendas Nacionales 2011-2016 están formuladas en función de resultados a favor de la población y, en razón de ello, plantean metas relacionadas con las políticas e instrumentos de gestión del desarrollo y del Presupuesto Público que en el periodo 2001 al 2010, a nivel nacional y descentralizado, demostraron eficacia y eficiencia para reducir la pobreza y la desigualdad. Fueron tres las agendas trabajadas y con metas vigentes para el periodo 2011-2016, que fueron finalmente suscritas por 10 partidos y alianzas electorales que presentaron candidaturas presidenciales y congresales y por los 2 partidos que solo presentaron candidaturas congresales. Estas son: [Agenda Nacional y Descentralizada por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia](#); [Agenda para el Desarrollo Integral de las Poblaciones Rurales y la Lucha contra la Pobreza](#); y, [Agenda Macroeconómica para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad](#). Los distintos documentos referidos a este proceso pueden encontrarse en este Portal en el siguiente link: <http://www.mesadeconcertacion.org.pe/agendas-nacionales-2011-2016>

**Acuerdos Regionales:** son documentos que contienen un conjunto específico de compromisos suscritos por los actores políticos que postulan al gobierno regional (y se replican también en muchos lugares para el nivel municipal) en un proceso impulsado por la Mesa de Concertación y una amplia variedad de organizaciones de la sociedad civil desde el año 2002, y en los siguientes procesos electorales de 2006, 2010 y 2014. En el caso del 2010, por la cercanía entre los dos procesos: regional y nacional, se dio la posibilidad de recoger los acuerdos regionales en propuestas de agenda nacional para el periodo 2011-2016, tal como se ha presentado en el acápite anterior.

Estos procesos de acuerdo se realizan siguiendo determinados procedimientos democráticos, entre ellos los de pluralidad de la convocatoria y de publicidad de los acuerdos concertados. Tienen por finalidad contribuir al bienestar de la población y a la gobernabilidad de la jurisdicción política, más allá del momento electoral. Los Acuerdos

presumen de un lado, la existencia legítima de diferencias de intereses y visiones de los actores sociales, económicos y políticos, pero de otra reconocen la necesidad de que esos actores diversos, trabajen coordinadamente para lograr el bienestar común y el desarrollo humano integral.

Para la formulación de los Acuerdos se plantea que las propuestas que se elaboren, los objetivos, los indicadores y, cuando sea el caso las metas, guarden relación con el enfoque de derechos y con las competencias del nivel de gobierno en las materias respectivas. El **acuerdo trasciende el momento electoral**. Los candidatos u organizaciones políticas, ganen o pierdan en la contienda electoral, quedan igualmente comprometidos en trabajar para el logro de los objetivos y metas concertados. Asimismo, en el ejercicio del nuevo gobierno, los Acuerdos de Gobernabilidad, **han servido como referencia** para elaborar políticas e iniciativas concretas. En diversos casos, se ha oficializado el Acuerdo mismo, ya sea a través de ordenanzas o parcialmente a través de la implementación de políticas o programas específicos basados en el Acuerdo. También han dado lugar a espacios y mecanismos para hacer seguimiento a los Acuerdos, con participación de las organizaciones proponentes y las autoridades en ejercicio. Asimismo, se han generado espacios de rendición de cuentas sobre el Acuerdo o se ha incluido la referencia expresa a los Acuerdos en las actividades de rendición de cuentas.

En el marco del proceso electoral regional y municipal 2014 **26 de estos acuerdos** para el periodo de gobierno 2015-2018 fueron suscritos por la gran mayoría de los partidos y movimientos políticos participantes. En este Portal pueden encontrarse las Metas Regionales de reducción de la pobreza 2015-2018 contenidas en dichos acuerdos, entrando al siguiente link: <http://www.mesadeconcertacion.org.pe/acuerdos-regionales>