



Mesa de Concertación
Para la Lucha Contra la Pobreza

VI ENCUENTRO NACIONAL

DOCUMENTO PREPARATORIO

DE LA EXCLUSIÓN A LA INCLUSIÓN

“DESARROLLO HUMANO Y SUPERACION DE LA POBREZA”

INTRODUCCION

Este documento tiene como finalidad contribuir a la preparación del VI Encuentro Nacional recordando los referentes que orientan la acción de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza desde su creación en enero del 2001 hasta la actualidad. A la vez el documento recoge la reflexión que se ha ido nutriendo desde las experiencias vividas durante estos casi tres años de existencia en las Mesas regionales, provinciales y distritales y sintetiza los aportes realizados por la Mesa de Concertación en la Comisión Multisectorial para la Estrategia de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres.

El documento consta de cuatro partes.

La primera parte “**¿Desde dónde hablamos?: fundamentos de nuestro trabajo**” en la que retomamos los principios claves que guían nuestra acción e inspiran nuestro caminar. En esta parte recordamos los principales planteamientos de la “Carta Social” aprobada en junio del 2001 que es nuestro principal documento orientador.

En la segunda parte: “**Nuestro Enfoque sobre pobreza, desarrollo humano, democracia y concertación**” queremos compartir en forma sintética el enfoque desde el cual entendemos estos conceptos claves para nuestro actuar y con los que pretendemos abordar nuestra lucha contra la pobreza desde una perspectiva que pueda ser lo más eficaz y coherente posible en su propósito.

La tercera parte: “**El Perú en el que vivimos : un país donde la pobreza sigue creciendo y profundizándose**” aporta un diagnóstico básico de la pobreza en el Perú desde una mirada que busca tener presente cómo se articulan la realidad económica y la social, y cómo en esa articulación intervienen las decisiones políticas. Este tipo de abordaje en el diagnóstico es importante y necesario para un diseño de estrategia integral de superación de la pobreza. Hay tres gráficos que ilustran esta parte que están al final del texto.

En la cuarta parte: “**El país al que aspiramos y las estrategias para lograrlo**” formulamos nuestra visión sobre el país que queremos contribuir a forjar y compartimos los avances en la reflexión y diseño de una estrategia de superación de la pobreza que todavía está en discusión en el país, a pesar de la urgencia que supone. Esta parte contiene las propuestas que estamos aportando al debate y que se basan en el diagnóstico y los referentes que orientan desde el inicio nuestro trabajo.

A partir del enfoque que desarrollamos en la segunda parte señalamos entonces los **cuatro lineamientos estratégicos generales** que proponemos:

- Asegurar un abordaje integral que articule los objetivos económicos a los objetivos sociales.

- Garantizar una participación de la sociedad en las decisiones del diseño de la estrategia en sus niveles nacionales, regionales y locales.
- Garantizar el acceso universal a servicios básicos de salud, educación de calidad y condiciones para un empleo digno.
- Priorizar una actitud preventiva para evitar la pérdida de capacidades humanas, en particular protegiendo del daño a la primera infancia, asegurando el mantenimiento de los activos comunales y apoyando la generación de oportunidades económicas.

Primero presentamos tres conexiones importantes a establecer para un abordaje integral en lo económico, para luego recordar la importancia fundamental de la participación de la sociedad en la toma de decisiones de las políticas a fin de establecer una responsabilidad compartida de éstas. Recordamos el compromiso asumido en el Acuerdo Nacional respecto a algunas de las políticas que se orientan a garantizar acceso universal a derechos básicos como la educación y la salud, y la responsabilidad de la sociedad en su conjunto de crear fuentes de empleo pleno, digno y productivo. Finalmente se desarrollan los objetivos que consideramos de atención prioritaria en el corto plazo y que deberíamos retomar en nuestro plan de trabajo para el 2004.

Hacemos referencia a varios documentos pero es necesario decir que el conjunto del documento se nutre fundamentalmente de la experiencia de conjunto de las Mesas Regionales, Provinciales y Distritales que han trabajado a lo largo de estos años, con un espíritu de generosidad y con audacia a la vez para innovar caminos, para traer a la mesa común de nuestros múltiples encuentros y actividades las experiencias, el sufrimiento y también la voluntad de salir adelante de importantes sectores de nuestra sociedad.

Hoy, a la luz del Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de la cual nuestro Presidente ha sido parte, la vida de las personas que sufren pobreza en nuestro país porta un clamor más profundo aún de justicia y reconocimiento.

El olvido, la indiferencia y la ineficacia acompañaron la durísima experiencia de la violencia para importantes sectores de nuestra sociedad que por su origen cultural, su aislamiento geográfico y su pobreza fueron ignorados o vulnerados en sus derechos más elementales.

Al prepararnos para este VI Encuentro el camino recorrido por las Mesas de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza se confirma como un camino que rinde frutos, que arriba a buenos destinos, pero aún el desafío más grande, el de superar la pobreza, está pendiente y para ello debemos renovar nuestra fuerzas y encontrar rutas eficaces y consistentes para construir un Perú más justo e integrado que reconozca el valor de la vida humana como fin supremo y para que lo que el Informe de la Comisión de la Verdad nos revela no vuelva a repetirse nunca más.

Lima, Noviembre del 2003

1. ¿DESDE DONDE HABLAMOS? FUNDAMENTOS DE NUESTRO TRABAJO

Es importante recordar que la MCLCP surge en el contexto del gobierno de transición y de una nueva apuesta por la democracia, luego de un quiebre muy grande en el país por el autoritarismo y la corrupción que caracterizaron al gobierno de Fujimori. Surge como un espacio institucional orientado a facilitar el diálogo entre estado y sociedad civil y el fortalecimiento de los actores sociales y los procesos democráticos, debilitados en la década anterior.

La Mesa de Concertación surge del convencimiento de que se requiere la participación del conjunto de los sectores públicos y privados del país para poder superar los profundos problemas de desigualdad y exclusión social que vive el país, recuperar sobre bases sólidas la institucionalidad democrática y lograr los niveles de bienestar y justicia social a los que aspiramos todos los peruanos y peruanas.

En el contexto actual, y más aún luego del Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación que plantea con mucha crudeza las grandes brechas que existen entre los peruanos, la MCLCP debe seguir jugando el rol que le dio origen, reforzándolo a partir de las siguientes orientaciones:

- La Mesa de Concertación es fundamentalmente un espacio de democracia y entendimiento sobre proyectos comunes donde lo central es la lucha contra la pobreza.
- Los principios claves que deben guiar siempre nuestro trabajo son:
 - la vida digna y la justicia como valores supremos
 - el respeto de los derechos humanos
 - la no violencia como norma orientadora de nuestra acción
 - la inclusión en sus diversas dimensiones:
 - ✓ mediante políticas que apoyen la generación de empleo.
 - ✓ mediante políticas de reconocimiento de la interculturalidad y de la equidad de género.
 - la protección de la vida: desarrollando fundamentalmente una actitud preventiva, orientada a prevenir el daño y atender a las familias en riesgo.

Crear condiciones para que estos principios puedan cumplirse requiere sin duda cambios estructurales en nuestro país para construir una sociedad más justa. Por ello la Mesa de Concertación se plantea la lucha contra la pobreza como parte de una perspectiva integral de desarrollo humano.

