

# Red Participa Perú

## **AMPLIAR Y REFORZAR LA PROTECCIÓN SOCIAL Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA FRENTE A LA CRISIS INTERNACIONAL Y SUS IMPACTOS EN LA POBLACIÓN Y ZONAS DE MAYOR POBREZA DEL PAÍS<sup>1</sup>**

OBJETIVOS, ORIENTACIONES Y ACCIONES INMEDIATAS

### **Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza**

Ley N° 27867, Octava Disposición Final

D.S. N° 01-2001-PROMUDEH

D.S. N° 014-2001-PROMUDEH

### **Comité Ejecutivo Nacional**

*En representación del Estado:*

Presidencia del Consejo de Ministros

Ministerio de Economía y Finanzas

Ministerio de Educación

Ministerio de Salud

Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social

Ministerio de Agricultura

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales – CIAS

Asociación de Municipalidades del Perú – AMPE

Red de Municipalidades Rurales del Perú – REMURPE

Defensoría del Pueblo

*En representación de la sociedad civil y la cooperación internacional*

Asociación Nacional de Centros – ANC

Conferencia Nacional de Desarrollo Social - CONADES

Confederación General de Trabajadores del Perú – CGTP

Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas – CONFIEP

Confederación Nacional de Mujeres Organizadas por la Vida y el Desarrollo Integral – CONAMOVIDI

Comité Interconfesional del Perú (en representación de las Iglesias)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (en representación de la cooperación oficial)

Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional COEECI (en representación de la cooperación privada)

---

<sup>1</sup> Documento elaborado por la Mesa de Concertación para la lucha contra la pobreza. PROPUESTAS DEL COMITÉ EJECUTIVO NACIONAL DE LA MCLCP, FEBRERO 2009

**Presidente**

Federico Arnillas Lafert

**Secretario Ejecutivo**

Félix Grández Moreno

**Dirección:**

Calle Ureta 147, Miraflores

Teléfonos: 447 – 2006

Email: [mclcp@mesadeconcertación.org.pe](mailto:mclcp@mesadeconcertación.org.pe)

[www.mesadeconcertacion.org.pe](http://www.mesadeconcertacion.org.pe)

## TABLA DE CONTENIDO

### Resumen Ejecutivo

### Presentación

#### 1. La Crisis y sus impactos en el Perú

1.1. La crisis económica internacional define un nuevo contexto de amenazas y oportunidades para el país

1.2. Impactos de la crisis en el Perú

1.2.1. Pre-crisis: 2001-2008. Crecimiento con pobreza y desigualdad (fortalezas y debilidades)

1.2.2. Efectos inmediatos y mediatos de la crisis en curso

1.3. Posible comportamiento de la pobreza en contexto de crisis: grupos en riesgo y grupos vulnerables

#### 2. La protección social y la lucha contra la pobreza frente a la crisis internacional y sus impactos en la población y zonas de mayor pobreza del país

2.1. La protección social como eje de la política en el contexto de la crisis

2.2. La protección social en las acciones y medidas dispuestas por el Gobierno Nacional

2.3. Las prioridades de protección social en el periodo 2009 - 2010

#### 3. Objetivos, orientaciones y acciones inmediatas para la ampliación y reforzamiento de la protección social y la lucha contra la pobreza

3.1. Los objetivos de la acción del Estado y de la sociedad frente a la crisis internacional

3.2. Orientaciones para el trabajo del sistema nacional y descentralizado de mesas de concertación

3.3. Algunas acciones inmediatas para la protección de grupos que resultarán afectados por la crisis

### Anexos de Gráficos y Cuadros sobre la crisis y sus impactos

## **AMPLIAR Y REFORZAR LA PROTECCIÓN SOCIAL Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA FRENTE A LA CRISIS INTERNACIONAL**

### PROPUESTAS DEL COMITÉ EJECUTIVO NACIONAL DE LA MCLCP

#### Resumen Ejecutivo

En su sesión del 5 de febrero de 2009, el Comité Ejecutivo Nacional de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza - MCLCP aprobó un conjunto de propuestas para ampliar y fortalecer la protección social y la lucha contra la pobreza frente a la crisis internacional y sus impactos en la población más vulnerable del país.

Estas propuestas han sido elaboradas en el marco de las funciones contempladas en los decretos supremos que regulan la actuación de la MCLCP, según los cuales corresponde a la Mesa de Concertación "promover un diálogo nacional para alcanzar la articulación coherente de los esfuerzos del Estado, la sociedad civil y el sector privado destinados a la lucha contra la pobreza".

Para la MCLCP el periodo 2009 - 2010 debe ser un tiempo de movilización y concertación nacional para ampliar y reforzar la protección social y la lucha contra la pobreza en el Perú. La crisis internacional pondrá a prueba no sólo la estructura de la economía y las reservas monetarias del país sino también, y principalmente, la reserva de la solidaridad con las peruanas y peruanos en situación de vulnerabilidad.

#### **La evaluación sobre la crisis y sus impactos**

Las propuestas de la MCLCP han sido formuladas a partir de una evaluación de la crisis internacional y sus impactos en el país. Esta evaluación llama la atención sobre el hecho de que, en los periodos de crisis, se produce un incremento de la población en situación de pobreza y que, por tanto, se requiere una identificación de los grupos con mas alta vulnerabilidad de modo tal de, mediante acciones y medidas específicas, fortalecer sus capacidades de recuperación.

Desde esta perspectiva, en un contexto en el que se prevé una significativa caída de los ingresos públicos, es especialmente relevante el debate sobre qué tipo de gasto recortar y a quiénes recortar, dado que las decisiones que se adoptarán en los próximos meses pueden implicar la expansión de la crisis a los más pobres, cuya dependencia respecto a los bienes y servicios públicos es alta, sobre todo a aquellos segmentos de la población en pobreza extrema.

#### **La protección social como eje de la política en el contexto de la crisis**

La protección social es una función central e inherente, aunque no exclusiva, del Estado. Esta consideración, válida en tiempos normales, es doblemente válida en tiempos de crisis. Por ello la protección social es uno de los tres objetivos de los instrumentos de política que el Gobierno Nacional ha diseñado para enfrentar la crisis internacional. Los otros dos son: de un lado, mantener el crecimiento y el empleo y, de otro, aumentar la infraestructura;

No obstante ello, en el caso de la protección social no son claras o aparecen muy débilmente las acciones, medidas y los recursos que servirían para implementar este propósito. En razón de ello, las propuestas de la MCLCP buscan contribuir con el cumplimiento de este objetivo de la política pública.