Esta perspectiva debe estar reflejada en el conjunto de las acciones de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza.

MARCO LEGAL

Es importante tener siempre presente el marco legal que ampara el trabajo de la MCLCP: el DS 001-2001 PROMUDEH y el DS014-2001-PROMUDEH y la

Octava Disposición Final de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales **LEY 27972**, promulgada el 27 de mayo del 2003, que le otorga fuerza de ley a los decretos supremos que le dieron origen.

Esta ley señala de manera específica que *“Las Mesas de Concertación para la lucha contra la pobreza seguirán cumpliendo las mismas funciones que les han sido asignadas respecto a las políticas sociales por el Decreto Supremo N° 001-2001-PROMUDEH -modificado por el Decreto Supremo N° 014-2001-PROMUDEH, al que se le otorga fuerza de ley”*.

De este modo quedan institucionalizados los objetivos y funciones de la MCLCP:

Objetivos de la MCLCP

- Concertar las políticas sociales en una perspectiva de desarrollo humano con enfoque de equidad y de género.
- Lograr mayor eficiencia en la ejecución de los programas comprendidos en la lucha contra la pobreza.
- Institucionalizar la participación de la ciudadanía en el diseño, toma de decisiones y fiscalización de la política social del Estado.
- Lograr la transparencia e integridad en los programas de lucha contra la pobreza.

Funciones de la MCLCP

1. Promover un diálogo nacional para alcanzar la articulación coherente de los esfuerzos del Estado, sociedad civil y el sector privado destinados a la lucha contra la pobreza.
2. Establecer los mecanismos de coordinación entre los sectores del Gobierno y de éstos con la sociedad civil, para lograr la transparencia, eficiencia y sistemas de información veraz y oportuna sobre la inversión social pública, en el marco de los objetivos sociales establecidos.
3. Servir de espacio de coordinación para evitar la superposición de programas de ayuda social, para alcanzar una racional y oportuna utilización de los recursos comprometidos, y definir prioridades geográficas o temáticas para la asignación de los recursos.
4. Servir de instancia de consulta para la formulación de planes nacionales, departamentales y locales referidos a políticas de desarrollo y promoción social, así como en la definición de las prioridades presupuestales

Debemos recordar siempre que la Mesa de Concertación es una instancia mixta entre estado y sociedad civil. En el ámbito nacional, la MCLCP está integrada por representantes de los Ministerios, los gobiernos regionales, las municipalidades, las iglesias e instituciones confesionales residentes en el país, los organismos no gubernamentales de desarrollo, las organizaciones sociales de base, el sector privado empresarial y los organismos cooperantes en materia de lucha contra la pobreza. La Defensoría del Pueblo forma parte también de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, en calidad de invitada, con voz y voto.

Para el cumplimiento de sus objetivos y funciones la MCLCP tiene una estructura descentralizada, compuesta por instancias de ámbito nacional, regional y local, pudiendo ser éstas últimas de carácter provincial y/o distrital.

Al igual que la Mesa Nacional, las Mesas Regionales, Provinciales y Distritales están conformadas por instituciones públicas y privadas y cuentan con un Comité Ejecutivo en el que participan representantes a nombre de cada sector.

A la fecha, tiene una estructura nacional descentralizada, que incluye 25 Mesas Regionales, 174 Mesas provinciales y más de 1000 Mesas Distritales.

LA CARTA SOCIAL

La transformación del Perú en una sociedad desarrollada, que ha erradicado la pobreza y la exclusión social, capaz de ofrecer a todos sus integrantes niveles de vida dignos, constituye una tarea sostenida y de largo plazo.

Para llevar a cabo esa tarea con la continuidad que demanda, el Comité Ejecutivo Nacional aprobó en junio del 2001 una **Carta Social** que estableció las orientaciones, instrumentos y compromisos institucionales de largo plazo, para que sirvieran de guía a las acciones del conjunto de los actores públicos y privados, con la finalidad de incrementar la cobertura, eficiencia y calidad de la acción de desarrollo y lucha contra la pobreza.

Orientaciones para la lucha contra la pobreza

La Carta Social tiene una apreciación ética de los problemas nacionales y de la acción política pública y privada. Sostiene que, en las condiciones que vive nuestro país, la recuperación de la democracia debe significar, al mismo tiempo que la realización de elecciones verdaderamente libres, libertad de expresión y autonomía de poderes, nuevos estilos de gestión que incluyan una participación social efectiva y la lucha permanente contra la corrupción.

En concordancia con la Constitución que define a la persona humana como el fin supremo de la Sociedad y el Estado, la Carta Social establece que la política económica, las políticas sectoriales y la descentralización, así como la evaluación de las mismas, deben hacerse en función de objetivos sociales definidos de manera concertada entre el Estado y la Sociedad Civil.

El reconocimiento a la creatividad que el pueblo peruano ha mostrado durante estos años de crisis deberá expresarse en que las políticas sociales sean diseñadas teniendo en cuenta las capacidades y no sólo las carencias de las personas, su riqueza cultural y no sólo su pobreza de recursos materiales.

La descentralización como una necesidad para el desarrollo y un requisito para una efectiva participación de la población en las decisiones del Estado. Ella debe considerar la inclusión de mecanismos institucionalizados de información y consulta para la toma de decisiones. En especial se debe garantizar la efectiva participación de la población de las zonas más alejadas y de los más pobres del país.

La Carta Social subraya que los programas de acción y las metas que sucesivos gobiernos de nuestro país han suscrito en las conferencias de las Naciones Unidas sobre diversos aspectos de la política social deben constituir objetivos y metas sectoriales del Poder Ejecutivo.

Instrumentos para la acción

En cumplimiento de sus principios orientadores la Carta Social propone la constitución de un *Sistema Nacional Permanente y Descentralizado de Diálogo y Concertación* con participación del conjunto de los sectores públicos y privados.

La Mesa parte de la convicción de que el diálogo y la concertación son mecanismos privilegiados para que el país pueda lograr una verdadera integración. Esta no se logrará sin la participación efectiva y cada vez más inclusiva de los sectores más pobres en el proceso de concertación, especialmente desde el ámbito de los gobiernos locales.

En esta perspectiva, la Mesa ha contribuido a que se apruebe la Cuarta Política de Estado del Acuerdo Nacional y ha sido un motor para la elaboración y aprobación de los planes departamentales concertados de desarrollo durante el año 2002 así como en la implementación de la Operación Piloto de Presupuesto Participativo para el ejercicio 2003.

En la siguiente Tabla se resume la declaración de principios, los compromisos asumidos y el Programa de acción que contiene la Carta Social .

**Cuarta Política de Estado del Acuerdo Nacional
Institucionalización del Diálogo y la Concertación**

Nos comprometemos a fomentar el diálogo y la concertación entre todas las organizaciones, tanto políticas como de la sociedad civil, en base a la tolerancia, la afirmación de las coincidencias y el respeto a las diferencias de identidad, garantizando las libertades de pensamiento y de propuesta.