#### **Los objetivos para la acción del Estado y la sociedad frente a la crisis**

Con base en estas consideraciones, las propuestas de la MCLCP plantean, en primer lugar, los siguientes objetivos para la acción del Estado y de la sociedad frente a la crisis:

- Ampliar y reforzar la protección social y la lucha contra la pobreza, garantizando los recursos necesarios para los servicios universales vinculados a salud, nutrición, educación, agua y saneamiento básico y acceso a la identidad; así como los programas sociales focalizados vinculados a las acciones de lucha contra la pobreza.
- Afirmar y profundizar el proceso de gestión por resultados en la planificación del desarrollo y en el presupuesto público, mejorando la aplicación de los programas presupuestales estratégicos y resolviendo los problemas que afectan la adecuada provisión de los bienes y servicios públicos que se requieren para atender eficazmente a los grupos vulnerables en las zonas rurales y urbanas, en especial los referidos a disponibilidad adecuada y oportuna de recursos.
- Impulsar acciones y políticas de generación y protección del empleo digno sostenible, en el sector público como en el privado, de modo de enfrentar y reducir el desempleo, el subempleo y el empleo precario.
- Fortalecer la coordinación y articulación intersectorial e intergubernamental en la gestión de las acciones y medidas para la protección social y la lucha contra la pobreza, apoyando el fortalecimiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental y de las instancias de gestión del plan anticrisis, el plan de estímulo a la economía y la lucha contra la pobreza.
- Afirmar y consolidar los espacios y mecanismos de lucha contra la corrupción en el Estado, así como los procedimientos destinados a dar transparencia y acceso a la información, fortaleciendo la participación y el control ciudadano de las diferentes etapas de la gestión pública.

### **Orientaciones para el trabajo de la MCLCP a nivel nacional, regional y local**

En segundo término, las propuestas de la MCLCP plantean orientaciones para el trabajo de este sistema nacional y descentralizado de diálogo y concertación:

- Priorizar la protección social y la lucha contra la pobreza en la estrategia nacional para enfrentar la crisis, lo cual implica una convocatoria amplia para el diálogo y la concertación entre actores públicos y privados, así como con actores políticos relevantes para el enfrentamiento de la crisis a nivel nacional, regional y local
- Estimular y alentar la acción de los gobiernos regionales y locales para evaluar los impactos de la crisis en sus territorios, así como para definir acciones y medidas eficaces que permitan desarrollar estrategias regionales y locales de gestión de la lucha contra la pobreza en un contexto de crisis; con participación de la sociedad civil (trabajadores, empresarios, organizaciones sociales, academia, organismos de cooperación y otros).

- Desarrollar el seguimiento concertado y promover la vigilancia ciudadana, así como la rendición de cuentas en el Estado acerca de las acciones y medidas que se diseñen e implementen para enfrentar la crisis a nivel nacional, regional y local.

### **Algunas acciones inmediatas a nivel nacional y regional**

En tercer lugar, las propuestas de la MCLCP plantean algunas acciones inmediatas a nivel nacional para la protección de grupos que resultarán afectados por la crisis, entre ellas:

- Fortalecimiento de las capacidades de las instituciones a cargo de los Programas Presupuestales Estratégicos - PPE de protección de la infancia: Programa Articulado Nutricional, Programa Salud Materno y Neonatal, Programa Logros de Aprendizaje y Programa Acceso a la Identidad.
- Impulso y mejora de los PPE de infraestructura económica en zonas rurales (Programa Acceso a Servicios Sociales Básicos y Oportunidades de Mercado, Programa de Electrificación Rural, Programa de Saneamiento Rural y Programa de Telecomunicaciones Rural), así como el seguimiento a las medidas de mantenimiento de la infraestructura en colegios, centros de salud y pequeñas obras de irrigación.
- Apoyo a la propuesta de aplicación de la experiencia de Sierra Productiva en las zonas rurales y al diseño del PPE "Productividad Rural y Sanidad Agraria".
- Desarrollo de programas específicos y/o reforzamiento de programas existentes que permitan atención a grupos poblacionales que puedan ser más severamente afectados por la crisis: especialmente, niñas y niños en la calle; niñas y niños en situación de trabajo forzoso; niñas y niños en situación de maltrato o violencia familiar; personas adultas mayores en zonas rurales.

Entre las acciones inmediatas a nivel regional, se cuenta:

- Revisión del conjunto del gasto regional y articulación de los instrumentos de gestión del desarrollo (PDC, PPR y PP) en función de enfrentar la crisis protegiendo a los más pobres.
- Revisión de los criterios de priorización de proyectos de inversión, con miras a dar prioridad a proyectos con mayor incidencia positiva en empleo, de más rápida maduración, en zonas con mayor población en pobreza y más vinculados a la estrategia de desarrollo. En ese marco buscar la vinculación del Presupuesto Participativo con el FONIPREL.

**Lima, febrero de 2009**

## Presentación

Este documento contiene las principales propuestas concertadas entre los representantes del Estado y de la sociedad civil y el sector privado que participan en la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza para hacer frente a la crisis internacional y sus impactos en el país, con atención preferente a las personas en situación de pobreza.

Estas propuestas concertadas apuntan a:

- Una propuesta de objetivos para la acción del Estado y de la sociedad frente a la crisis internacional, los cuales deben guiar la acción institucional y coordinada de las partes.
- Una propuesta de orientaciones para el trabajo de la MCLCP, en tanto espacio de diálogo y concertación que debería funcionar como un soporte para el logro de dichos objetivos a nivel nacional, regional y local.
- Las acciones inmediatas que se propone llevar adelante a la luz de la información disponible.

Las propuestas han sido construidas en cumplimiento de los mandatos establecidos en las normas de creación y funcionamiento de la Mesa. Responden a la visión y al enfoque de desarrollo humano integral que asume este sistema nacional y descentralizado de diálogo y concertación para la lucha contra la pobreza que es la MCLCP.

No está demás señalar que al abordar esta tarea específica hemos buscado recoger lo ya trabajado y concertado entre Estado y sociedad civil y sector privado en el marco de la MCLCP desde su creación en enero del 2001 a la fecha. Pero en especial hemos buscado recoger los acuerdos construidos en el 2008, en particular los que se expresaron en las propuestas presentadas al Congreso de la República en el marco del debate de la Ley de Equilibrio Financiero y la Ley de Presupuesto para el presente ejercicio Fiscal; parte importante de las cuales quedaron recogidas en el marco normativo vigente.

Cabe señalar que el proceso seguido en su elaboración ha incluido diversos momentos e iniciativas que nos han permitido ir anticipando el desencadenamiento de la crisis internacional, sopesando la severidad de la misma conforme empezó a desplegarse e identificando los puntos de transmisión a la economía nacional, así como sus impactos generales y específicos en la población en situación de pobreza. El proceso ha permitido ir recogiendo las apreciaciones de diversos sectores del Estado y de la sociedad civil y del sector empresarial, y por cierto de la academia, sobre diversas dimensiones de la crisis, las medidas a tomar y las adoptadas y sus implicancias.

Entre los hitos más recientes de este proceso de elaboración están: el XI Encuentro Nacional la MCLCP, las reuniones del Comité Ejecutivo Nacional entre diciembre de 2008 y enero de 2009 con la participación del Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Agricultura y el Viceministro de Salud, así como la Reunión Nacional de Coordinadores del 30 y 31 de enero, que contó con la asistencia de la Ministra de la Mujer.

En buena cuenta, estas propuestas recogen los aportes provenientes de diversos sectores del Estado, además de las propuestas presentadas por las organizaciones de

la sociedad civil como la Sociedad Nacional de Industrias, la CONFIEP, ADEX, la Conferencia Nacional de Desarrollo Social – CONADES y la CGTP.

**Lima, 5 de febrero de 2009**

## 1. La Crisis y sus impactos en el Perú

### 1.1. La crisis económica internacional define un nuevo contexto de amenazas y oportunidades para el país.

Desde la perspectiva del desarrollo humano integral y por sus implicancias sobre él, la crisis económica internacional es el hecho más importante ocurrido en el 2008. Su desencadenamiento crea un nuevo escenario de acción. Como tal no elimina o resuelve los problemas preexistentes en la economía global, pero sin duda establece nuevas condiciones para la atención de los mismos.