TABLA DE CONSISTENCIA DE LA CARTA SOCIAL

DECLARACIÓN	COMPROMISOS	PROGRAMA DE ACCIÓN
PRINCIPIOS ORIENTADORES		
<ol style="list-style-type: none"> 1. Afirmación del valor de la vida y la dignidad de las personas 2. Erradicación de la doble moral 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Generar una sociedad basada en principios éticos 2. Incentivar los principios éticos y morales 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promoción de valores éticos y morales
<ol style="list-style-type: none"> 3. Recuperación de la democracia por acción del pueblo 4. La recuperación de la democracia como fruto de la participación popular. 5. Reconocemos que somos una nación heterogénea que requiere de la solidaridad 6. Incorporación de la ética es imprescindible para la sana convivencia social y la acción política 	<ol style="list-style-type: none"> 3. Fortalecer la institucionalidad democrática 	<ol style="list-style-type: none"> 2. Sistema Nacional Descentralizado y Permanente de Concertación 3. Sistema nacional y público de información para facilitar la vigilancia social
<ol style="list-style-type: none"> 7. Búsqueda de la equidad, base social amplia y no excluyente para que la democracia sea efectiva y duradera 8. Pobreza e inequidad son incompatibles con los valores humanos. 	<ol style="list-style-type: none"> 4. Trabajar por la equidad, eficiencia y transparencia 5. Redefinir la política económica por objetivos sociales 6. Dar prioridad a la educación y salud 7. Asumir como propias las metas sociales de las Naciones Unidas 	<ol style="list-style-type: none"> 4. Sistema de Bienestar 5. Mayores recursos a la educación y salud 6. Promoción del conocimiento científico y tecnológico
PERSISTEN PROBLEMAS Y DIFICULTADES		
<ol style="list-style-type: none"> 9. Permanencia de problemas sociales y deterioro de la calidad de vida 10. Metas sociales cumplidas parcialmente 11. El aumento en el gasto público no se ha reflejado en una mejora de la situación social. 12. A todo ello se suman los desastres naturales 	<ol style="list-style-type: none"> 8. Diseñar las políticas sociales en función de las capacidades de las personas 9. Fortalecer las habilidades para la creación de empleo 	<ol style="list-style-type: none"> 7. Apoyo a la Población más pobre y vulnerable como parte del sistema de bienestar 8. Sistema de protección para quienes padecen enfermedades crónicas, emergentes o reemergentes 9. Reivindicación de los derechos de discapacitados 10. Capacitación de involucrados en programas sociales

DECLARACIÓN	COMPROMISOS	PROGRAMA DE ACCIÓN
13. El centralismo es un obstáculo para el desarrollo	10. Contribuir a la descentralización 11. Organizar sistemas descentralizados de participación ciudadana 12. Atención al mundo rural 13. Respetar los territorios indígenas 14. Protección de los migrantes en el exterior	11. Consejo Nacional por la Descentralización 12. Transferencia de recursos y capacidad de gestión a las municipalidades
14. Vulnerabilidad de la economía a la deuda externa y las crisis financieras internacionales 15. Necesidad de redefinir actitud nacional frente a la deuda externa	15. Trabajar por un orden internacional justo	
16. Existencia de una deuda social interna	17. Pagar la deuda social interna con una justa redistribución del ingreso	

2. NUESTRO ENFOQUE SOBRE POBREZA, DESARROLLO HUMANO, DEMOCRACIA Y CONCERTACION

POBREZA¹

Entendemos la pobreza como una situación injusta que produce la exclusión de las oportunidades para desempeñarse en la vida de acuerdo a las potencialidades humanas, a la vocación de las personas y en general de maneras consideradas valiosas por la sociedad y por los individuos. En otros términos la situación de pobreza es una situación de restricción de la libertad que proviene de relaciones económicas, sociales, culturales y políticas injustas. Esta restricción de la libertad tiene diversas dimensiones básicas que se presentan más adelante y que tienen que ver con: constitución física y mental y formación básica de la persona; acceso a las opciones de consumo y desarrollo personal que se logra a través del ingreso y de los activos económicos personales y colectivos; libertad respecto de discriminaciones, de la inseguridad y de la injusticia; límites al acceso a la participación.

Dimensiones básicas en que se expresa la pobreza:

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

¹ Estas definiciones fueron formuladas como parte de una jornada de trabajo de la Comisión Multisectorial para la Estrategia de Superación de la Pobreza, en setiembre del 2003.

- Malas condiciones básicas de vida que exponen a las personas a la desnutrición, a diversas discapacidades, a la inseguridad afectiva, afectando su autoestima y desarrollo personal
- Reducidas oportunidades para desempeñarse adecuadamente debido a: discriminaciones de género, regionales, étnicas, generacionales, inseguridad debido a situaciones de violencia y otras.
- Exclusión de la participación individual y colectiva en las deliberaciones, elaboración de planes, presupuestos, reformas institucionales, etc...

**LA POBREZA ATENTA CONTRA UNA VIDA DIGNA Y
CONSTITUYE UN ESCANDALO PARA
NUESTRA SOCIEDAD**

DESARROLLO HUMANO INTEGRAL²

Hablamos de desarrollo para referirnos a la situación futura de bienestar a la que aspiramos pero también para referirnos al proceso que nos lleva a ello. Este doble significado del término (proceso y resultado, camino y destino) ha permanecido y permanece hasta nuestros días.

Dimensiones del desarrollo:

- Desarrollo económico: asociado al incremento de la producción que implican competitividad y rentabilidad, necesario para superar la pobreza pero insuficiente.
- Desarrollo social: se refiere al mejoramiento de las condiciones de vida expresado en acceso a bienes y servicios básicos como salud, educación, vivienda, infraestructura sanitaria.
- Desarrollo ambiental: pone la atención en adoptar modelos de desarrollo y prácticas económicas y sociales compatibles con la preservación del equilibrio ambiental.
- Desarrollo organizativo e institucional: señala la importancia de fortalecer las instituciones para dar continuidad al desarrollo.
- Dimensión ético/moral: la dimensión de los valores como elemento sustantivo que genera sinergias entre las otras cuatro dimensiones.

Una visión integral del desarrollo humano supone combinar permanentemente las diversas dimensiones y sobre todo comprender la quinta dimensión la

² Esta parte del documento se ha basado en el texto "Los planes de desarrollo concertado: qué son, qué contienen y cómo se actualizan" de Federico Arnillas, miembro del Comité Ejecutivo Nacional de la MCLCP (En: "Guía para los procesos de plan concertado y presupuesto participativo, ANC, enero 2003) y en el artículo "La quinta dimensión: la dimensión desconocida" de Juan Gamarra, Coordinador Regional de la MCLCP de La Libertad.

Etico/Moral como aquella que atraviesa el conjunto y potencia la dimensión profundamente humana del desarrollo.

No hay desarrollo económico sin una perspectiva ética, ni desarrollo social sin solidaridad y sin una actitud que asuma a los otros como personas con dignidad, ni desarrollo ambiental sin un sentido de convivencia responsable y respetuosa del ecosistema, ni desarrollo institucional sin permanente capacidad de inclusión, de sentido del otro.

Podemos decir entonces que el desarrollo es integral cuando los esfuerzos por mejorar la producción, las condiciones de vida de la población, la protección ambiental y el desarrollo organizativo e institucional confluyen y cooperan entre sí, y están inspirados en valores éticos y morales que los confrontan e interpelan permanentemente.

El desarrollo es una tarea de largo, mediano y corto plazo que requiere el esfuerzo sostenido y concertado del conjunto de actores nacionales, regionales y locales. Requiere del diseño de políticas por resultados en horizontes temporales distintos en cuanto a los logros pero que son todas urgentes e indispensables y por tanto deben ser consideradas para iniciarse al mismo tiempo.

Se privilegia el espacio local como un punto de partida necesario para garantizar la mayor participación del conjunto de la sociedad en un movimiento de abajo hacia arriba. Esto constituye el proceso de planeamiento del desarrollo local y regional. Sin embargo este proceso debe estar acompañado de una voluntad de planificación concertada a nivel nacional que permita acoger y fortalecer el proceso participativo.

DEMOCRACIA: UN CONCEPTO COMPLEJO

Democracia representativa y participativa

La democracia es un concepto con un contenido complejo. Simplificando podemos considerarlo doble. Por un lado la democracia se refiere a la forma de gobernar, de elegir a los gobernantes, es decir al campo estricto de la política y por otro lado con la palabra democracia describimos una forma de vida social, política y económica ideal, donde los principios de libertad, de igualdad y un espíritu de fraternidad sean efectivamente vigentes. Hay que distinguir bien estos dos campos. Hoy día los analistas y políticos están de acuerdo en la aspiración y en el derecho de todos los seres humanos a la democracia en todos los campos, pero también están de acuerdo en que estamos muy lejos de lograr esa aspiración. Para la acción concreta es pues necesario diferenciar esos dos planos y empezar hablando de la democracia política, de la democracia como forma de gobierno, que es el terreno original de esa idea: la democracia como gobierno del pueblo.

Modernamente la democracia política empieza con la revolución francesa, hace sólo poco más de 200 años. Y se ha concretado sólo como democracia principalmente electoral y por tanto representativa. Ella consiste en que se gobierna en representación del pueblo. Esa representación debe asegurarse primero, por el respeto que los gobernantes deben a la ley, a través de la Constitución que garantiza los derechos de todos los ciudadanos.

La *democracia política representativa* asegura la libertad política, pero no de por sí, el bienestar. Sin embargo la democracia da mas derechos para luchar por la justicia y el bienestar que la dictadura. Y asegura las libertades y la defensa de los derechos humanos mejor que una dictadura.

La *democracia participativa* se basa en afirmar la condición de ciudadanos activos en la vida pública que deben tener todas las personas. Debemos saber qué pasa en la sociedad que nos rodea y participar conscientemente en las decisiones que afectan nuestra vida y la de nuestros semejantes. Existimos en sociedad y no como individuos aislados. Por esa demanda vital han surgido y resurgen nuevas formas de participación pública de los ciudadanos, tanto personal como a través de las organizaciones sociales de las que forman parte. Así la democracia participativa se refiere al derecho ciudadano a vigilar a los representantes que ha elegido, durante el ejercicio concreto de su mandato, pero a tomar parte en los procesos por los cuales forman sus decisiones para así contribuir a los objetivos comunes de la localidad, la región o el país.

Actualmente el Estado y la política no son los únicos campos donde se toman decisiones públicas importantes, hay un peso muy grande de los actores económicos y, a su manera, de muchos actores sociales. Por eso no habrá avance hacia la democracia real si dejamos sola a la democracia electoral y representativa. Es necesario organizar las instituciones públicas y el Estado de modo que la gente esté asociada cotidianamente a su funcionamiento. Hay que vigilar, hay que contribuir, hay que evaluar periódicamente. Ello requiere organización, capacitación técnica, legislación especial pero sobre todo compromiso entre el ciudadano común y las autoridades.

La democracia participativa debe servir para lograr ese vínculo. Ella no tiene una sola forma de organizarse y exige permanente creatividad, porque tiene que adaptarse a las características de cada lugar y actividad. Las Mesas de Concertación de Lucha Contra la Pobreza son un excelente ejemplo de democracia participativa, reúnen a los funcionarios del Estado, que vienen en nombre de las autoridades políticas, con los dirigentes de las organizaciones sociales, para asumir juntos, desde el lugar que le corresponde a cada cual según la ley, las responsabilidades pública comunes.

La democracia política representativa asegura la libertad política, pero no de por sí, el bienestar. Sin embargo la democracia da mas derechos para luchar por la justicia y el bienestar que la dictadura.

La democracia participativa se basa en afirmar la condición de ciudadanos activos en la vida pública que deben tener todas las personas.

CONCERTACIÓN : PROCESO LARGO, ESPACIO E INSTRUMENTO

La CONCERTACION es *un proceso* por el cual partes con diferentes intereses llegan a acuerdos sobre un determinado fin. Concertar es buscar un entendimiento, teniendo en cuenta a la vez las diferencias de los participantes involucrados en el proceso. Los acuerdos no se logran de la noche a la mañana, requieren de un proceso que va de la identificación del problema, a la discusión de las perspectivas y la toma de decisiones.

La concertación es un proceso³:

Deliberativo: hay que dar tiempo suficiente y los espacios apropiados para que los intereses y propuestas sean expresadas y reconocidas.

Incluyente: es sensible a incorporar al proceso a quienes están más marginados o distantes

Participativo: hace posible la concertación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

El camino de la concertación requiere también de *espacios* concretos donde discutir, debatir y dialogar con la participación de diversos actores sociales, para determinar puntos comunes, para interactuar y llegar a acuerdos, así como para evaluar las acciones y lanzar nuevas propuestas.

La concertación requiere, por ello, de la participación de diversos sectores sociales. Estos, como representantes de grupos o instituciones formalmente reconocidos, mantienen conversaciones y debate permanente con el objetivo de planificar el sentido del desarrollo y adoptar las decisiones necesarias para llevarlo a cabo.

La concertación es también *un instrumento* para la acción, es un medio efectivo para superar obstáculos y conflictos sociales, para avanzar en la solución de graves problemas sociales, económicos y políticos en una localidad o región. Si la corrupción y la pobreza son los principales obstáculos para el desarrollo de una comunidad, la concertación de voluntades puede ser la mejor manera de afrontarlos y hallar soluciones.

La concertación como instrumento también sirve para construir la democracia, sirve para idear las formas de convivencia social aceptadas consensualmente y también es como una escuela de formación ciudadana y de liderazgos socialmente compartidos; sirve para construir el poder democrático de manera legítima en concordancia con el desarrollo de ciudadanía.

**La concertación es un proceso
Deliberativo
Incluyente
Participativo**

³FONCODES. "Guía para Facilitadores de la concertación local". Documento preliminar. 2002 . Pág. 1.

El planeamiento concertado del desarrollo⁴

El proceso de planeamiento concertado del desarrollo implica el conjunto de actividades a través de las cuales se formula y se lleva a la práctica el acuerdo sobre una Propuesta de Desarrollo. En la formulación de este acuerdo participan las autoridades municipales o regionales, que lideran el proceso, el conjunto de instituciones del Estado presentes en la localidad o región, las organizaciones sociales, empresariales, de trabajadores y productores, los pueblos indígenas, las comunidades campesinas, los partidos políticos, y otras organizaciones de la sociedad civil, en consulta con los vecinos de la localidad. El producto de ese proceso es el Plan Concertado de Desarrollo, el cual sirve a su vez de orientación para la formulación del Presupuesto Participativo de la región o localidad.