Si bien para algunos analistas la crisis se identifica con el estallido de la burbuja financiera en el mercado norteamericano, las bases de la misma son anteriores y más profundas. Están vinculados a problemas más estructurales algunos de cuyos efectos (agotamiento de recursos estratégicos –alimentos, energía, agua-, cambio climático, incremento de las desigualdades globales, etc.), ya ponían en debate los límites del modelo de crecimiento preexistente.

A la fecha, la crisis ha trascendido del sector financiero y ha llegado al sector real de la economía. Paralelamente los países afectados por la crisis también se han ampliado aceleradamente y la idea que las economías emergentes podrían “desacoplarse” y sostener el dinamismo de la economía mundial se ha relativizado o puesto en cuestión. Aun así se espera que estas economías mantengan un ritmo mayor de crecimiento que las de los países avanzados, jalando hacia arriba la tasa de crecimiento de la economía mundial (o limitando su caída).

Aun cuando todavía no se ha tocado fondo, proyectándose un agravamiento de la crisis para el 2009, la profundidad de la crisis ya no es un punto de discusión; existe un consenso internacional sobre ello. En el debate sobre la duración y la “forma” de la crisis, la posibilidad que la caída internacional sea seguida por una rápida recuperación (forma en V) ha perdido probabilidades y los analistas centran su atención en que la crisis asuma la forma de U (optimistas y moderados) o de L (los pesimistas). En todo caso, las amenazas próximas incluyen el altísimo déficit fiscal que están acumulando las economías de los países avanzados como resultado de las medidas para hacer frente a la crisis financiera y la desaceleración de sus economías. Al respecto, es importante revisar las proyecciones del Fondo Monetario Internacional reproducidas en los Gráficos N° 1, 2, 3 y 4 del Anexo.

Frente al desarrollo de la crisis, los países están desplegando a su vez sus propias estrategias para enfrentarla en función de los impactos específicos que ésta tiene en sus economías nacionales, sus propias estrategias geopolíticas y los pesos relativos que tienen a su interior los diferentes grupos de interés. Las medidas adoptadas por los países avanzados para enfrentar la crisis financiera no han tenido hasta la fecha los resultados previstos en las declaraciones de sus promotores y se han incrementado las voces críticas en sus sociedades.

La evidencia sobre la diversidad de problemas que se amarran en la crisis ha puesto en el debate no solo el tema de qué hacer en este periodo de crisis sino también el “después de la crisis”.

Finalmente, existe ya un consenso respecto a que la resolución de la crisis demandará al menos una modificación de los términos de relación entre el Estado y el Mercado, por lo menos en comparación a lo existente en los últimos 20 años, y en lo

internacional hay múltiples llamados a la organización de una nueva arquitectura financiera internacional.

## **1.2. Impactos de la crisis en el Perú: nuevos (sobre viejos) problemas**

Los efectos de la crisis económica en el Perú se han empezado a sentir en el cuarto trimestre del 2008; pero se sentirán con más fuerza a partir del segundo trimestre de este año.

La crisis internacional tendrá impactos diferenciados en el tiempo, así como según ramas de actividad y regiones del país. Tendrá también efectos e impactos diferenciados sobre los diversos grupos humanos que conforman la población nacional (hombres y mujeres, niñas y niños, jóvenes, adultos mayores). La crisis tendrá a su vez efectos e impactos no económicos pero no por ello menos significativos en las condiciones de vida de la población (Violencia doméstica, depresión, criminalidad...)

Para una adecuada valoración de dichos efectos e impactos y de las políticas más adecuadas para hacerles frente se requiere -además de atender a las características de la crisis a nivel internacional y las amenazas que esta trae- tener en cuenta las características específicas de la sociedad peruana vinculadas tanto al ciclo de crecimiento que ha seguido el país del 2001 en adelante, así como los problemas estructurales no resueltos en este proceso (viejos problemas). Estas características son centrales pues pueden contribuir a minimizar o amplificar los impactos de la crisis.

### **1.2.1. Pre-crisis: 2001-2008: crecimiento con pobreza y desigualdad (fortalezas y debilidades)**

- *Dinámica general*

La sociedad peruana registra desde el 2001 un ciclo largo de crecimiento económico sostenido en la inversión privada, principalmente extranjera, orientada principalmente al mercado externo y que estuvo vinculada en una primera etapa a minería e hidrocarburos, que se diversificó progresivamente hacia construcción (en especial en vivienda con financiamiento público), agro exportación, confecciones y textiles, finanzas, comercio y turismo.

El proceso de crecimiento estuvo soportado por una mejora de los precios de nuestras exportaciones y un incremento y diversificación de las mismas; registrándose saldos positivos en la balanza comercial y de cuenta corriente a lo largo del proceso, hasta el tercer trimestre del 2008.

- *Condiciones de vida y pobreza*

Respecto a las condiciones de vida de la población, el crecimiento tuvo inicialmente un bajo impacto en empleo e ingresos; situación que se modifica más nitidamente hacia el 2006, pero con efectos diferenciados entre diversas zonas y regiones del país. Así, aun cuando a nivel agregado creció el empleo y el ingreso y se redujo la población en situación de pobreza (según gasto), simultáneamente sectores/regiones tradicionalmente en pobreza no vieron mejorar significativamente su situación o incluso vieron deteriorarse la misma. En general creció la desigualdad en el país<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Si comparamos el gasto familiar del 10% de los peruanos más pobres con el 10% de los más ricos, veremos que la distancia entre ambos se ha elevado dramáticamente. Para Juan Chacaltana, de Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (Cedep), el ingreso del 10% más rico (al que pertenece menos del 8% del país) incrementó el promedio, lo que generó cifras engañosamente positivas. Por otro lado, la inflación, como lo demostró en el 2007 la

No está demás señalar que en el 2007 y en especial en el 2008, el país sufrió los efectos de un shock de precios externos, así como un incremento de la demanda agregada interna que se tradujo en un incremento de la inflación por encima de las metas proyectadas por el BCR.

En general, la inflación fue más alta en el resto del país que en Lima y fue especialmente significativa en el rubro de alimentos, que a su vez tiene una alta incidencia en la estructura del gasto los sectores más pobres de la población. Ver el Gráfico N° 5 en el Anexo.

Es necesario señalar que la información de la ENAHO sobre déficit calórico muestra para el 2006 una tasa de 28.2% y para el 2007, una disminución a 27.1% frente a tasas de crecimiento del producto de 7.6% y 9% para esos mismos años<sup>3</sup>. Ver el Gráfico N° 6 en el Anexo.

La información publicada por el INEI para el 2008 (reporte a septiembre, al inicio del despliegue de la crisis económica internacional) muestra que la población con déficit calórico se incrementó en el 2008 llegando a 30.5% (en las zonas rurales sube a 41%).

Por otro lado, simultáneamente la población con acceso a programas alimentarios disminuyó y la participación relativa de programas de alimentos distintos a vaso de leche bajo. Complementariamente, en el caso de los beneficiarios con al menos un programa alimentario en el grupo de menores a 17 años, se ve un claro retroceso en la cobertura. Ver el Cuadro N° 1 y los Gráficos N° 7 y 8 en el Anexo.