Una herramienta útil para que el Plan Concertado de Desarrollo sea operativo es el esquema del planeamiento estratégico, que nos permite elaborar esta propuesta de desarrollo teniendo en cuenta:

- una Visión compartida,
- los Objetivos y Metas,
- las Estrategias,
- las Principales Acciones para alcanzar los Objetivos señalados,
- las Responsabilidades que cada uno de los actores participantes asumen en la ejecución de las Acciones.

A lo largo de estos dos años y medio la MCLCP ha promovido la elaboración de Planes Concertados y Presupuestos Participativos primero a nivel regional y luego también a nivel provincial y distrital. Ahora esa es una responsabilidad de los Gobiernos Regionales y Locales de carácter obligatorio de acuerdo a la legislación nacional. La tarea de la Mesa en este tema se orienta ahora principalmente a promover la más amplia participación en estos procesos, en particular de aquellos sectores más excluidos así como la incorporación en ellos del enfoque de desarrollo humano integral.

3. EL PERU EN EL QUE VIVIMOS: UN PAÍS DONDE LA POBREZA SIGUE CRECIENDO Y PROFUNDIZÁNDOSE

Desigualdad y deterioro del poder adquisitivo de sueldos y salarios⁵

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.

⁴ Federico Arnillas: "Los planes de desarrollo concertado..."

⁵ Este parte del documento se basa en el texto de Javier Iguíñiz "Cambio de Rumbo", preparado como aporte para la discusión en la Comisión Multisectorial de la Estrategia de Superación de la Pobreza entre mayo y septiembre del 2003.

¿Qué ha sucedido en los últimos veinticinco años del siglo XX? El enorme aumento del número de pobres en el Perú se debe principalmente al deterioro del poder adquisitivo de los sueldos y salarios.

Podemos entender mejor esta situación observando los gráficos 1 y 2 que se adjuntan al final de este texto. En el Gráfico 1, se estiliza la estructura de la productividad en la economía peruana que se detalla en el Gráfico 2. 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 entre unos competidores respecto de otros al interior de una determinada rama de producción, son las que denominamos “ventajas competitivas”.

También podría verse dicho gráfico como compuesto por las estructuras productivas de cada una de las regiones del país. Algunas de estas regiones se distinguirían, a manera de un escalón muy alto, por tener relativamente pocas empresas muy productivas, las grandes empresas mineras por ejemplo; y otras regiones tendrían un perfil bastante horizontal, por la predominancia del campesinado y la relativa ausencia de grandes empresas.

En el gráfico se debe empezar distinguiendo entre el perfil externo de la curva y la división a su interior. El área que está por debajo de la curva representa el conjunto del Valor Agregado o Producto Bruto Interno 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. Como se puede apreciar hay un cantidad pequeña de trabajadores arriba en la punta, que son los que obtienen alto valor agregado. En la medida que baja el valor agregado se amplía la curva incluyendo a mayor número de trabajadores.

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 (mineras, 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 esta área que está fuera del perfil llega la cooperación internacional.

Se ha simplificado dicha división dejando de lado subdivisiones que pueden ser importantes para análisis más detallados, como las 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.

En estos 25 años la curva intermedia se vino abajo y se empobrecieron aun mas los que laboran en las actividades de la “cola”. 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 de que los sectores que obtienen mayor valor agregado por trabajador expandan su riqueza a más sectores del país, éstos se han defendido de la crisis ajustando la única holgura posible que es el componente que más importa para el sostenimiento y crecimiento de los mercados: el de las remuneraciones salariales.

En realidad, no ha sido una decisión propiamente empresarial, las políticas de estabilización del gobierno partieron del diagnóstico de que la inflación se debía 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 permitía cumplir, a costa de la calidad de los servicios públicos, con el pago de la deuda externa exigido para apoyar económicamente la estabilización.

Déficit de empleo adecuado⁶

Los cambios en la composición de nuestra población, exigen esfuerzos mayores de la sociedad respecto a los que serían necesarios si fuésemos un país uniforme y estabilizado. Somos más de 27 millones de personas en el Perú que intentamos mantener la cohesión de nuestra sociedad a pesar de nuestra diversidad 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.

El empleo adecuado es el desafío mayor en la sociedad peruana. Esto está asociado a las tendencias de población. 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 (ver al final Grafico 3 de “Población

⁶ Esta parte del documento se basa en el texto “Elementos para una propuesta de lineamientos de política social”, de Javier Abugattas, miembro del Comité Ejecutivo Nacional de la MCLCP. El texto resume las contribuciones del autor a las discusiones de la Comisión Multisectorial de la Estrategia de Superación de la Pobreza entre mayo y septiembre 2003.

adecuadamente empleada”). Un déficit de consumo tan grande como el que existe actualmente en el Perú es socialmente y personalmente inaceptable. La tendencia del déficit de consumo de las familias nos señala la urgencia de inversión privada y de un piso mínimo para el desarrollo que debe asegurar el Estado.

Este déficit sólo se resuelve con inversión, producción y productividad, principalmente privada (grande, mediana, pequeña, a nivel nacional, regional o local). Es al sector privado al que corresponde el crecimiento del empleo adecuado. El Estado debe generar condiciones para la inversión, producción y productividad, es decir debe generar las condiciones para la acción no pública de desarrollo; esto significa adecuadas políticas, inversión pública en infraestructura que apoya la producción (aunque no genere empleo) y en general disminución de costos en la economía. Y también lo que sí esta en sus manos hacer en términos de empleo directo debería estar asociado al mantenimiento preventivo de activos públicos.

Discriminación cultural y olvido

Pero la pobreza tiene otras causas en nuestro país que se remontan en el tiempo: el desprecio a las culturas andinas y amazónicas, a su integrantes que tienen otra forma de ver el mundo, otras lenguas, otras expresiones culturales, otra raza. Esta parte del Perú se hace dolorosamente visible cuando se busca conocer la pobreza. Su visibilidad sin embargo no ha logrado transformar las relaciones sociales, económicas y políticas con ella. Recientemente, el Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación revela que la violencia política de los últimos 20 años golpeó mayoritariamente a esta parte de nuestra sociedad y, lo que es muy duro de decir y está claramente demostrado en el Informe, es que no sólo sufrió violencia y muerte, sino indiferencia, desamparo y olvido.

Mucha de esa población de nuestro país migró desde hace medio siglo buscando progreso, respeto e igualdad de oportunidades y hoy pueblan las ciudades, con mejores posibilidades que cuando migraron pero con un futuro incierto para sus descendientes que afrontan una pobreza urbana que crece y menos oportunidades de salida. En parte, los cambios demográficos señalados más arriba tienen relación con este fenómeno migratorio.

Esto no es historia reciente. Lamentablemente en el Perú, es probablemente en esta situación que radica el núcleo duro de la pobreza, pues no parece haber conciencia en un sector del país que hay otro que tiene iguales derechos y también responsabilidades, pero que está excluido de esa ciudadanía..

Al interior de esta porción de la sociedad, las mujeres, los niños y niñas y personas mayores son las más afectadas. Y es en este tipo de vivencia que descubrimos la multidimensionalidad de la pobreza y la urgencia de abordar estrategias que tomen en cuenta medidas inclusivas en dimensiones culturales y de género, en las políticas educativas, de salud y de empleo.

Este apretado diagnóstico de una situación que produce pobreza nos lleva a la necesidad de tener un enfoque para luchar contra ella que sea integral. Ello implica comprender bien en qué consiste la pobreza, cuáles son las dimensiones del desarrollo, la necesidad de abordar esta lucha desde una perspectiva democrática que promueva la participación y con una actitud de concertación que busque el consenso entre todos los sectores y actores de la sociedad peruana, sin lo cual será muy difícil el logro de objetivos en la superación de la pobreza.

**LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA IMPLICA
IMPULSAR EL DESARROLLO HUMANO INTEGRAL
EN FORMA CONCERTADA Y PARTICIPATIVA,
TENIENDO EN CUENTA POLÍTICAS QUE APUNTAN
AL LARGO, MEDIANO Y CORTO PLAZO.**

4. EL PAÍS AL QUE ASPIRAMOS Y LAS ESTRATEGIAS PARA LOGRARLO

Nuestra visión del país que aspiramos alcanzar es una sociedad cada vez más justa, democrática y equitativa en la que todas las familias y comunidades puedan realizar sus estrategias dirigidas a una vida digna; en la que toda persona que busque empleo adecuado tenga la oportunidad de encontrarlo; y todos los niños y niñas estén protegidos de cualquier daño que afecte su desarrollo.

La Mesa de Concertación propone la urgencia de abordar en forma simultánea distintas medidas que permitan superar la pobreza y que apunten al desarrollo humano integral. Ello supone emprender políticas de largo, mediano y corto plazo. El Perú requiere con la MISMA URGENCIA que las políticas de largo, mediano y corto plazo se pongan en práctica cuanto antes, sabiendo que lograr resultados demorará más en las primeras que en las últimas. No podemos seguir perdiendo tiempo.

La Mesa de Concertación para la Lucha contra la pobreza es uno de los catorce miembros del Acuerdo Nacional. En virtud a ello ha participado activamente en la aprobación de las políticas de Estado y en la elaboración de las matrices de cada una de ellas. Nuestros aportes a la formulación de la estrategia para la superación de la pobreza en la Comisión Multisectorial creada para desarrollar la propuesta inicial contenida en el documento de "Bases..." aprobado por el gobierno en enero del 2003⁷, se enmarcan en estas políticas que expresan un consenso de los participantes del Acuerdo Nacional y están en concordancia con los planteamientos de nuestra Carta Social y con el diagnóstico que hemos señalado aquí de manera resumida.

⁷ D.S. 002-2003-PCM que aprueba "Bases para la Estrategia de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres"

LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS GENERALES

Proponemos 4 lineamientos estratégicos generales:

- **Asegurar un abordaje integral que articule los objetivos económicos a los objetivos sociales.**
- **Garantizar una participación de la sociedad en las decisiones del diseño de la estrategia en sus niveles nacionales, regionales y locales.**
- **Garantizar el acceso universal a servicios básicos de salud, educación de calidad y condiciones para un empleo digno.**
- **Priorizar una actitud preventiva para evitar la pérdida de capacidades humanas, en particular protegiendo del daño a la primera infancia, asegurando el mantenimiento de los activos comunales y apoyando la generación de oportunidades económicas.**

A. ABORDAJE INTEGRAL QUE ARTICULE LO ECONÓMICO Y LO SOCIAL

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 en una colaboración abierta y concertada en todos los niveles de decisión pública.

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.⁸

Se orientan hacia el largo y mediano plazo por la envergadura de las decisiones que implican y el rango de tiempo que deberá preverse para sus resultados. Sin embargo, para cada conexión existen propuestas en las cuales se pueden verificar resultados en el corto plazo.

⁸ Esta parte del documento se ha elaborado en base al texto de Javier Iguíñiz "Nuevo papel económico del estado y la sociedad en el Perú: cuatro conexiones (octubre 2003). Como señala Iguíñiz, no se tocan en esta parte los aspectos relativos al diseño de las políticas de universalización de la enseñanza, atención de salud y justicia de calidad, ni las políticas de focalización para enfrentar la pobreza ni aquellas políticas para aliviar a la población en situaciones de emergencia por crisis económica o por desastres naturales y para la erradicación de la violencia delincriminal. No se pretende en ese sentido resumir una política de lucha contra la pobreza que incluya todos los frentes.

- 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.*

ELLO SUPONE EL AUMENTO CONTINUO DE LAS EXPORTACIONES Y DE SU GRADO DE ELABORACIÓN Y EL USO DE LAS DIVISAS PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN EN MAQUINARIA Y EQUIPO DE LAS PYMES DE TODO EL PAÍS.

Principales políticas:

- 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.⁹
- Retener una parte creciente de las divisas generadas en el país por medio de negociaciones con las empresas exportadoras.
- Usar una creciente proporción de esas divisas para la importación de conocimiento (equipos, maquinaria, etc.) reduciendo la importancia relativa de las importaciones agropecuarias.
- 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 LA ELEVACIÓN DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA Y EL AUMENTO DEL GASTO PER CAPITA EN EDUCACIÓN, SALUD Y SEGURIDAD CIUDADANA.

Principales políticas:

- Elevar la recaudación tributaria reduciendo la evasión, la elusión, la regresividad y la estrechez de la base.¹⁰
- Reducir la proporción de gastos improductivos en el presupuesto público del país.
- Elevar la proporción del gasto público en educación, salud y seguridad ciudadana.
- 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 SE REQUIERE UNA REFORMA LABORAL QUE PERMITA UNA MEJOR DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIOS DEL CRECIMIENTO,

⁹ Es la orientación de la décimo octava política de Estado en el Acuerdo Nacional.

¹⁰ El Acuerdo Nacional estableció la necesidad de una presión tributaria “no menor al 18% del PBI”.

MEJORES VIAS Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN ASI COMO SERVICIOS PUBLICOS DE CALIDAD Y LA GENERACIÓN DE CADENAS PRODUCTIVAS.

Principales políticas:

- 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.¹¹
- Priorizar el mantenimiento de las vías de transporte existentes y mejorar el servicio de puertos y aeropuertos. Ampliar la infraestructura de comunicación electrónica.
- 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.
- Estimular la creación de cadenas productivas entre empresas industriales y comercializadoras y pequeñas empresas productoras del campo y la ciudad.

B. PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD EN LAS DECISIONES DEL DISEÑO DE LA ESTRATEGIA

Es necesario articular la toma de decisiones del Estado en todos sus niveles con la voluntad ciudadana.¹² 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:

- 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.
- 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

¹¹ 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.

¹² En el último documento de Iguñiz "Nuevo rol del Estado y la sociedad" esta articulación es mencionada como una cuarta conexión.

- sectores de la ciudadanía sin frenar o impedir la discrecionalidad necesaria en la toma de decisiones públicas es una tarea urgente.
- 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 necesarios para la asunción de responsabilidades públicas en un contexto de amplia transparencia y participación ciudadana.
 - 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.