- *Sector fiscal*

A lo largo del proceso, el Estado aplicó un conjunto de políticas macroeconómicas, tendientes a mantener los equilibrios macro económicos y reforzar la estabilidad fiscal. En el periodo se registro un incremento progresivo de los ingresos fiscales y la presión tributaria, favorecido a su vez por el propio crecimiento de la economía y de la rentabilidad de las empresas. Se cerró el déficit fiscal pre existente y se generó un superávit fiscal, se redujo el peso de la deuda sobre el producto, en especial de la deuda externa y se incrementaron significativamente las RIN y la Posición de Cambio<sup>4</sup>. Ver el Gráfico N° 9 en el Anexo.

El incremento de los ingresos fiscales se tradujo progresivamente en un incremento del gasto público tanto el destinado a las actividades regulares del estado como a proyectos de inversión. Sin embargo, el incremento del gasto no fue acompañado de una mejora de la equidad y de la eficacia de la acción del Estado, manteniéndose problemas en la cobertura y calidad de los servicios a su cargo. Ver los Gráficos N° 10 y 11 y el Cuadro N° 2 en el Anexo.

Sin menoscabo de lo antes dicho cabe destacar como elementos positivos en el periodo: el proceso de descentralización en curso, la inclusión, por mandato constitucional y legal, de mecanismos de participación ciudadana en el

---

Universidad del Pacífico, depende del segmento al que se pertenece. Para el sector E, la inflación del 2007 fue de 8,2%, tres veces más que para el resto de peruanos.

<sup>3</sup> Según el INEI el déficit calórico para el 3T2008 es de 30.5% lo que implica un incremento de 3.2 puntos % respecto a similar periodo del año 2007; en las zonas rurales haciende a 41.4% lo que representa un incremento de 5 puntos % respecto a similar periodo del año anterior.

<sup>4</sup> El punto más alto se llegó en abril del 2008 a US\$ 27,939 millones, y des esa fecha ha bajado hasta llegar a los US\$ 20,656 millones

planeamiento concertado, el presupuesto participativo, así como las normas sobre transparencia, rendición de cuentas, vigilancia ciudadana.

Otras reformas importantes han sido la identificación de actividades prioritarias, la programación presupuestal estratégica y la gestión por/para resultados, que están en su fase inicial de aplicación. También el desarrollo del Programa JUNTOS, que es en el país un caso innovador de transferencias monetarias condicionadas. También por cierto la Estrategia Crecer que apunta a la coordinación de la acción del estado en la atención a la población en pobreza extrema y pobreza.

En la línea de destacar estos elementos positivos en la gestión pública debe señalarse entre otros:

La inclusión en el MMM de metas explícitas de reducción de pobreza y desigualdad, así como metas también explícitas en materia de desnutrición crónica. Se han fijado a su vez metas –lamentablemente no ratificadas por decreto supremo, según lo establecido en la Ley de Presupuesto del 2008- en materia de: mortalidad materna y neo natal, logros de aprendizaje, acceso a la identidad y acceso a oportunidades de mercado y servicios básicos para población rural

- *En síntesis:*

El desencadenamiento de la crisis financiera en septiembre del 2008, toca al país en un contexto marcado por el fuerte crecimiento económico impulsado por un crecimiento significativo de la demanda interna, explicado a su vez por el fuerte crecimiento del consumo privado y la inversión privada, y un incremento del gasto público en especial de la inversión.

Desde el 2007 y a lo largo del 2008 se observa un incremento de la tasa de inflación por encima de las metas previstas, lo que llevó a su vez al gobierno a introducir desde mediados del 2008 un conjunto de medidas destinadas a “modular” el gasto público.

A lo largo del 2008 se observa ya una desaceleración del ritmo de crecimiento de las exportaciones a la par que una aceleración de las importaciones favorecida por las rebajas arancelarias y el tipo de cambio. A su vez se cuenta con un nivel de RIN del orden de 31 mil millones de dólares.

En lo que a condiciones de vida se refiere, el panorama estuvo marcado por un incremento del empleo formal aun cuando simultáneamente, persistieron amplios sectores en situación de pobreza y pobreza extrema, la mayor parte de ellos en la sierra rural.

### 1.2.2. Efectos inmediatos y mediatos de la crisis en curso.

- *El cuarto trimestre del 2008*

Como se ha señalado, el desencadenamiento de la crisis abre un **nuevo escenario internacional** cargado de amenazas (aunque también de algunas oportunidades) para el país. La crisis financiera se transformó en un escenario de alta volatilidad de los mercados, elevación de la tasa de interés, caída del precio de los activos financieros y una corrección a la baja del precio de los principales *commodities* (tanto de los que exportamos, con excepción del oro, como de los que importamos).

A lo largo del cuarto trimestre del 2008 se han empezado a presentar los primeros efectos de la crisis internacional en la economía peruana. Así, y en respuesta a la

mayor incertidumbre, los sectores empresariales entraron en una revisión de sus estrategias y empezaron a variar las mismas poniéndose en marcha diversas iniciativas a fin de proteger liquidez, moderar su exposición al riesgo primero en el corto plazo y, progresivamente y conforme se han venido definiendo los rasgos centrales de la crisis internacional, modificando o posponiendo sus planes de mediano y largo plazo.

En lo que a la población se refiere, los primeros efectos directos de la crisis, como ya se está viendo, están vinculados a la caída del empleo en los sectores más vinculados a la economía global destacando entre ellas las áreas de: minería, agro exportación, confecciones y textiles y en los servicios a ellas asociados<sup>5</sup>. A ello podría seguir áreas como turismo donde empiezan a cancelar reservas para el 2009 y es posible que se expandan a otras áreas de la actividad económica productiva y comercial.

La caída del empleo registrada en el cuarto trimestre en algunas ramas de producción se traduce en una desaceleración del crecimiento del empleo para el mismo periodo, aun cuando sigue mostrando cifras positivas, a nivel agregado. Ver los Gráficos N° 12 y 13 y el Recuadro N° 1 en el Anexo.

- *Proyecciones 2009-2010*

En línea con las proyecciones sobre el comportamiento de la economía global, el MEF ha vuelto a revisar a la baja las proyecciones de crecimiento para el 2009 y 2010. En ese sentido y de acuerdo a la exposición presentada en el Congreso el 3 de febrero, el PIB para el 2009 crecería en términos porcentuales reales en 5% (y 6% para el 2010)<sup>6</sup>.

La desaceleración del crecimiento estará vinculada a los cambios que se vienen produciendo en la economía global. En general se sostendrá una caída de nuestras exportaciones por el efecto precio pero también por efecto demanda, aunque la misma será diferenciada según tipo de productos y mercados; sin embargo, la demanda de algunos productos puede sostenerse e incluso crecer por cambios en el comportamiento de consumidores e inversionistas.

En la misma línea se registrará una caída de las importaciones pero menor que las exportaciones por lo que el déficit en la balanza comercial tenderá a crecer. En este terreno se prevé una mayor competencia en el mercado interno por ingreso de productos importados, lo que puede afectar algunas ramas de producción nacional en áreas como confecciones y textiles o insumos para construcción. Por su parte, la caída en el precio de bienes de capital puede alentar la importación de estos por parte de sectores empresariales que sostienen planes de inversión o que buscan mejorar su competitividad como estrategia frente a la crisis.

En general se espera una desaceleración de la inversión extranjera directa, en especial en el sector minero. A ello se puede sumar la presión de las casas matrices por repatriación de utilidades para manejar la crisis en sus países de origen.

---

<sup>5</sup> Las pérdidas de empleo registradas en el cuarto trimestre de 2008 y en lo que va del 2009, tendrían aun un carácter más "focalizado" y afectarían en especial a las "contratas" y "empleos temporales" vinculados al desarrollo de estas actividades. Sin embargo, en un contexto de desaceleración de la demanda y caída de precios, así como de medidas proteccionistas en algunos mercados de destino de nuestras exportaciones, podrían implicar pérdidas más permanentes de empleo en esas unidades económicas.

<sup>6</sup> Carranza, Luis. "Plan de Estímulo Económico. Para sostener el Crecimiento, el Empleo y la Inclusión Social". MEF, Feb 2009. Es de señalar adicionalmente que esta proyección del MEF es concordante con la presentada en Diciembre por Elmer Cuba, en el Encuentro Nacional de la Mesa, y con el escenario optimista en las proyecciones del Equipo Técnico de la MCLCP. Hay sin embargo en los medios académicos otras proyecciones más pesimistas.

Por su parte, la balanza en cuenta corriente que cerró el 2008 en negativo (- 3.2%) y de acuerdo con las proyecciones del MEF, mantendrá esta tendencia para el 2009 y 2010. Diversos analistas han hecho notar los riesgos que tiene el déficit comercial y de balanza corriente para el crecimiento a largo plazo de la economía.

- *Comportamiento de la Inversión*

Como se ha señalado la respuesta de los sectores empresariales al contexto de crisis sumado a las dificultades de financiamiento (internas y externas), se traducirán en una desaceleración de la inversión privada para los años 2009 y 2010, con respecto al ritmo de las mismas en los años previos (de 27% de crecimiento en el 2008, a 7% de crecimiento en el 2009 y 10% para el 2010).

Las medidas de política planteadas por el Poder Ejecutivo respecto a la inversión pública en el contexto de la crisis (plan anticrisis y plan de estímulo económico) apuntan a acelerar la inversión pública para el 2009, en comparación con el 2008, previendo a su vez un crecimiento pero con desaceleración para el 2010. Si bien ello sigue la tendencia introducida en el segundo semestre del 2006 por el actual gobierno, debe tenerse en cuenta el bajo peso de la inversión pública en el PIB total.

En este terreno la estrategia del Gobierno Nacional es sostener, “estimular” el crecimiento con la mayor inversión fiscal, financiada con los ahorros producidos en los años previos y concentrando el uso de los mismos en el 2009. A su vez, en este plano la apuesta principal está por sostener el dinamismo del sector construcción enfocando el gasto principalmente a transporte, saneamiento y vivienda, así como a parte de infraestructura en salud y educación. Ver el Recuadro N° 2 en el Anexo.

- *Comportamiento del consumo*

Para una población que ha crecido escuchando la palabra crisis y que ha desarrollado múltiples estrategias de sobrevivencia pero también de emprendimiento, el término evoca situaciones anteriores marcadas en especial por el alza de precios, antes que a otras dimensiones e impactos posibles de la crisis. Sin embargo, la información recogida muestra una mayor atención en los estratos altos a estos temas y sus implicancias.

La información disponible muestra que el consumo privado aun no registra un cambio significativo. Este sigue sostenido por los ingresos existentes y la expansión del crédito que se produjo entre el 2007 y parte del 2008. Se prevé sin embargo que el consumo privado se desacelerara aunque de manera diferenciada entre los diversos sectores sociales y por cierto con impactos diferenciados entre las diferentes ofertas de bienes y servicios.

Por su parte, respecto al consumo público, que registró el 2008 un incremento real del 2%; el MEF prevé un crecimiento del mismo, del orden del 6.9% para el 2009 y de 6.7% para el 2010.

- *Situación fiscal 2009-2010*

Un aspecto especialmente sensible por los impactos de la crisis es el referido a los ingresos fiscales. La caída de los mismos ya se ha empezado a sentir destacando los casos de impuesto a la renta e impuesto selectivo a los combustibles. En no pocos casos los agentes económicos están posponiendo el pago de obligaciones como medida precautoria frente a los riesgos futuros. En otros ya expresa problemas

efectivos para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales. Ver los Gráfico N° 14, 15 y 16 en el Anexo.

El análisis de la estructura de ingresos fiscales para el 2008 muestra la importancia que tiene para la recaudación fiscal el impuesto a la renta de las actividades extractivas, en especial mineras. Por su parte, en lo que a IGV se refiere: lo recaudado bajo este concepto respecto a las importaciones registrando un fuerte crecimiento en el 2008 con respecto al 2007. También son importantes los ingresos por IGV asociados a combustibles y por cierto el selectivo al consumo de combustible.

Dado los cambios ya referidos en la economía global, es de esperar una menor recaudación por IR a las actividades extractivas, lo que afectará tanto ingresos del GN como de los gobiernos regionales que cuentan con canon. Esta caída se expresará en el 2009 y en especial en el 2010.

En la misma línea, la caída de las importaciones implicará a su vez una menor recaudación por concepto de IGV lo que afecta los ingresos del gobierno nacional así como de los gobiernos locales vía la menor recaudación del impuesto de promoción municipal, que representa 2 puntos porcentuales del IGV.

De otro lado, las nuevas proyecciones económicas del MEF prevén una caída de los ingresos corrientes del Gobierno Central para el 2009, con respecto a los registrados en el 2008 (de 67.81 MMS frente a 67.99 MMS), lo que es concordante con lo ya comentado. Por su parte, las proyecciones del MEF para el 2010 apuntan a una recuperación de los ingresos corrientes (72.98 MMS), lo que difiere sí de las otras proyecciones comentadas.

Centrando la atención en el 2009 y con base en las proyecciones de ingresos y gastos fiscales del MEF, al cierre del presente ejercicio sería esperable un déficit fiscal que, en los estimados del MEF podría ser cercano al 0.7% del PIB, frente al 2.1% de superávit del 2008. Siempre de acuerdo a las proyecciones del MEF, y a pesar de los mayores ingresos que este prevé para el 2010, se mantendría un déficit fiscal aunque menor al proyectado para el 2009 (0.2% del PIB).

- *Escenarios alternos*

Como se ha indicado, existen por cierto escenarios alternos respecto a la situación fiscal para el 2009 y para el 2010, los que tienen como supuestos, entre otras variables, la evolución de la crisis internacional (uno de cuyos componentes es duración de la misma y sus principales secuelas), las proyecciones de ingresos fiscales (vinculadas en parte al desempeño del mercado externo y de actividades como la minería), el comportamiento de las reservas internacionales y la evolución del tipo de cambio, entre otras.

Estos escenarios alternos llaman la atención sobre el incremento del déficit fiscal y la mayor presión por políticas de austeridad y recorte del gasto público general. El debate será sobre qué recortar y a quiénes recortar. Este mecanismo y las decisiones que con referencia e ello se adopten pueden implicar la expansión de la crisis a más sectores; en especial a los más pobres, cuya dependencia respecto a los bienes y servicios públicos es alta y sobre todo a aquellos segmentos de la población en pobreza extrema que en la fase de crecimiento previa no se vieron beneficiados por la expansión del gasto y cuyas posibilidades de serlo en el futuro se alejan nuevamente.