Esta articulación nos parece decisiva para que el desarrollo económico se logre con el enriquecimiento simultáneo de la democracia y de la seguridad ciudadana en el país. Estas y otras formas de concertación entre agentes sociales, económicos y políticos es a nuestro entender 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.

C. ACCESO UNIVERSAL A SERVICIOS BÁSICOS DE SALUD, EDUCACIÓN DE CALIDAD Y CONDICIONES PARA UN EMPLEO DIGNO

Las políticas de Estado aprobadas en el Acuerdo Nacional en julio del 2002 referidas a los temas de educación, salud y empleo son un referente para orientar nuestra propuesta en estos temas. Permiten afirmar la importancia de garantizar servicios básicos de calidad en educación y salud y buscan incidir en garantizar un empleo digno, pleno y productivo, que constituye un desafío central para salir de la pobreza en el Perú.

Acceso Universal a una Educación de Calidad

La Décimo Segunda Política de Estado señala que hay un Acuerdo en la necesidad de garantizar el Acceso Universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad y Promoción y Defensa de la Cultura y del Deporte.

En su desarrollo, el texto señala explícitamente la gratuidad de la enseñanza pública, así como la importancia de que ella “promueva la equidad entre hombres y mujeres, afiance los valores democráticos y prepare ciudadanos y ciudadanas para su incorporación activa a la vida social”.

Reconoce “la autonomía en la gestión de cada escuela, en el marco de un modelo educativo nacional y descentralizado, inclusivo y de salidas múltiples. Y también señala que “La educación peruana pondrá énfasis en valores éticos, sociales y culturales, en el desarrollo de una conciencia ecológica y en la incorporación de las personas con discapacidad”

Es de principal importancia, dar prioridad a la atención integral de la infancia de 0 a 5 años en un abordaje multisectorial así como garantizar la matrícula a la edad oportuna, la permanencia en la educación básica, hasta completarla, de niños y niñas y adolescentes, elevar significativamente la calidad de la educación mediante la atención de las horas lectivas necesarias, y currículos diversificados en una perspectiva intercultural y orientadora de la práctica de valores fundamentales de verdad, honestidad, justicia y solidaridad.

Acceso universal a una salud básica de calidad

La Décimo Tercera Política de Estado señala el compromiso de “asegurar las condiciones para un acceso universal a la salud continua, oportuna y de calidad, con prioridad en las zonas de concentración de pobreza y en las poblaciones más vulnerables. Nos comprometemos también a promover la participación ciudadana en la gestión y evaluación de los servicios públicos de salud.”

Pone énfasis igualmente en la prioridad de la atención a las madres gestantes y la infancia entre 0 y 3 años, así como la necesidad de ampliar el acceso al agua potable y al saneamiento básico y controlar los principales contaminantes ambientales.

Se compromete a potenciar la promoción de la salud, la prevención y control de enfermedades transmisibles y crónico degenerativas y la prevención y el control de enfermedades mentales y los problemas de drogadicción. Señala también que se ampliará y descentralizará los servicios de salud, especialmente en las áreas más pobres del país, priorizándolos hacia las madres, niños, adultos mayores y discapacitados.

Acceso a un empleo pleno, digno y productivo

La Décimo Cuarta Política de Estado señala el acuerdo de promover y propiciar el acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo. En el marco de una economía social de mercado, el conjunto de los integrantes del Acuerdo Nacional se comprometieron a “la creación descentralizada de nuevos puestos de trabajo, en concordancia con los planes de desarrollo nacional, regional y local.” Igualmente se comprometieron a “mejorar la calidad del empleo, con ingresos y condiciones adecuadas, y acceso a la seguridad social para permitir una vida digna. Nos comprometemos además a fomentar el ahorro, así como la inversión

privada y pública responsables, especialmente en sectores generadores de empleo sostenible.”

Cabe resaltar que en el Acuerdo Nacional ha habido un compromiso adquirido con el consenso de todos sus integrantes en relación a la importancia de la concertación entre el Estado, desde sus diversos sectores, los empresarios y los trabajadores para abordar los múltiples aspectos de la problemática laboral: desde la necesidad de la innovación tecnológica, el desarrollo de capacidades técnicas y profesionales así como las condiciones laborales.

Asimismo, se garantiza "el libre ejercicio de la sindicalización a través de una Ley General de Trabajo que unifique el derecho individual y el colectivo en concordancia con los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo y otros compromisos internacionales que cautelen los derechos laborales." Y se reconoce la importancia y necesidad de "garantizar la aplicación del principio de igual remuneración por trabajo de igual valor, sin discriminación por motivo de origen, raza, sexo, idioma, credo, opinión, condición económica, edad o de cualquier índole."

Hay igualmente un compromiso para "erradicar las peores formas de trabajo infantil y, en general, proteger a los niños y adolescentes de cualquier forma de trabajo que pueda poner en peligro su educación, salud o desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social."

D. ACTITUD PREVENTIVA ORIENTADA A EVITAR EL DAÑO EN LA PRIMERA INFANCIA, MANTENER LOS ACTIVOS COMUNALES Y APOYAR LA GENERACIÓN DE OPORTUNIDADES ECONÓMICAS¹³

Planteamos la necesidad de acordar como prioridad en el corto plazo una movilización nacional para desarrollar acciones urgentes referidas a la situación de la infancia, población en mayor riesgo de pérdida de capacidades. Debemos ser conscientes de que los indicadores del Perú en este campo, en particular en las áreas rurales, están entre los peores de América Latina, y que nuestro país no puede seguir en esta situación por más tiempo.

Un primer objetivo es lograr como país que no se nos dañe, si es posible, ninguno de los 625 mil niñas y niños que nacen cada año.

El déficit individual temprano 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.

Ello señala la urgencia de salud preventiva y atención a familias en riesgo, lo que debe llevar a priorizar la ejecución de las actividades preventivas en general y las relacionadas a madre-niño y familias en riesgo en particular.

¹³ Esta parte del documento se basa en el texto de Javier Abugattas "Elementos para una propuesta de lineamientos de política social" y en el documento presentado por la MCLCP al Acuerdo Nacional sobre Lineamientos de política social a corto plazo.

Para lograrlo, el Estado, concertando con el sector privado, las organizaciones sociales, iglesias, ONGs, debe poner en marcha mecanismos de apoyo para que ningún miembro de ninguna familia peruana sufra daños que podrían ser evitados ("familias sin pérdida de potencial humano"). La MCLCP debe impulsar esta concertación.

Para evitar el daño en estas familias se debe asegurar que todas las madre y los niños tengan acceso a:

1. La prevención mínima, es decir los cuidados adecuados antes, durante y después del parto, ello implica:
 - 6 controles durante el embarazo: confirmar que cada mujer gestante goce de buena salud y tenga el carné de control que demuestre que se han realizado los controles adecuados de acuerdo a los estándares nacionales;
 - parto seguro y registro de nacimiento;
 - 7 controles adecuados durante el primer año de vida.

Meta: En el periodo de transición, 2003 a 2006, todo nacimiento con menos de 2.5 kilos debe activar una señal de alerta y atención adicional tanto para la familia como para la comunidad donde el hecho ocurre.

La autoridad local o cualquier ciudadano deben dar la alerta.

El centro de atención debe ponerse en la *prevención*.

La atención de emergencias debe llegar a las 72 horas.

2. Apoyo para que, en caso de identificarse riesgos, éstos sean eliminados con un apoyo nutricional:
 - en el caso específico de riesgos por causas nutricionales se activará el apoyo a la familia durante 6 meses, transcurridos los cuales se realizará una evaluación para decidir las acciones más convenientes.
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 aplicación práctica de esta propuesta consiste en que, en cada comunidad, distrito o provincia del país, la población y la autoridad local tengan como responsabilidad primordial velar por el cuidado preventivo de todos los habitantes de la localidad.

La responsabilidad inicial está referida al programa funcional Salud Individual que ejecuta el Ministerio de Salud, sea que la atención sea pública o no pública.

Para poner en marcha los mecanismos de alerta y apoyo, el responsable local de salud debe informar mensualmente acerca de:

- número de nacimientos,
- niños con bajo peso al nacer,
- número de embarazadas, número de controles pre-natales (atendidos y atenciones),
- número de niños y niñas controlados (atendidos y atenciones),
- nivel de desarrollo de niños de 6 años (evaluación al iniciar la primaria, lo mínimo es talla, peso),
- número de niños de 6 años matriculados en 1ro de primaria,
- número de niños que terminan la primaria,
- número de horas lectivas en la escuela rural y urbano marginal.

El segundo objetivo es el de mantener y mejorar los activos de la comunidad para el desarrollo integral.

Para ello en toda provincia donde existan familias en riesgo o nacimientos con menos de 2.5 kilos se deben asignar recursos adicionales para lo siguiente:

1. Actualización del diagnóstico del Plan Concertado local de manera que incluya todas las variables principales para el desarrollo local, incluyendo los datos de población y los relacionados con las acciones para lograr "familias sin pérdida de potencial humano".
2. Mantenimiento adecuado de todos los activos públicos (caminos, canales de riego, escuelas, postas de salud, etc...) de acuerdo a estándares técnicos, empleando mano de obra local. Con esto se lograría evitar la pérdida de recursos ya invertidos en infraestructura y otros activos que sirven a la comunidad y que no son de interés de privados ni factibles de ser concesionados.

El tercer objetivo es apoyar a las familias y comunidades en la generación de oportunidades económicas.

En las comunidades identificadas con familias en riesgo, luego de lo señalado en el objetivo anterior, se debe apoyar con inversión adicional que permita:

1. Identificar ideas de nuevos proyectos y desarrollar perfiles de las mejores ideas orientadas a apoyar el desarrollo integral de la provincia y en especial de las comunidades con mayor número de familias en riesgo. Esto debe permitir contar con una cartera de proyectos que pueda atraer inversión privada (grande, mediana o pequeña) y en ciertos casos inversión pública o inversión social adicional.
2. Financiar proyectos de inversión social adicional en las comunidades con familias en riesgo de manera de generar mejoras en las condiciones de vida al terminar los periodos de apoyo de 6 meses.

GRAFICO NO. 1

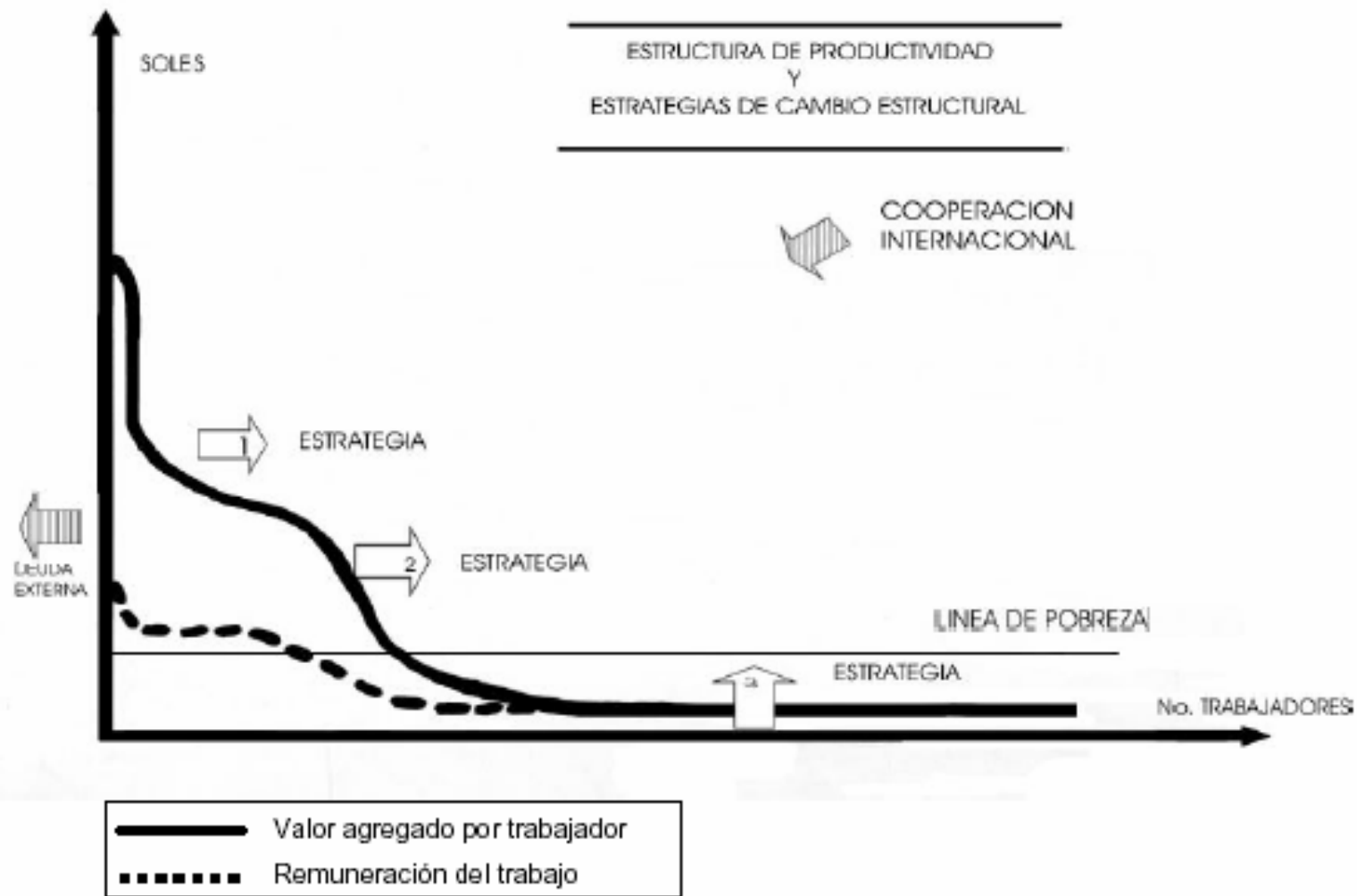


GRAFICO No. 2



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. Illinois New York, 1975

Nota: Los sectores no señalados pertenecen a la Manufactura

Gráfico 3
POBLACIÓN ADECUADAMENTE EMPLEADA: TENDENCIAS AL 2025