### **1.3. Posible comportamiento de la pobreza en contexto de crisis. Grupos en riesgo y grupos vulnerables**

Tanto la experiencia nacional como la internacional apuntan a señalar que los periodos de crisis se caracterizan, entre otros factores, por el incremento de la población en situación de pobreza y a su vez por una mayor tensión respecto a la importancia de las políticas sociales en general y las políticas compensatorias en particular respecto a otras políticas públicas.

La relevancia de este punto va más allá del periodo de la crisis misma. El tema es si una vez "pasada la crisis" los pobres están en mejor, igual o peor situación que antes de la crisis; lo que está determinado por la orientación de las políticas que se apliquen para hacer frente a la crisis. La evidencia nacional es que por lo general, han terminado peor que antes de la crisis. Por su parte, la experiencia internacional muestra que, para evitar que la población en pobreza al terminar la crisis se encuentre peor, se requiere una identificación de los grupos vulnerables y políticas específicas para garantizar su acceso a servicios universales de calidad y enfrentar los riesgos e instrumentos de gestión adecuados para ello, tales como la gestión por resultados y los programas presupuestales estratégicos.

Este tratamiento de la situación es en cierto sentido contrario al usual, que tiende a poner entre paréntesis la situación de base existente al inicio del desencadenamiento de la crisis y centra su atención en los "afectados" por ella, según el orden de aparición en la crisis y capacidad de negociación; y no según el riesgo y la severidad de los daños que la crisis acarrea para ellos (aun cuando no sean los primeros afectados), asociado con la capacidad de recuperación frente a los efectos de la crisis, con que cuenta.

El siguiente cuadro busca llamar la atención sobre diversos segmentos poblacionales que requieren de la protección social del Estado y de su reforzamiento en el proceso de la crisis.

**Tipología de segmentos poblacionales con alta vulnerabilidad y baja capacidad de recuperación frente a crisis y sus impactos; según nivel de vulnerabilidad**

Vulnerabilidad	Tipo de segmento poblacional	Casos tipo
1	<p>Población en situación de pobreza extrema / alta inseguridad alimentaria, que ha visto deteriorarse su situación aun en la fase de crecimiento económico/ sin acceso a servicios universales del estado ni a programas complementarios o de asistencia. Incluye víctimas de shocks por fenómenos naturales no atendidos.</p>	<p>Adultos mayores de zonas rurales alto andinas.                      Adultos mayores de zonas urbanas, indocumentados, analfabetos y/o con primaria incompleta, sin redes sociales.                      Población rural que califica para el Programa JUNTOS y que no han sido incluidos por restricciones en su ampliación.                      Población de comunidades no contactadas.                      Población infantil en situación de trabajo forzoso.                      Población pobre afectada por el sismo a la fecha no cubierta por programas de reconstrucción.</p>
2	<p>Población en situación de pobreza extrema / alta inseguridad alimentaria, que no ha visto mejoras en su situación en la fase de crecimiento económico/ con acceso parcial a servicios universales del estado, pero con serios problemas de calidad de los mismos y acceso parcial a programas complementarios o de asistencia</p>	<p>Hogares con niñas y niños con desnutrición crónica o en riesgo.                      Familias beneficiarias de Juntos.                      Niñas y niños que asisten a escuelas públicas unidocentes o multigrado con baja calidad educativa</p>
3	<p>Población en situación de pobreza por NBI y/o en áreas rurales de alto riesgo que lograron inserción parcial/ mejora de ingresos en la fase de expansión de la economía y hay están afectadas o en riesgo de afectación por crisis.</p>	<p>Alpaqueros y pequeños ganaderos varios.                      Pequeños madereros.                      Pequeños agricultores con excedentes parciales orientados al mercado local, incluidos productores de granos.                      Trabajadores temporeros/ migrantes temporales para actividades de agro exportación.</p>

4	<p>Población con déficit calórico residente en áreas de borde urbano y/ o zonas tugurizadas (NBI). vinculadas a actividades como comercio ambulatorio y similares.</p> <p>Población en pequeños centros urbanos con menos de 2000 habitantes que no cuentan con servicios básicos</p>	<p>Familias migrantes recientes en AAHH sin servicios y/o en áreas expuestas a riesgo.</p> <p>Pequeños recicladores urbanos de metales y plásticos</p>
5	<p>Pequeños emprendedores vinculados a actividades de baja escala que se han visto o pueden verse afectadas por la crisis</p>	<p>Artesanos (tanto exportadores como vinculados al turismo interno)</p> <p>Talleristas de confecciones</p> <p>Pequeños productores rurales vinculados a cadenas de agro exportación</p>
6	<p>Familias con miembros en el exterior que dependen significativamente de remesas</p>	<p>Abuelas y abuelos cuidadores.</p> <p>Madres con niños pequeños con esposo en el extranjero</p>
7	<p>Asalariados temporales urbanos o semi urbanos vinculados a empresas exportadoras (agrícolas, confecciones) o a empresas de construcción.</p>	<p>Trabajadores por contrata</p>
8	<p>Personas mayores de 40 años con vínculo laboral que queden despedidas y pensionistas con pensiones cercanas o inferiores a la línea de pobreza.</p>	
10	<p>Usuarios de servicios públicos universales de salud y educación, con niveles de ingreso cercanos a la línea de pobreza.</p> <p>En especial: niñas, niños y adolescentes; mujeres en edad fértil; adultos y adultas mayores sin pensiones.</p>	

## **2. La protección social y la lucha contra la pobreza frente a la crisis internacional y sus impactos en la población y zonas de mayor pobreza del país**

### **2.1. La protección social como eje de la política en el contexto de la crisis**

La protección social es una función central e inherente, aunque no exclusiva, del Estado. Está asociada a su responsabilidad en garantizar los derechos universales de la población establecidos en la Constitución, en las leyes y en los compromisos internacionales suscritos por el Perú, así como a su responsabilidad de proveer los bienes públicos tangibles e intangibles necesarios para tal fin.

La buena administración del Estado, los equilibrios macroeconómicos, la eficacia de sus intervenciones son condiciones necesarias, pero tienen valor en tanto y en cuanto se traduzcan en el bienestar efectivo de la población. Esta consideración es válida en tiempos normales y es doblemente válida en tiempos de crisis.

El propósito de la protección social es el pleno desarrollo de las capacidades humanas, lo que incluye evitar la pérdida de las mismas, en especial de capacidades irrecuperables. La protección social incluye:

- La vida
- La salud y los factores a ella asociados: la nutrición y el acceso a agua segura, la atención médica preventiva y curativa, y los medicamentos
- La identidad personal y comunitaria
- La educación
- El vestido y la vivienda
- El trabajo
- La seguridad frente a diversas amenazas

El hecho clave es que un amplio sector de nuestra población está desprotegida o, por lo menos mal o insuficientemente protegida por el estado. La crisis implica el riesgo de que esta situación se agrave.

### **2.2. La protección social en las acciones y medidas dispuestas por el Gobierno Nacional**

La protección social es uno de los tres grandes objetivos de los principales instrumentos de política que el Gobierno Nacional ha diseñado para enfrentar la crisis internacional: el Presupuesto del Sector Público del Año 2009, el Plan Anticrisis anunciado el 8 de diciembre y el denominado Plan de Estimulo a la Economía. Los otros dos objetivos son: de un lado, mantener el crecimiento y el empleo y, de otro, aumentar la infraestructura.

En este marco cabe destacar las declaraciones de las principales autoridades del Gobierno Nacional ratificando, en el contexto de la crisis, las metas nacionales anunciadas inicialmente por el Presidente de la República en su mensaje del 28 de julio de 2007, a saber:

- Reducción de la pobreza monetaria al 30% en el 2011
- Reducción de la pobreza rural al 45% en el 2011
- Reducción de la pobreza urbana al 20% en el 2011

En el Presupuesto del Sector Público para el Año 2009, también se han ratificado las metas de los programas presupuestales estratégicos del Presupuesto por Resultados vinculados a la protección de la infancia:

- Reducción de la desnutrición crónica infantil al 16% en el año 2011
- Reducción de la razón de mortalidad materna a 120 por 100 mil nacidos vivos en el año 2011
- Reducción de la tasa mortalidad neonatal a 14,6 por mil nacidos vivos en el año 2011
- Mejora del desempeño suficiente en comprensión lectora de los alumnos que concluyen el III Ciclo de Educación Básica Regular: de 15% en el 2006 al 35% en el 2011
- Mejora del desempeño suficiente en matemáticas de los alumnos que concluyen el III Ciclo de Educación Básica Regular, de 10% en el 2006 al 30% en el 2011
- Cobertura de peruanos con DNI al 72% en el 2011

No obstante esta presencia en la políticas públicas de objetivos y metas de protección social, en el contexto de las medidas adoptadas para enfrentar la crisis durante el año 2009, no son claras o aparecen muy débilmente las acciones y los recursos que servirían para implementar este propósito. En razón de ello, resulta necesario plantear propuestas específicas que contribuyan al cumplimiento de este objetivo de la política pública. Para ello será conveniente empezar por plantear las prioridades en lo que se refiere a las áreas de intervención.

### **2.3. Las prioridades de protección social en el periodo 2009 - 2010**

Teniendo en cuenta los problemas preexistentes y los impactos de la crisis sobre los viejos y los nuevos problemas que ella trae, la política de protección social del Estado para el 2009 y 2010 debería centrarse en enfrentar el problema del hambre y la seguridad alimentaria en el país.

El foco principal del mismo es la desnutrición crónica; el problema principal asociado es el déficit calórico de los hogares (pobreza extrema) vinculado con la presencia de NBI asociadas a: acceso a agua segura y disposición de excretas, precariedad/hacinamiento de la vivienda/ bajos logros de aprendizaje/ insuficiente o inadecuado nivel educativo y capacitación para el trabajo.

Otros factores concurrentes son: descapitalización de la unidad productiva / baja productividad del autoempleo y la empresa unipersonal o familiar; altos costos de acceso al mercado. Alta exposición a riesgos climáticos y ambientales sí como a riesgos de salud. La informalidad laboral.

Las actividades prioritarias en materia de protección social se encuentran establecidas ya en la Ley de Equilibrio Financiero vigente.

El Estado ha avanzado en la definición de programas presupuestales estratégicos que permiten vincular la planificación de la acción con la asignación de recursos, la ejecución de los mismos y el seguimiento de las actividades y del gasto asociado, en 9 áreas centrales.

Además de ellos se requiere:

- un rápido impulso a la aprobación e implementación del programa presupuestal estratégico referido al incremento de la productividad rural y sanidad animal.
- un programa de atención a personas adultas mayores, en especial en zonas rurales, que incluya un mecanismo de transferencias monetarias.
- seguro universal de salud o, al menos, cerrar las brechas del SIS en las zonas rurales y en las áreas de pobreza urbana.
- una revisión y reasignación de los recursos existentes en el presupuesto 2009 en función de los PPE, en especial en materia de saneamiento básico.

### **3. Objetivos, orientaciones y acciones inmediatas para la ampliación y reforzamiento de la protección social y la lucha contra la pobreza**

El periodo 2009 – 2010 debe ser un tiempo de movilización y concertación nacional para ampliar y reforzar la protección social y la lucha contra la pobreza en el Perú. La crisis internacional pondrá a prueba no sólo la estructura de la economía y las reservas monetarias del país sino también, y principalmente, la reserva de la solidaridad con las peruanas y peruanos en situación de vulnerabilidad.

Con este propósito, luego de un proceso de seguimiento de la crisis y de análisis de sus impactos, las instituciones del Estado y de la sociedad representadas en el Comité Ejecutivo Nacional de la MCLCP han concordado tres tipos de propuestas:

- Una propuesta de objetivos para la acción del Estado y de la sociedad frente a la crisis, los cuales deben guiar la acción institucional y coordinada de las partes.
- Una propuesta de orientaciones para el trabajo de la MCLCP, en tanto espacio de diálogo y concertación que debería funcionar como un soporte para el logro de dichos objetivos a nivel nacional, regional y local.
- Las acciones inmediatas que se propone llevar adelante a la luz de la información disponible.

#### **3.1. Los objetivos de la acción del Estado y de la sociedad frente a la crisis internacional**

- Ampliar y reforzar la protección social y la lucha contra la pobreza, garantizando los recursos necesarios para los servicios universales vinculados a salud, nutrición, educación, agua y saneamiento básico y acceso a la identidad; así como los programas sociales focalizados vinculados a las acciones de lucha contra la pobreza.
- Afirmar y profundizar el proceso de gestión por resultados en la planificación del desarrollo y en el presupuesto público, mejorando la aplicación de los programas presupuestales estratégicos y resolviendo los problemas que afectan la adecuada provisión de los bienes y servicios públicos que se requieren para atender eficazmente a los grupos vulnerables en las zonas rurales y urbanas, en especial los referidos a disponibilidad adecuada y oportuna de recursos.

- Impulsar acciones y políticas de generación y protección del empleo digno sostenible, en el sector público como en el privado, de modo de enfrentar y reducir el desempleo, el subempleo y el empleo precario.
- Fortalecer la coordinación y articulación intersectorial e intergubernamental en la gestión de las acciones y medidas para la protección social y la lucha contra la pobreza, apoyando el fortalecimiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental y de las instancias de gestión del plan anticrisis, el plan de estímulo a la economía y la lucha contra la pobreza.
- Afirmar y consolidar los espacios y mecanismos de lucha contra la corrupción en el Estado, así como los procedimientos destinados a dar transparencia y acceso a la información, fortaleciendo la participación y el control ciudadano de las diferentes etapas de la gestión pública.

### **3.2. Orientaciones para el trabajo del sistema nacional y descentralizado de mesas de concertación**

- Priorizar la protección social y la lucha contra la pobreza en la estrategia nacional para enfrentar la crisis, lo cual implica una convocatoria amplia para el diálogo y la concertación entre actores públicos y privados, así como con actores políticos relevantes para el enfrentamiento de la crisis a nivel nacional, regional y local
- Estimular y alentar la acción de los gobiernos regionales y locales para evaluar los impactos de la crisis en sus territorios, así como para definir acciones y medidas eficaces que permitan desarrollar estrategias regionales y locales de gestión de la lucha contra la pobreza en un contexto de crisis; con participación de la sociedad civil (trabajadores, empresarios, organizaciones sociales, academia, organismos de cooperación y otros).
- Desarrollar el seguimiento concertado y promover la vigilancia ciudadana, así como la rendición de cuentas en el Estado acerca de las acciones y medidas que se diseñen e implementen para enfrentar la crisis a nivel nacional, regional y local.

### **3.3. Algunas acciones inmediatas para la protección de grupos que resultarán afectados por la crisis**

#### *3.3.1. A nivel nacional y descentralizado*

- A. Fortalecimiento de las capacidades de las instituciones a cargo de los Programas Presupuestales Estratégicos - PPE de protección de la infancia: Programa Articulado Nutricional, Programa Salud Materno y Neonatal, Programa Logros de Aprendizaje y Programa Acceso a la Identidad, mediante las siguientes medidas:
  - Mejorar el equilibrio en la asignación de recursos a los componentes especialmente relevantes que inciden con más fuerza en el logro de los resultados de cada programa presupuestal estratégico, reforzando las políticas y acciones preventivas.

- Mejorar la equidad en la asignación de los recursos por territorio atendiendo a las brechas existentes: si bien ha sido positivo que se prioricen 4 regiones con los mayores índices de pobreza (Ayacucho, Apurímac, Huancavelica y Huanuco), eso no debe significar que en otros departamentos se incrementen las brechas existentes. El seguimiento hecho ha identificado que Loreto y Ucayali son los departamentos permanentemente más excluidos en la asignación presupuestal. Igualmente, Pasco, Cajamarca, Madre de Dios y Amazonas.
  - Descentralizar la asignación de recursos contribuyendo a crear condiciones necesarias para que los Gobiernos Regionales y Locales ejerzan las funciones asignadas, con pertinencia a sus territorios y de manera articulada a sus planes de desarrollo y sus planes sectoriales en salud y educación.
  - Es urgente la articulación intergubernamental para concertar una mayor descentralización de recursos hacia el ejercicio de las funciones regionales comprometidas en estos 4 Programas. Asimismo es necesaria la articulación y coordinación intersectorial. Al respecto se recomienda gestionar y aprobar convenios intersectoriales que permitan una fluidez en las intervenciones conjuntas.
  - Dedicar esfuerzos a fortalecer la articulación de la Estrategia CRECER intersectorial y en los tres niveles de gobierno incorporando el Componente referidos a la *Gestión de la estrategia* de los PPE en la articulación de CRECER intersectorial y entre niveles de gobierno regional y local.
  - Fortalecer los mecanismos de coordinación y articulación al interior de los Gobiernos regionales (Gerencias de Planificación, de Desarrollo Social y Direcciones de Salud<sup>7</sup> y Educación<sup>8</sup>) en la implementación articulada de los Programas Presupuestales Estratégicos.
- B. Impulso y mejora de los PPE de infraestructura económica en zonas rurales (Programa Acceso a Servicios Sociales Básicos y Oportunidades de Mercado, Programa de Electrificación Rural, Programa de Saneamiento Rural y Programa de Telecomunicaciones Rural), así como de seguimiento a las medidas de mantenimiento de la infraestructura en colegios, centros de salud y pequeñas obras de irrigación.
- C. Apoyo a la propuesta de aplicación de la experiencia de Sierra Productiva en las zonas rurales y al diseño del PPE "Productividad Rural y Sanidad Agraria".
- D. Orientación de los programas de vivienda y de saneamiento hacia la protección social y la lucha contra la pobreza.
- E. Orientación de los programas de promoción de la micro y pequeña empresa en zonas urbanas hacia la protección social y la lucha contra la pobreza.
- F. Generación de programas de empleo temporal con un enfoque de resultados.

---

<sup>7</sup> Cf. Documento de trabajo del PRONAA "Reporte de Seguimiento: Programa Articulado Nutricional", al mes de Junio 2008, p.6.

<sup>8</sup> Cf. Reporte Junio 2008 Seguimiento del PPE Logros de Aprendizaje al Finalizar el III Ciclo. Ver: Cp. IV. Situación del servicio educativo en el territorio, pp. 13, 15 y 21-25.

- G. Desarrollo de programas específicos y/o reforzamiento de programas existentes que permitan atención a grupos poblacionales que puedan ser más severamente afectados por la crisis: especialmente, niñas y niños en la calle; niñas y niños en situación de trabajo forzoso; niñas y niños en situación de maltrato o violencia familiar; personas adultas mayores en zonas rurales.
- H. Difusión y facilitación del acceso a la información pública sobre las condiciones de vida de la población (Censo 2007, ENAHO, Encuesta sobre Déficit Calórico); sobre el diseño y el presupuesto de las acciones y medidas para enfrentar la crisis y sobre la ejecución del gasto, por territorio (región, provincia, distrito), metas físicas y metas financieras.
- I. Identificar en los ámbitos regionales y locales los déficit de protección social a nivel nacional, regional y local en el caso de los segmentos poblacionales con alta vulnerabilidad y baja capacidad de recuperación frente a la crisis y sus impactos, de acuerdo con la tipología propuesta en las páginas 12 y 13 de esta propuesta.

### 3.3.2. A nivel regional

- A. Promover el desarrollo de capacidades para hacer frente a la crisis financiera internacional.

Al respecto, se sugiere la conveniencia de que la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros pueda coordinar con el Consejo de Coordinación Intergubernamental, la Comisión Multisectorial de Monitoreo del Plan Anticrisis y las asociaciones representativas de los Gobiernos Regionales y de las Municipalidades a fin de poner en marcha en el breve plazo un programa abierto de diálogo y consulta, que permita analizar, debatir y –sobretudo- formular propuestas concretas respecto de las medidas que los Gobiernos Regionales y Locales deberían adoptar para hacer frente con éxito a la crisis financiera internacional, con énfasis en la protección a los grupos más vulnerables. Las Juntas de Coordinación Interregional podrían ser el escenario propicio para desarrollar esta tarea”.

- B. Impulso y fortalecimiento de los procesos participativos de gestión del desarrollo.

Esta es una tarea de la que nadie puede sentirse ni ser excluido; por el contrario, se trata de abrir mayores espacios para la participación, el diálogo y la concertación. La Constitución Política del Perú y la legislación actual nos ofrecen un marco normativo para incentivar y garantizar la intervención ciudadana en la formulación de los planes de desarrollo y los presupuestos participativos; ésta es una responsabilidad y un derecho que debe ser ejercido en el momento actual con mayor profundidad y amplitud, justamente para lograr los necesarios consensos locales y regionales para afrontar la crisis y alcanzar los objetivos y metas de desarrollo, equidad y democracia”.

- C. Revisión del conjunto del gasto regional y articulación de los instrumentos de gestión del desarrollo (PDC, PPR y PP) en función de enfrentar la crisis protegiendo a los más pobres.
- D. Revisión de los criterios de priorización de proyectos de inversión, con miras a dar prioridad a proyectos con mayor incidencia positiva en empleo, de más

rápida maduración, en zonas con mayor población en pobreza y más vinculados a la estrategia de desarrollo. En ese marco buscar la vinculación del Presupuesto Participativo con el FONIPREL.

**Lima, 5 de febrero de 2009**